

Forord

Denne masteroppgaven er konklusjonen på vår toårig masterstudie ved NTNU Handelshøyskolen. Masteroppgaven er skrevet innenfor studieretningen Økonomi og administrasjon, med hovedprofilen Økonomistyring. Totalt er dette resultatet av fem år med høyere utdanning, og det er med glede vi ønsker å presentere denne oppgaven som et resultat av all kunnskap og erfaringer vi har tilegnet oss gjennom disse årene.

Vi vil først og fremst takke våre veiledere Inger Johanne Pettersen, Elsa Solstad og Karina Mari Olsen Einarsen for å ha støttet oss gjennom hele masterprosessen og for å ha gitt oss uvurderlige råd og tilbakemeldinger. Spesielt ønsker vi Karina Mari Olsen Einarsen lykke til videre med din doktorgrad, og håper vårt arbeid med denne oppgaven kan være et lite bidrag i ditt forskningsprosjekt.

Vi vil også takke alle våre informanter i kommunen og i private barnehager for deres bidrag til vårt forskningsarbeid. Arbeidet med denne studien har tydeliggjort for oss at barnehagesektoren er en travel sektor med mye å gjøre. Det settes derfor stor pris på at dere tok dere tid til å sette av en time av deres dyrebare tid til å prate med oss. Denne oppgaven hadde ikke vært mulig uten dere.

Avslutningsvis vil vi takke våre familier og venner for deres støtte og oppmuntring gjennom hele denne prosessen. Vi vil spesielt takke våre kontorkamerater for å tvinge oss til å ta pauser regelmessig og for å holde ut med oss.

Endre Selvik og Karyna Hotsmanava

Trondheim, 25. mai 2023

Innholdet i denne oppgaven står for forfatterens regning.

Sammendrag

Denne masteroppgaven ønsker å besvare problemstillingen:

Hvordan benytter en stor norsk kommune styringssystemet ovenfor de private barnehagene og hvilke styringsutfordringer opplever de?

For å besvare denne problemstillingen er det gjennomført en kvalitativ casestudie basert på intervjuer, observasjoner og dokumentstudier. Det er gjennomført syv dybdeintervjuer, av dem var fem intervjuer av ansatte i Case-kommunen og to intervjuer av styrere i forskjellige private barnehager i kommunen.

Det teoretiske rammeverket for oppgaven er basert på Simons' Four levers of control (1995a), interorganisatoriske relasjoner og ny-institusjonell teori. Dette rammeverket danner et grunnlag for å analysere styringssystemer og styringsmekanismer som benyttes innenfor en institusjonell kontekst.

Resultatet av denne studien er presentert som fire funn. Det første hovedfunnet er at kommunen har styringsutfordringer knyttet til eier- og myndighetsoppgaver. Det andre hovedfunnet er at kommunens handlingsrom er begrenset av lovverket. Det tredje hovedfunnet er at kommunen har et lite differensiert styringssystem for en kompleks sektor. Det fjerde og siste hovedfunnet er at tjenesteleveransen vurderes i stor grad basert på strukturell kvalitet.

Studien konkluderer med at styringsutfordringene i kommunen i stor grad oppstår som mangel av formell kontroll over de private barnehagene. Den viktigste styringsmekanismen for kommunen er uformell kontroll, og mye av sektoren styres basert på tillit. Samtidig har lovendringer som er innført i de senere årene gjort det vanskeligere å drive mindre private barnehager, uten at dette har gitt kommunen noen bedre styring over den opplevde kvaliteten i barnehagene.

Abstract

This master's thesis aims to answer the research question:

How does a large Norwegian municipality utilize the management control system towards private daycare centers, and what control problems do they experience?

To address this research question, a qualitative case study was conducted, utilizing interviews, observations, and document analysis. Seven in-depth interviews were conducted, including five interviews with employees from the Case-municipality and two interviews with private daycare center managers from different private daycare centers in the municipality.

The theoretical framework for this thesis is based on Simons' Four Levers of Control (1995a), interorganizational relations, and neo-institutional theory. This framework provides a basis for analyzing control problems and control mechanisms used within an institutional context.

The findings of this study are categorized into four main findings. The first main finding is that the municipality faces control challenges related to ownership and regulatory tasks. The second main finding is that the municipality's scope of action is limited by legal frameworks. The third main finding is that the municipality employs a marginally differentiated governance system for a complex sector. The fourth and final main finding is that service delivery is largely evaluated based on structural quality.

The study identifies that the management problems in the municipality largely stem from a lack of formal control over private daycare centers. The municipality primarily relies on informal control as its main control mechanism, and a significant portion of the sector operates based on trust. Recent legal changes have made it increasingly challenging to effectively manage smaller private daycare centers, without granting the municipality improved oversight over the perceived quality of the kindergartens.

Innholdsfortegnelse

1. Innledning.....	1
1.1 Aktualisering	1
1.2 Problemstilling	2
1.3 Avhandlingen struktur	3
2. Teori	4
2.1 Simons – Levers of control	5
2.2 Interorganisatoriske relasjoner.....	10
2.3 Ny-institusjonell teori	14
2.3.1 Isomorfisme	15
2.4 Oppsummering	19
3. Metode	21
3.1 Vitenskapsteoretisk perspektiv.....	21
3.2 Forskningsdesign.....	21
3.3 Datainnsamling	24
3.3.1 Intervju, intervjuguide og informanter	24
3.3.2 Dokumentanalyse	27
3.3.3 Observasjon	28
3.3.4 Analyse av data	29
3.4 Kvaliteten av egen metode	30
3.4.1 Pålitelighet	30
3.4.2 Gyldighet	31
3.4.3 Generalisering.....	31
3.4.4 Feilkilder	33
3.5 Etske betraktninger.....	34
4. Empiri	36
4.1 Kommunen har styringsutfordringer knyttet til eier- og myndighetsoppgaver	36
4.2 Kommunens handlingsrom er begrenset av lovverket.....	40
4.2.1 Godkjenning.....	40
4.2.2 Veiledning	42
4.2.3 Tilsyn	45
4.2.4 Opptak til barnehageplass	46
4.3 Kommunen har et lite differensiert styringssystem for en kompleks sektor.	48
4.3.1 Endring i lovverket	48
4.3.2 Konsekvensen av å ha et felles styringssystem	50
4.3.3 Håndtering av styringsutfordringene.....	51

4.4 Tjenesteleveransen vurderes i stor grad basert på strukturell kvalitet.....	53
4.4.1 Vurdering av strukturell kvalitet som prestasjonsmål	54
4.4.2 Måling av den opplevde kvaliteten	56
4.5 Oppsummering av empiri	57
5. Analyse og diskusjon	59
5.1 Kommunen sine styringsutfordringer fra et ny-institusjonelt perspektiv	59
5.1.1 Case-kommunen sin organisering av eier- og myndighetsoppgaver.....	59
5.1.2 Isomorfisme i de private barnehagene	61
5.2 Kommunen sine styringsutfordringer i interorganisatoriske relasjoner	63
5.3 Kommunens styringsutfordringer med utgangspunkt i styringspakene til Simons	68
6. Konklusjon	73
6.1 Implikasjoner.....	75
6.2 Forslag til videre forskning.....	76
Referanser	I
Vedlegg 1: Intervjuguide	V
Vedlegg 2: Dokumentoversikt.....	XI
Vedlegg 3: Samtykkeskjema	XII
Vedlegg 4: NSD sin vurdering av forskningsprosjektet	XV

Figurer

Figur 1: Simons fire styringspaker (Simons, 1995b, s. 85).....	6
Figur 2: Organisasjonskart over Case-kommunen	37

Tabeller

Tabell 1: Oversikt over studiens informanter	26
--	----

1. Innledning

1.1 Aktualisering

Barnehage er et offentlig velferdsgode i Norge som tilbys alle barn i alderen en til fem år. I 2022 benyttet 93,4% av barna i barnehagealder seg av barnehagetilbudet, noe som tilsvarer en kvart million barn (Statistisk Sentralbyrå, 2023a). Styringen og styringsutfordringene i barnehagesektoren er dermed noe som påvirker en stor andel av Norges befolkning. I dag er barnehagetilbudet sammensatt av både kommunale og private barnehager, hvor de private barnehagene i 2022 utgjorde 52% av alle barnehagene i Norge. Case-kommunen i denne studien har en tilsvarende sammensetning, med rundt halvparten av barnehagene driftet av private aktører (Statistisk sentralbyrå, 2023b).

Tilstedeværelsen av private barnehager i barnehagesektoren blir stadig diskutert og problematisert i media, hvor spesielt gevinstrealisering kritiseres. Det blir en sammensetning av ulike interesser. På den ene siden leverer de private barnehagene velferdstjenester. På den andre siden er det klare økonomisk insentiv for de kommersielle aktørene, gjennom muligheten til å ta ut utbytte. Private aktører blir finansiert av offentlige tilskudd, sponset av skattebetalerne i Norge. Dermed blir dette en sentral problematikk som opptar store deler av Norges befolkning.

Det er kommunen sin oppgave å overvåke at de private barnehagene drives i samsvar med det til enhver tid gjeldende regelverket. Dette handler om å sikre at kvaliteten på barnehagetilbudet er godt. I dette arbeidet må kommunen forholde seg til et mangfold av forskjellige aktører, som har ulike forutsetninger for driften. Barnehagens størrelse, eierform og organisering er alle faktorer som gir ulikt utgangspunkt for å levere den samme velferdstjenesten. På bakgrunn av likebehandlingsprinsippet i Barnehageloven §11 blir samtlige av barnehagene i sektoren pålagt de samme restriksjonene og reguleringene. Det skal vises at dette er problematisk nettopp fordi barnehagesektoren består av en differensiert sammensetning av barnehager. Kommunen sin oppgave er å sikre at alle barn har en god opplevelse i barnehagen, uavhengig av hvem som eier og drifter barnehagen. Etersom barnehagesektoren er så kompleks, og vurderingen av hva som er et godt barnehagetilbud er så subjektivt fra barn til barn, ønsker vi å studere hvordan en stor norsk kommune håndterer denne oppgaven. Dette danner grunnlaget for problemstillingen i denne studien, som presenteres i neste underkapittel.

1.2 Problemstilling

I denne masteroppgaven ble det gjort et valg om å anonymisere navnet på kommunen som ble studert. Begrunnelsen for dette er at det vurderes som relativt enkelt å finne fram til de aktuelle respondentene basert på deres stillingsbeskrivelse. Med hensyn til deres anonymitet ble det dermed valgt å beskrive størrelsen på kommunen, da dette vil ha en påvirkning på organisasjonsstrukturen samt ressurstilgangen. Problemstillingen for denne oppgaven er:

Hvordan benytter en stor norsk kommune styringssystemet ovenfor de private barnehagene og hvilke styringsutfordringer opplever de?

Problemstillingen omhandler styringsutfordringene knyttet til styringssystemet Case-kommunen bruker for å styre aktørene i barnehagesektoren. Kommunen har det samme styringssystemet for både private og offentlige barnehager, men i denne studien er fokuset avgrenset til kun de private barnehagene. Simons definerer et styringssystem som «*de formaliserte informasjonsbaserte systemene og prosedyrene som ledelsen bruker til å opprettholde eller endre på atferdsmønstret*» (Simons, 1995a, s.5, egen oversettelse). Denne studien kommer til å kartlegge enkelte styringsmekanismer som inngår i dette styringssystemet. Dette går blant annet ut på hvordan Case-kommunen henter inn informasjon fra de enkelte private barnehagene. Studien vil også vise hvilke muligheter kommunen har til å påvirke driften i de private barnehagene.

Formålet med denne masteroppgaven er å kartlegge de mest sentrale styringsutfordringene i en stor norsk kommune, og analysere håndteringen av disse utfordringene. Styringsutfordringer defineres i denne oppgaven som mangler på informasjon eller prosedyrer i styringssystemet, som medfører at Case-kommunens styring av sektoren blir utfordrende. Til sammen vil det presenteres fire funn knyttet til styringsutfordringer i sektoren. Det første funnet omhandler hvordan kommunen velger å strukturere seg, og hvordan dette påvirker kommunenes legitimitet. Det andre funnet tar fram styringsutfordringene knyttet til begrenset handlingsrom, til å for eksempel kontrollere opptaket til de private barnehagene. Det tredje funnet har allerede blitt presentert, og omhandler et styringssystem som er lite fleksibel til å takle kompleksiteten i barnehagesektoren. Det siste funnet problematiserer valg av strukturelle mål som nøkkelindikatorer i det kommunale prestasjonsmålingssystemet.

For å besvare denne problemstillingen ble det foretatt en kvalitativ casestudie av Case-kommunen. Studien baserte seg på syv dybdeintervju, observasjon av eiermøte og en omfattende dokumentanalyse. I den grad dagens styringssystem problematiseres er dette fundert i utsagn fra informantene.

1.3 Avhandlingen struktur

Denne masteroppgaven består av til sammen seks hovedkapittel. Kapittel 1 er innledning, hvor problemstillingen blir presentert og aktualisert. I kapittel 2 blir det teoretiske grunnlaget for studien presentert, som består av tre forskjellige teorier: Simons (1995b) fire styringspaker, interorganisatoriske relasjoner og ny-institusjonell teori. Simons (1995b) definerer hva et styringssystem er, og hvilke styringsmekanismer kan brukes for å oppnå ønsket resultat. Ny-institusjonell teori brukes for å skape en ekstern kontekst for barnehagedriften, og teorien om interorganisatoriske relasjoner brukes for å beskrive den interne konteksten.

I kapittel 3 beskrives forskningsprosjektets metodologi, hvor forskningsmetode, vitenskapelig perspektiv, datainnsamlingsprosessen, evaluering av egen metode og forskningsetikk blir lagt frem. I kapittel 4, empiri, blir studiens fire hovedfunn presentert. I kapittel 5, analyse, trekkes det koblinger mellom det teoretiske rammeverket og studiens hovedfunn. Kapittel 6, konklusjon, vil oppsummere hva studien har kommet frem til og problemstillingen vil besvares. Avslutningsvis vil studiens implikasjoner diskuteres, og det vil bli gitt forslag til videre forskning innenfor dette fagfeltet. Begrensningene ved denne studien vil også bli presisert.

2. Teori

I dette kapitlet vil det teoretiske rammeverket for studien presenteres. Denne studien benytter tre teorier for å forklare styringsutfordringene imellom Case-kommunen og de private barnehagene. De tre teoriene er Simons' *Levers of control* (1995a), interorganisatoriske relasjoner og ny-institusjonell teori.

Simons (1995a) sitt rammeverk består av fire styringsspaker. Hensikten med dette rammeverket er å forklare hvilket styringssystem en organisasjon benytter seg av, og hvilken effekt denne styringen har på organisasjonens virksomhet. Rammeverket til Simons (1995a) vektlegger viktigheten av å håndtere usikkerhetene i omgivelsene til organisasjonen. Denne usikkerheten medfører at det må benyttes en kombinasjon av styring som begrenser virksomhetens handlingsområde og åpner opp for nye innovasjoner for å håndtere fremtidige utfordringer. I hvilken grad organisasjonen har et klart definert mål er også førende for hvilke styringsspaker som benyttes. Barnehagesektoren er kontinuerlig utsatt for endringer gjennom lovverket, samtidig som det er en sektor med stort rom for profesjonsutøvelse. Det er også en sektor med vanskelig kvantifiserbare resultatmål. Alt dette tyder på at styring av en slik sektor bør benytte seg av flere spaker i Simons sitt rammeverk.

Interorganisatoriske relasjoner handler om hvordan ulike organisasjoner jobber sammen for å nå felles mål. Gjennom å samarbeide og utveksle ressurser bør alle organisasjonene oppnå et bedre resultat enn hva de hadde gjort alene. I barnehagesektoren er det relasjoner mellom kommunen og alle de enkelte barnehagene i kommunen som jobber sammen om å tilby et best mulig barnehagetilbud til alle barn i kommunen. Caglio og Ditillo (2008) skisserer hvilke utfordringer som må håndteres for å oppnå et vellykket samarbeid.

Ny-institusjonell teori forklarer hvordan det danner seg normer innad i en institusjon for hva som er akseptabel oppførsel. For å ha legitimitet fra omgivelsene forventes det at aktørene handler i tråd med disse institusjonelle normene. Barnehagesektoren er en institusjon som over flere tiår har etablert slike normer. Legitimitet er viktig for både kommunen og de enkelte barnehagene, og det er derfor relevant å undersøke hvilke normer som er til stede og i hvilken grad det danner grunnlag for legitimitet mellom aktørene. Denne teorien forklarer også hvordan forskjellige normer dannes og fører til at organisasjonene innenfor samme kontekst blir mer homogene over tid gjennom isomorfisme.

2.1 Simons – Levers of control

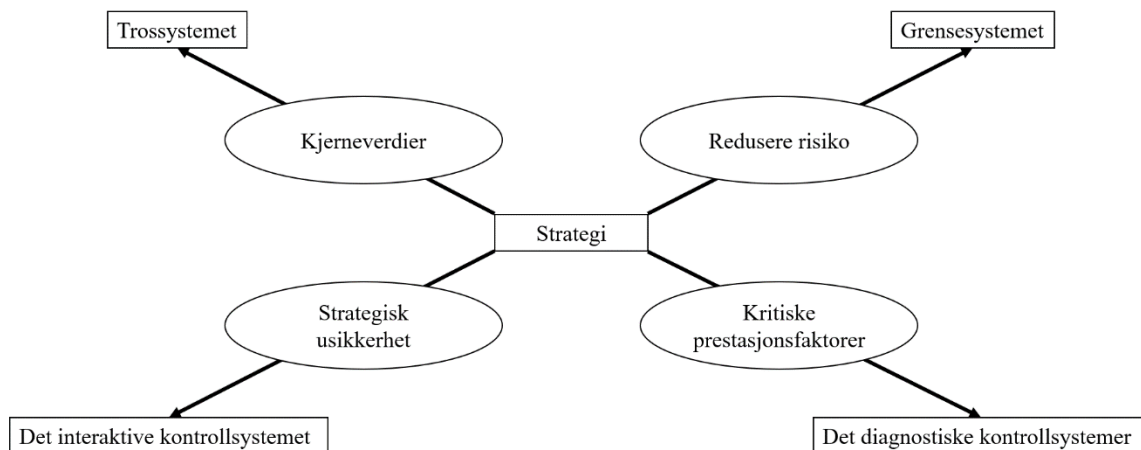
Denne studien benytter seg av rammeverket til Simons (1995a) for å beskrive hvilken rolle styringssystemet til Case-kommunen har. Simons (1995a) presenterer fire styringsspaker, som benytter seg av forskjellige verktøy for å nå forskjellige mål. Ved å knytte dette til styringssystemet i Case-kommunen, skaper det en forståelse for hvilke formål styringssystemet har, og hvordan det påvirker brukerne av det.

Simons (1995a) peker på en rekke utfordringer i styringslitteraturen. For det første viser han til en *command-and-control* retorikk, der det er en tro på at det er nødvendig å piske arbeiderne inn på den planlagte strategien. For det andre er han kritisk til synet hvor det bare er autoriteten som betyr noe, hvor det er et *top-down* syn på bestemmelsen av strategi. For det tredje ønsker tradisjonell økonomistyring å eliminere *performance gap*, som er avviket mellom ønsket og faktisk prestasjon. Det er mye som kan skje i omgivelsene virksomheten er en del av, og dermed trekke virksomheten i ulike retninger. Dersom virksomheten skal svare på markedsbehov til enhver tid, kan den ikke samtidig være den mest effektive (ibid). Virksomheten må både ha hierarkisk strategitankegang, hvor strategiutarbeidelse reserveres til toppledelsen, samtidig som den er åpen for de fremvoksende strategiene der beslutninger skjer på ulike nivåer i organisasjonen. Slik er det behov for begge disse perspektivene, der det er balanse mellom styring og læring, dersom virksomheten skal klare å være innovativ.

Simons (1995a) sine *Four levers of control* (fire styringsspaker på norsk) er et rammeverk som omhandler hvordan et selskap posisjonerer seg i forhold til konkurrenter. Direkte oversatt fra engelsk definerer Simons styringssystemet som «*de formaliserte informasjonsbaserte systemene og prosedyrene som ledelsen bruker til å opprettholde eller endre på atferdsmønstrer*» (Simons, 1995a, s.5). Prosedyrene og systemene er formelle i den grad de er skrevet ned, slik som for eksempel et budsjett eller en visjon. Til tross for et fokus på de formelle styringsmekanismene, blir det også vurdert hvordan disse stimulerer de uformelle prosessene som påvirker atferd. Styring defineres dermed som noe som kan gjøres på flere måter: som direkte overvåkning, gjennom rapporteringssystemer, eller gjennom sosial og kulturell styring.

Simons (1995a) fire styringsspaker er det diagnostiske styringssystemet, det interaktive styringssystemet, trossystemet og grensesystemet. I de følgende kapitlene kommer hver av disse styringsspaker til å bli gått gjennom. Disse er illustrert i *Figur 1*.

Figur 1: Simons fire styringsspaker (Simons, 1995b, s. 85)



Utgangspunktet for rammeverket til Simons (1995a) er organisasjonens strategi. Strategien omhandler hvilke mål organisasjonen har, og hva de ønsker å oppnå. Denne strategien er avgjørende for hvilke styringsspaker organisasjonen bruker. Strategien til organisasjonen handler om hvilken retning organisasjonen ønsker å bevege seg i. Omgivelsene er også førende for hvilke strategier organisasjonen velger. I omgivelser karakterisert av høy usikkerhet og risiko kreves det for eksempel andre styringsspaker enn i trygge og stabile omgivelser (Kruis et. al., 2016).

Det diagnostiske styringssystemet er systemer som hjelper ledere å spore fremgangen til individer, avdelinger eller produksjonsanlegg mot strategisk viktige mål. Simons (1995b) sammenligner diagnostisk bruk av styringssystemene med måten en pilot følger med måleinstrumentene i et fly. På denne måten benytter det diagnostiske styringssystemet seg av *feedback* informasjon, som betyr at de baserer seg på informasjon om hendelser og aktiviteter som allerede har skjedd, og handler deretter. Gjennom et slikt system kan ledelsen overvåke prestasjonen i bedriften gjennom enkle variabler, for å se når mål er nådd og hvilke deler av organisasjonen som presterer dårligere enn forventet. På den måten vet ledelsen hvilke deler av organisasjonen som krever ekstra oppmerksomhet. Innenfor barnehagesektoren brukes blant annet rapporteringssystemet BASIL for å overvåke at alle barnehagene har tilstrekkelig antall ansatte per barn. Slike systemer kan også skape press som fører til kontrollsvikt, for eksempel kan måloppnåelse gå på bekostning av interne kontroller (ibid). Ansatte kan være villig til å

opptre på måter som ikke er i tråd med organisasjonens verdier eller etiske retningslinjer dersom det foreligger incentivordninger for å nå målet. Derfor fremhever Simons (1995b) behovet for at ledere også må benytte de tre andre styringssystemene i kombinasjon med det diagnostiske styringssystem for å sikre effektiv styring.

Det interaktive styringssystemer er formelle informasjonssystemer som toppledere bruker for å involvere seg regelmessig og personlig i beslutningene til underordnede. Simons (1995b) sammenlikner bruk av interaktive styringssystemer med værmeldingssystemer. Der hentes informasjon inn fra flere målestasjoner til en sentralisert enhet, som bruker denne informasjonen til å predikere endringer i klimaet. På denne måten benytter det interaktive styringssystemet seg av *feedforward* informasjon, som betyr at de prøver å forutse og håndtere situasjoner som kan påvirke organisasjonens virksomhet, før situasjonen inntreffer (Kominis & Dudau, 2012). Et eksempel på interaktiv bruk av styringssystemet i barnehagesektoren er eiermøter, hvor utfordringer i sektoren diskuteres og hvordan disse utfordringene kan løses.

Det interaktive styringssystemet har fire egenskaper som skiller det fra det diagnostiske styringssystemet (Simons, 1995b). Den første er at organisasjonen må forholde seg til stadig skiftende informasjon som toppledere anser som potensielt strategisk. At informasjonen anses som strategisk betyr at den kan påvirke retningen til organisasjonen, og at omgivelsene til organisasjonen kjennetegnes av en stor grad av strategisk usikkerhet. Den andre egenskapen er at informasjonen er signifikant nok til å kreve regelmessig oppmerksomhet fra operative ledere (ibid). Den tredje er at den genererte informasjonen er best tolket og diskutert ansikt-til-ansikt. Dette er fordi informasjonen som hentes inn i organisasjon ikke alltid er entydig, og krever derfor diskusjon for å komme frem til en felles forståelse av hvilken betydning det har for organisasjonen (ibid). Dette leder til den fjerde egenskapen ved interaktiv bruk av styringssystemet, som er at informasjonen fungerer som en katalysator for en pågående debatt om underliggende antagelser og handlingsplaner. Interaktiv bruk av et styringssystem krever at ledere investerer tid og oppmerksomhet i ansikt-til-ansikt-møter med de andre nivåene i organisasjonen. Gjennom dette sender ledelsen signaler til organisasjonen om hva som de oppfatter som viktig. Resultatet av den interaktive prosessen er ofte at det oppstår nye strategier og stimulerer til organisatorisk læring (Kominis & Dudau, 2012)

Trossystemet benyttes for å artikulere verdier og retning som ledelsen ønsker at de ansatte skal omfavne. Kjernen i dette systemet er å danne ett felles verdigrunnlag for organisasjonens

virksomhet (Simons, 1995b). Dette verdigrunnlaget må deles av alle medlemmene i organisasjonen, fra grasrota til toppledelsen. Trossystem har blitt kritisert for å mangle substans, fordi det eksempelvis ikke sier noe om konkrete aktiviteter i organisasjonen (ibid). Hensikten til trossystemet er å inspirere og fremme engasjement for organisasjonens kjerneverdier. Ved at alle de ansatte har et felles verdigrunnlag, gir dette stor autonomi til de ansatte til å finne kreative og innovative måter å løse organisasjonens utfordringer og arbeidsoppgaver. Trossystem kan også bidra til å formalisere organisasjonens formål og retning, slik at de ansatte har en felles forståelse for hva de jobber mot. Eksempler på bruk av trossystemet i barnehagesektoren er gjennom profesjonsutdannelsen. Ved å sikre at de ansatte i en barnehage har den samme utdanningen, sikrer man at de har de samme grunnleggende verdiene. Fallgruvene for et trossystem er om de ansatte ikke opplever verdiene som ledelsen innfører i organisasjonen som genuine, men heller som at ledelsen følger etter trender (ibid). Det er derfor viktig at ledelsen etterlever verdiene de pålegger de ansatte. Hvis ikke kan det oppstå mistillit mellom de forskjellige nivåene i organisasjonen.

Grensesystemet beskrives av Simons (1995b) som en motpol til trossystemet. Der trossystemet danner en felles verdiforståelse for hva de ansatte skal gjøre, begrenser grensesystemet handlingene til de ansatte gjennom å sette rammer for hva de ansatte ikke kan gjøre. Grensesystemet er en måte å sette klare grenser mellom hva som regnes som akseptabel og uakseptabel atferd, og det gir klare retningslinjer for etisk oppførsel. Grensene kan være av teknisk art, i form av prosedyrer og regler, eller sosial art, i form av verdier og normer (Tessier & Otley, 2012, s. 178). Eksempler på tekniske grenser kan være klart definerte ansvarsområder og tildelt autoritet, som begrenser hvilke handlinger enkelte ansatte kan gjøre. Eksempler på sosiale grenser er om handlingen kan forsvares dersom den kommer på forsiden av avisa. Hvis handlingen ikke kan forsvares er det tydelig at den går over grensen for de sosiale normene til organisasjonen (Tessier & Otley, 2012). Det er spesielt viktig for bedrifter som har bygget sin suksess på tillit og omdømme at grensene er tydelig kommunisert og håndhevet. Simons (1995b) trekker frem at det er et problem at organisasjoner ofte iverksetter grensesystemet etter at grensene er blitt overtrådt. Når organisasjonen først har overtrådt grensen for hva som er uakseptabel oppførsel, er legitimiteten deres allerede skadet. Det er dermed begrenset hvor mye denne legitimiteten kan repareres i ettertid. Eksempler på bruk av grensesystemet ovenfor private barnehager kan være lovverkets begrensninger på eierne sine muligheter til å ta ut utbytte fra driften.

Simons (1995b) har blitt kritisert for at trossystemet og grensesystemet er vagt definert (Tessier & Otley, 2012). Som nevnt er trossystemet basert på organisasjonens kjerneverdier. Grensesystemet kan også være basert på verdier, i form sosiale grenser. De samme verdiene kan dermed inngå i både trossystemet og grensesystemet, og det blir vanskelig å peke på hvilken av styringsspakene organisasjonen til enhver tid bruker (ibid). Tessier & Otley (2012) skiller derfor heller mellom hvilke mål verdiene er til stede for å oppnå.

Simons (1995a) presiserer viktigheten av helhetlig styring ved å balansere alle de fire styringsspakene. Den venstre siden av modellen til Simons i *Figur 1* (trossystemet og det interaktive styringssystemet) representerer en positiv og inspirerende kraft. I motsetning medfører den høyre siden i modellen (grensesystemet og det diagnostiske styringssystemet) en begrensning av handlingsrom, og sikrer overholdelse av regler. Balanse trenger ikke å bety at alle fire spaker blir brukt, eller at de blir brukt i like store grad (ibid). Balansen mellom styringssystemene regnes gjerne som suksessfull når den både ivaretar hensynet til å nå strategiske mål og behovet for innovasjon og nyskaping (Kominis & Dudau, 2012).

En kritikk av rammeverket er Simons (1995a) sitt fokus på viktigheten av ledere. Teorien er ikke normativ da den ikke gir en oppskrift på hvordan et styringssystem bør være, men den har likevel et effektivitetsperspektiv ved å hevde at dersom ledelsen setter sammen et godt styringssystem blir utførelsen også god (Simons, 1995a). En annen kritikk som har blitt rettet mot rammeverket er at styringsspakene er vagt definerte. Det har blitt gjort forsøk i senere tid på å klargjøre og tydeliggjøre begrepene som ble introdusert av Simons (Tessier & Otley, 2012; Kruis et. al., 2016; Bisbe et. al., 2007). Der det har vært konstruktivt for denne studien har rammeverket blitt tilføyd.

Simons (1995b) sitt rammeverk er hovedsakelig brukt for å studere og analysere styringssystemer innad i en organisasjon. Kominis og Dudau (2012) argumenterer imidlertid for at det samme rammeverket kan benyttes for å analysere interorganisatoriske relasjoner. Caglio og Ditillo (2008) beskrev at interorganisatoriske relasjoner måtte håndtere utfordringer knyttet til *cooperation* og *coordination*. For å håndtere disse to utfordringene må relasjonen både ha klare resultatmål og en gjensidig tillit mellom partene (ibid). Kominis og Dudau (2012) argumenterte for at det diagnostiske styringssystemet overvåket de klare resultatmålene, mens det interaktive styringssystemet bidro til å bygge tillit mellom partene. Interorganisatoriske relasjoner kommer til å bli beskrevet mer inngående senere i dette kappitelet.

Innenfor interorganisatoriske relasjoner mellom det offentlige og de private tilbyderne er det funnet at byråkratisk styring, i form av formelle regler og rutiner, ofte er dominerende (Kominis & Dudau, 2012; Pilonato & Monfardini, 2020). Byråkratisk styring er i stor grad preget av høyresiden, det diagnostiske styringssystemet og grensesystemet, i Simons sin modell (se Figur 1). Kominis & Dudau (2012) argumenterer for at en større bruk av det interaktive styringssystemet vil gjøre interorganisatoriske relasjoner mellom offentlige og private aktører bedre egnet til å håndtere usikkerhet i fremtiden.

2.2 Interorganisatoriske relasjoner

Interorganisatoriske relasjoner refererer til forholdene mellom to eller flere organisasjoner (Dekker, 2004). Fokuset for denne studien er relasjonen mellom Case-kommunen og hver enkelt av de private barnehagene som opererer innenfor kommunen. Interorganisatoriske relasjoner gir mulighet til å dele ressurser, kunnskap og erfaringer, og kan føre til innovasjon og effektivisering av produkter og tjenester. Imidlertid kan interorganisatoriske relasjoner også være utfordrende å håndtere (Caglio & Ditillo, 2008). Forskjellige bedrifter har ofte forskjellige kulturer og arbeidsmetoder, noe som kan føre til misforståelser og konflikter (ibid). Det kan også være utfordrende å finne en balanse mellom samarbeid og opprettholdelse av sin egen uavhengighet og konkurransevne (Ahlgren et. al., 2019). Interorganisatoriske relasjoner kan derfor være med på å beskrive hvilke styringsutfordringer Case-kommunen står ovenfor. Videre viser interorganisatoriske relasjoner til hvilke styringsmekanismer som er viktige for å håndtere de ulike utfordringene. I dette kapitlet vil vi se nærmere på interorganisatoriske relasjoner, deres fordeler og utfordringer, og hvordan disse relasjonene kan styres og optimaliseres.

Interorganisatoriske relasjoner mellom offentlige og private aktører benyttes ofte i levering av velferdstjenester (Kominis & Dudau, 2012; Ahlgren et. al., 2019). Partnerskap mellom organisasjoner kan bidra til å dele ressurser og kompetanse for å møte ulike behov og utfordringer. Partnerskap mellom offentlige og private virksomheter kan bidra til å øke kapasiteten for å tilby tjenester, og til å dele kunnskap og erfaring slik at tjenestens kvalitet forbedres (Kominis & Dudau, 2012).

Caglio og Ditillo (2008) skisserte tre hovedutfordringer knyttet til styring i interorganisatoriske relasjoner: *cooperation*, *appropriation* og *coordination*. Disse tre hovedutfordringene vil bli presentert under.

Cooperation handler om å etablere og opprettholde samarbeid mellom bedrifter (Caglio & Ditillo, 2008). Samarbeid kan være utfordrende på grunn av ulikheter i kultur, verdier, forretningsmodeller og arbeidsmetoder. På grunn av disse ulikhetene kan organisasjonene i et samarbeid ha forskjellige mål. I slike tilfeller oppstår det en fare for opportunisme, hvor den ene parten velger å prioritere oppnåelsen av sine egne mål fremfor organisasjonenes felles mål (Dekker, 2004). Mistillit mellom partene kan også medføre grunnlag for opportunisme. En part kan opptre opportunistisk i den tro at motparten gjør det samme, og det blir dermed viktig å ivareta egne interesser (ibid). Fravær av tillit mellom partene i en interorganisatorisk relasjon kan dermed medføre økte transaksjonskostnader, som er kostnader som oppstår i forbindelse med at partene må forhandle, inngå kontrakter og overvåke hverandre for å sikre at avtaler blir overholdt (Williamson, 2010). Styringsutfordringene knyttet til *cooperation* inkluderer dermed etablering av gjensidig tillit mellom partene, og definering og kommunikasjon av klare mål og forventninger.

Det er ulike former for tillit som kan gjøre seg gjeldende i interorganisatoriske relasjoner. Ahlgren og Nyland (2019) trekker frem kompetansetillit og goodwill-tillit. Kompetansetillit baserer seg på at den andre parten har den nødvendige kompetansen til å gjennomføre arbeidsoppgavene den er tildelt (Dekker, 2004). Et eksempel på kompetansetillit er samarbeid innenfor profesjonsyrker, hvor ansatte får tillit gjennom sin utdanning og profesjon. Barnehagesektoren er et eksempel på et slikt profesjonsyrke. Et annet eksempel på hvordan kompetansetillit mellom to parter kan oppstå er når de opplever hverandre som profesjonelle aktører. Konsernbarnehager vil i forhold til enkeltstående barnehager ha større mulighet til å sentralisere ressurser og kompetanse som støtter de enkelte barnehagene, og kan derfor i større grad oppfattes som profesjonelle aktører (Ahlgren et. al., 2019). Goodwill-tillit baserer seg på en tro om at den andre parten opptrer i tråd med felles definerte mål, fordi det er en gjensidig forventning om at samarbeidspartneren avstår fra å opptre opportunistisk (Dekker, 2004). Ahlgren og Nyland (2019) fant at Trondheim kommune hadde stor grad av kompetansetillit fra mindre kommuner i et interkommunalt samarbeid. Denne tilliten tilegnet de seg gjennom å være en stor kommune med store ressurser og en høy grad av kompetanse. Trondheim

kommune n t også goodwill-tillit fra de andre kommunene, basert på tidligere vellykkede samarbeid.

Appropriation handler om å sikre rettighetene til immaterielle verdier, som kunnskap, teknologi og merkevarer (Caglio & Ditillo, 2008). De forskjellige partene i et interorganisatorisk samarbeid sitter på forskjellige ressurser, i form av kunnskap og erfaringer, som den andre parten i utgangspunktet ikke har tilgang til. Dette er viktige ressurser innad i et nettverk som kan gi hver enkelt organisasjon fordeler ovenfor konkurrerende organisasjoner. Samtidig inngås ofte interorganisatoriske relasjoner på bakgrunn av at man erkjenner at enkelte ressurser er krevende å tilegne seg på egenhånd, enten fordi det er tidkrevende eller kostbart. Vellykket deling av ressurser mellom organisasjoner forutsetter at delingen er gjensidig. Dette innebærer at alle partene i et interorganisatorisk samarbeid opplever verdien av å dele ressurser, og at utvekslingen oppleves som rettferdig (ibid). En grunn til at organisasjonene kan være nølende med å dele slike ressurser med samarbeidspartnere, er av frykt for å miste kontrollen og eneretten til dem. Eksempelvis kan en barnehage utvikle en pedagogisk plattform for å styrke l ringsferdigheten hos barn.   dele denne ressursen med andre barnehagene kan medføre at de mister muligheten til å tilby et unikt barnehagetilbud. Samtidig vil tilbakeholdelse av ressurser hindre andre barnehager i å tilby et tilsvarende godt tilbud til sine brukere. På den måten fører manglende samarbeid om ressurser til suboptimale resultater (ibid). Ved å dele ressursene vil alle partene i samarbeidet bidra til å nå de kollektive målene. Det er tre styringsutfordringer knyttet til *appropriation*. Den første er å definere klare rettigheter til ressursene og organisasjonenes ansvarsområder. Den andre er å etablere mekanismer for å beskytte de immaterielle verdiene. Den tredje er å utvikle insentiver til organisasjonene for å dele sin kunnskap og teknologi (ibid).

Coordination handler om å koordinere aktiviteter og prosesser mellom bedrifter for å oppnå kollektive mål (Caglio & Ditillo, 2008). Koordineringen blir mer utfordrende i interorganisatoriske relasjoner hvis partnerskapet strekker seg over lengre tid eller hvor det er flere enn to parter involvert. For å ivareta felles mål i slike relasjoner er det nødvendig at det implementeres styringsmekanismer (ibid). Dekker (2004) beskriver tre typer styringsmekanismer som kan anvendes innen interorganisatoriske relasjoner: *outcome*, *behavior* og *social control*. *Outcome* og *behavior control* er formelle styringsmekanismer, mens *social control* er en uformell styringsmekanisme. Alle de tre styringsmekanismene har ex-ante mekanismer, som trer i kraft f r inngåelse av samarbeid, og ex-post mekanismer, som

trer i kraft etter inngåelse av samarbeid. I de følgende avsnittene vil disse tre styringsmekanismene gjennomgås.

Outcome control er fokusert på målsetting, og handler om å sette klare mål og vurdere resultatoppnåelse. Denne styringsmekanismen er mer egnet for relasjoner hvor det er enighet og klarhet i hvilke mål som skal nås, og det er definert hvilke spesifikke aktiviteter som må gjennomføres for å nå dem (Dekker, 2004). Hvordan aktivitetene gjennomføres blir dermed mindre viktig. For *outcome control* er en viktig ex-ante mekanisme å sette tydelige mål som skal oppnås og incentiver for å nå dem. Ex-post mekanismer handler om å måle når de spesifikke målsettingene er nådd, og deretter iverksette belønning (ibid).

Behavior control handler om å styre adferd til de andre partene i relasjonen. Denne styringsmekanismen er ofte brukt i relasjoner der det er viktig at aktiviteter gjennomføres på en god og forskriftsmessig måte. Styringsmekanismen er også anvendelig i relasjoner hvor det er lettere å styre adferd til partnere enn å måle resultatene (Dekker, 2004). Profesjonsyrker som krever stor utøvelse av skjønn, egner seg derfor godt for *behavior control*. Ex-ante mekanismer for *behavior control* handler om å formalisere regler og prosedyrer som skal følges. Ex-post mekanismer baserer seg på overvåkning av at atferden i organisasjonen samsvarer med de formaliserte reglene og prosedyrene (ibid).

Social control handler om å etablere og opprettholde gode relasjoner mellom organisasjoner og deres ansatte, slik at samarbeidet kan fortsette over tid. *Social control* er mer relevant for interorganisatoriske relasjoner som krever et høyt nivå av tillit og samarbeid mellom organisasjonene, og hvor mål og resultater kan være vanskelig å observere (Dekker, 2004). Ex-ante mekanismer for *social control* baserer seg i stor grad på utvelgelse av partner. I interorganisatoriske relasjoner som baserer seg på tillit er det viktig å velge samarbeidspartnere som deler felles verdier, fordi dette gjør det lettere å danne tillit mellom partene (ibid). Ex-post mekanismer fokuserer på å styrke tilliten mellom partene over tid, da tillit ikke kan iverksettes men må bygges over tid (ibid.). For å løse styringsutfordringer knyttet til *coordination* er det ikke alltid tilstrekkelig å kun basere relasjonen på tillit. Det må også tas utgangspunkt i de formelle styringsmekanismene (Caglio & Ditillo, 2008). Et ensidig fokus på *social control* kan derfor være problematisk.

2.3 Ny-institusjonell teori

Private barnehager eksisterer i en svært institusjonalisert kontekst, med klare forventninger til hvordan en barnehage skal drives. Dette er et resultat av å være en del av en velferdsstat, hvor det er et fokus på å jobbe mot det kollektivt beste. Slik blir organisasjonene utsatt for både internt og eksternt press fra omgivelsene. Det skilles mellom institusjonell og ny-institusjonell teori. Ny-institusjonell teori, presentert blant annet av Meyer og Rowan (1977) og DiMaggio og Powell (1983), tar for seg hvordan organisasjonene tilpasser seg til de institusjonelle omgivelsene. I følge både Meyer og Rowan (1977) og DiMaggio og Powell (1983) blir isomorfisme en sentral prosess i tilpasningen. Sammenlignet med institusjonell teori har ny-institusjonell teori et større fokus på de eksterne påvirkningskreftene. Organisasjonene blir påvirket av eksterne påvirkningskrefter gjennom de sosialt skapte normene og oppskriftene for hvordan en organisasjon bør være utformet (ibid). Ny-institusjonell teori trekker fram de institusjonelle mytene, eller forventningene til den daglige driften, og viser til hvordan brudd med disse forventningene fører til ekstern legitimitetstap (Meyer & Rowan, 1977). Derfor vil det være relevant å bruke ny-institusjonell teori for å analysere barnehagesektoren som en institusjon, gjøre rede for isomorfisme i sektoren og kartlegge styringsutfordringene som er til stedet i Case-kommunen.

Meyer og Rowan (1977) argumenterer for at den formelle organisasjonsstrukturen blir til i svært institusjonalisert kontekst. Den formelle strukturen fungerer som en modell for aktiviteter på alle nivåer i organisasjonen. Dette er elementer som er koblet gjennom eksplisitte målsetninger og retningslinjer som skaper en handlingsplan for hvordan og til hvilket formål de ulike aktivitetene skal utføres (ibid.). I artikkelen til Meyer og Rowan (1977) argumenteres det for at de formelle strukturene i moderne organisasjoner i større grad reflekterer mytene til deres institusjonelle omgivelser enn de faktiske forventningene til tjenesteleveransen. Institusjonalisering defineres som prosessen der spesielle tanke- og handlingsmønstre blir definert som riktige i en sosial sammenheng (ibid). I barnehagesektoren vil dette være den sosialt aksepterte måten å drive barnehagen.

Ved utvidelse av et marked blir det relasjonelle nettverket i en gitt bransje mer komplekst og sammensatt. Det blir vanskeligere for aktørene å håndtere en større grad av intern og ekstern gjensidig avhengighet (Meyer & Rowan, 1977). Arbeidsfordeling på tvers av organisasjonene er eksempel på slike utfordringer. For å håndtere slike utfordringer argumenteres det av Meyer og Rowan (1977) at byråkratisk sentraliserte strukturer er den beste løsningen, da den kan

standardisere og styre underenhetene. Problemet med en slik håndtering er imidlertid den underliggende antagelsen om at den kritiske faktoren som historisk har sikret suksess i de formelle organisasjonene er styring og koordinering. Denne antagelsen baserer seg på en tro om at organisasjonene opererer i tråd med sine formelle strukturen gjennom at regler og prosedyrer følges, og at aktiviteter faktisk samsvarer med forskriftene til den formelle strukturen. Artikkelen henviser imidlertid til en rekke studier som viser at det er et betydelig gap mellom den formelle og uformelle organisasjonen. De strukturelle elementene er ofte løst koblet til hverandre, regler blir brutt og beslutninger blir ofte ikke implementert.

Organisasjonens formelle struktur er ikke kun et resultat av deres relasjonelle nettverk, men blir påvirket av hvordan virkeligheten blir oppfattet. Mange av organisasjonenes retningslinjer, programmer og prosedyrer blir håndhevet av opinionen, av synet til sentrale aktører og av lovverket (Meyer & Rowan, 1977). Slik blir store deler av den formelle strukturen institusjonalisert og fungerer som myter. Mytene skaper den formelle organisasjonsstrukturen, og definerer hvilke ressurser og fremgangsmåter som er rimelig å ta i bruk for å nå organisasjonens mål (ibid). Slik får hver type organisasjon egne oppskrifter for hva som er forventet og akseptert. For en virksomhet vil dette være salg, produksjon, markedsføring eller regnskapsføring. For en barnehage kan det være faktorer som lek, opplæring og tillit. Å følge disse mytene gjør at organisasjonene blir vurdert som passende, rasjonell og moderne, samtidig som de tilegner seg legitimitet (ibid). Mytene får også stor betydning da de definerer nye organisasjoner og redefinerer de eksisterende. Nye myter i eksisterende domener utvider organisasjonenes formelle struktur og gjør organisasjonene mer like hverandre – isomorfisme skjer i de institusjonaliserte domenene (ibid).

2.3.1 Isomorfisme

DiMaggio og Powell (1983) definerer isomorfisme som en begrensende prosess hvor en organisasjon blir tvunget til å ligne andre organisasjoner som utsettes for de samme faktorene i omgivelsene. De argumenterer for at isomorfisme kommer som et resultat av etableringen av organisasjonsfelt. Et organisasjonsfelt defineres som de organisasjonene som leverer lignende varer og tjenester (ibid). I startfasen preges organisasjonsfeltet av betydelig mangfold blant organisasjonene i feltet. Etter at organisasjonsfeltet har blitt etablert, blir organisasjonene imidlertid dyttet mot homogenitet (ibid). Strukturen i et organisasjonsfelt blir definert i en institusjonell kontekst, og består av fire deler. Kontakten mellom aktørene i feltet øker, interorganisatoriske strukturer blir til, det skjer en økning i informasjonsmengden hver

organisasjon må håndtere og det blir en gjensidig oppmerksomhet over at organisasjonene inngår i en felles virksomhet.

Det blir identifisert tre typer isomorfisme: tvang, normativ og kopiering (DiMaggio & Powell, 1983). Isomorfisme gjennom tvang kommer i form av formell og uformell tvang fra sentrale interessenter som organisasjonen er avhengig av for å overleve. Formell tvang er tvang i form av lover og regler, og uformell tvang kommer i form av kulturelle normer og verdier innenfor det sosiale felleskapet hvor organisasjonen opererer (ibid). Eksempel på isomorfisme gjennom tvang er lovpålegg, nye reguleringer og regjeringsmandater. I barnehagesektoren er dette blant annet en felles barnehagelov, og innføringen av en ny pedagognorm og en skjerpet bemanningsnorm, som alle barnehagene i sektoren må forholde seg til. Resultatet av tvangs isomorfisme blir at organisasjonene blir mer homogene innenfor en gitt domene (ibid). DiMaggio og Powell (1983) problematiserer imidlertid i sin artikkel at beslutningstakerne ikke direkte opplever konsekvensene av beslutningene. Dermed fører implementeringen av samme politiske beslutning på tvers av hele organisasjonslinjen til at beslutningene blir mindre tilpasningsdyktige og fleksible (ibid).

Tvang er ikke den eneste driveren for isomorfisme. Usikkerhet er også en kraft som kan føre til at organisasjoner imiterer andre organisasjoner i organisasjonsfeltet som anses å være spesielt legitime eller suksessfulle. Dermed blir kopiering den andre typen for isomorfisme (DiMaggio & Powell, 1983). Når det er usikkerhet i omgivelsene, ved at teknologien ikke er tilstrekkelig forstått eller organisasjonsmålene ikke klart nok kommunisert, tenderer organisasjonene å kopiere andre organisasjoner (ibid). Eksempel på dette kan være å imitere *best practice* fra andre land eller organisasjoner, slik som introduksjon av privat virksomhet i offentlig sektor for å nå full barnehagedekning. En klar fordel ved å imitere praksisen fra andre organisasjoner er at det er lite kostnader forbundet med kopiering. Risikoen for å feile blir redusert ved å implementere en praksis som har hatt en dokumentert effekt i andre organisasjoner (ibid). Kopiering har også et rituell aspekt, ved at adapteringen av *best practice* signaliserer at organisasjonen er innovativ, noe som forbedrer organisasjonens legitimitet (ibid).

Den siste formen for isomorfisme er normativ isomorfisme, som baserer seg på profesjonalisering (DiMaggio & Powell, 1983). Profesjonalisering innebærer å definere et akseptert utdanningsforløp samt normer og verdier innenfor hvert yrke som gir hver arbeider

legitimitet til å utføre sine arbeidsoppgaver autonomt (ibid). Ved å ha et standardisert utdanningsforløp skaper det et sett av utskiftbare individer, som kan okkupere lignende stillinger på tvers av organisasjonene. Felles normer og verdier kan kompensere for at enkelte individer har en annen bakgrunn og andre tradisjoner, som kan påvirke deres atferd (ibid). I en barnehagesammenheng vil et relevant eksempel være barnehageansatte som går over fra å jobbe i private til offentlige barnehager. Felles utdanningsforløp, og felles sett av normer og verdier, gjør overgangen mulig.

Isomorfisme har tre sentrale konsekvenser for organisasjonene (Meyer & Rowan, 1977). For det første fører det til at organisasjonene integrerer elementer som er legitimert eksternt, men som ikke nødvendigvis er de mest effektive. For det andre begynner de å bruke de eksterne eller seremonielle kriteriene for å definere verdien av de strukturelle elementene i organisasjonen. Til slutt bidrar avhengigheten av eksterne institusjoner til å opprettholde stabilitet og redusere turbulens for organisasjonen. Meyer og Rowan (1977) argumenterer for at resultatet av isomorfisme blir suksess og overlevelse. Dette fordi ved å designe den formelle strukturen til å passe de institusjonelle mytene, demonstrerer organisasjonen at den handler i tråd med de normene og verdiene som er forventet, og slipper dermed å stå i tvil rundt sin praksis.

Det argumenteres av Meyer og Rowan (1977) for at fra et institusjonelt perspektiv er evolusjonen av organisasjonsspråket det viktigste aspektet ved isomorfisme. DiMaggio og Powell (1983) trekker også koblinger til vokabular i sin artikkel. Sjalousi, sinne og kjærlighet er myter som forklarer menneskelige handlinger. En ingeniør løser et spesifikt problem, en sekretær vil utføre visse oppgaver. Uten å vite hvem disse ingeniørene eller sekretærene er, og hvilke spesifikke oppgaver de utfører, forstår både den som taler og lytter hvordan ansvar vil bli fordelt. Organisasjoner som er beskrevet i legitimt vokabular antas å være orientert mot kollektivt definerte mål, og blir dermed enklere akseptert i sosiale samfunn (Meyer & Rowan, 1977). På den andre siden, organisasjoner som mangler de sosialt legitimerede elementene i strukturen sin, er mer utsatt for påstander om at de er irrasjonelle, forsømmelige eller unødvendige (ibid). Konsekvensen av dette er at organisasjonen står i fare for å miste sin ressursstrøm og støtte.

Når de institusjonaliserte omgivelsene blir finmasket, stabiliseres de interne og eksterne relasjonene. Denne stabiliseringen fører blant annet til at organisasjonene blir en del av et større nettverk (Meyer & Rowan, 1977). Her blir støtte garantert på bakgrunn av avtale, og ikke på bakgrunn av den faktiske prestasjonen til organisasjonen. Meyer og Rowan (1977) eksemplifiserer skoler og sykehus, som får statlig støtte uavhengig om de faktisk kurrer pasienter eller utdanner studenter. Det samme kan sies om barnehager. Institusjonaliseringen, som også er lovregulert, sikrer at dramatiske avvik mellom organisasjonenes praksis er lite sannsynlig. I barnehagesektoren vil barnehageloven ha denne effekten, og gjøre at praksisen til barnehagene blir tilnærmet lik. Videre sikrer institusjonaliseringen at organisasjonene blir aksepterte deler av samfunnet, og beskytter de fra sanksjoner grunnet variasjoner i praksis. I artikkelen eksemplifiseres amerikanske skoler, hvor det beskrives at skolene nærmest har et monopol, og et veldig stabilt system. Alternative praksiser, slik som private skoler, er mulige, men må ha så lik struktur at det ikke blir mulig å generere betydelige fordeler framfor de offentlige skolene.

De institusjonaliserte mytene varierer i hvor godt de beskriver kausale sammenhenger, og hvor klart definerte standardene som brukes for å vurdere output er (Meyer & Rowan, 1977). Enkelte organisasjoner støtter seg på rutiner, hvor det er klar kausal sammenheng mellom input og output. Andre, bruker mindre definerte teknikker, noe som gjør styring mer krevende. Slik blir det et spektrum mellom produksjonsorganisasjoner som får sin output strengt kontrollert på den ene siden, og på den andre siden er det organisasjoner som er avhengig av den stabiliteten og tilliten de tilegnet seg ved å holde seg til de institusjonelle reglene (ibid). Hvor en organisasjon havner på denne skalaen baserer seg ikke på en objektiv vurdering av organisasjonen, da det argumenteres for at en slik vurdering ikke fins. Organisasjoner og omgivelser omdefinerer ofte sin output og gjør den mer tvetydig for å redusere retten til å foreta styring (ibid).

En sentral utfordring som møter organisasjoner som er avhengig av å integrere de institusjonelle reglene i sin praksis er at interne krav til effektivitet ofte er i spenning med de institusjonelle reglene (Meyer & Rowan, 1977). For en doktor er det viktig å bruke akseptert medisinsk praksis. Hvor effektiv en behandling er med tanke på ressursforbruk er mindre viktig. Noen aktiviteter har også rituell betydning, der de validerer organisasjonen (ibid). Et eksempel er høyt profesjonaliserte konsulenter som gir en virksomhet ekstern validitet, men som er vanskelig å forsvare rent økonomisk. Det samme kan sies om høy pedagogtetthet i

barnehagene, som ikke automatisk er ekvivalent med økt opplevd kvalitet, men gir validitet til barnehagen.

Det som også skaper konflikt mellom de institusjonelle reglene og effektivitet er at de institusjonelle reglene er svært generaliserte, mens den virkelige praksisen er lite standardisert og ofte unik. Dermed blir de institusjonelle reglene ofte upassende for variasjonene og anomaliene som preger spesifikke situasjoner (Meyer & Rowan, 1977). En konvensjonell medisinsk behandling kan være upassende for en spesiell pasient, og det som defineres som god barnehagedrift er ikke nødvendigvis en god barnehagehverdag for alle barn. *Decoupling* er et hjelpemiddel for å håndtere en slik utfordring. Organisasjoner som er bygd rundt en ide om å være effektive, dekobler effektivitetsfokuset fra den daglige driften, og fokuset blir dermed usynliggjort (Meyer & Rowan, 1977). Slik sikrer *decoupling* at organisasjoner fortsetter å fremstå som legitime, ved at det opprettholdes tillit til at organisasjonene handler i tråd med de institusjonelle mytene (ibid). Gjennom *decoupling* forplikter organisasjonen seg ikke bare til å følge de institusjonelle reglene, men også til å få ting til å fungere bak teppet. Meyer og Rowan (1977) argumenterer for at dette kanskje er den mest rasjonelle måten å håndtere problemene ved de institusjonelle mytene.

2.4 Oppsummering

I dette kapitlet har det teoretiske rammeverket for studien blitt presentert. Denne studien baserer seg på tre teorier: Simons (1995a) sine *Levers of control*, interorganisatoriske relasjoner og ny-institusjonell teori. For å oppsummere vil det redegjøres hvordan teoriene kommer til å bli brukt videre i analysen.

Simons (1995a) sitt rammeverk består av fire styringsspaker. Disse styringsspakene er fundert i organisasjonens strategi. Hvilke styringsspaker en organisasjon bruker må baseres på hvilke mål bedriften har. Flere eller alle styringsspakene kan benyttes på samme tidspunkt for å håndtere forskjellige strategiske utfordringer. På bakgrunn av størrelsen til Case-kommunen, og at barnehagesektoren er sammensatt av et differensiert sett av aktører, forventes det et behov for styringsmekanismer som overvåker og setter grenser for virksomheten til de forskjellige barnehagene. Samtidig er barnehagelærer et profesjonsyrke, som i stor grad har felles normer og verdier, samt tillit til den enkeltes profesjonsutøvelse.

Litteraturen om interorganisatoriske relasjoner fremhever ulike utfordringer organisasjoner må overkomme for å oppnå suksessfulle samarbeid. Caglio & Ditillo (2008) beskriver tre hovedutfordringer: *cooperation*, *appropriation* og *coordination*. Denne teorien brukes i denne studien til å beskrive hvordan disse utfordringene gjør seg gjeldende i det aktuelle samarbeidet mellom kommunen og de private barnehagene. Gjensidig tillit mellom Case-kommunen og barnehagene er viktig for å begrense behovet for formelle styringsmekanismer, og dermed redusere transaksjonskostnadene knyttet til det interorganisatoriske samarbeidet. Et suksessfullt samarbeid innebærer også at alle ser verdien av det interorganisatoriske samarbeidet, og dermed blir motivert til å dele sine ressurser med de andre partene. Barnehagene må se en verdi av å dele sin kunnskap og erfaringer med kommunen og de andre barnehagene i samarbeidet. Disse utfordringene blir mer kompliserte over tid og i relasjoner med mange parter. Begge faktorene er til stede i barnehagesektoren i kommunen, og det kan derfor være behov for både formelle og uformelle styringsmekanismer. Hvordan kommunen håndterer disse utfordringene er noe denne studien har som formål å beskrive.

Ny-institusjonell teori omhandler hvordan organisasjoner opererer i svært institusjonaliserte omgivelser. I slike sammenhenger oppstår det organisatoriske felt, hvor organisasjoner som leverer lignende varer og tjenester blir underlagt de samme institusjonelle mytene. Et sentralt diskusjonsmoment vil være følgene av å bryte med de institusjonelle mytene, som omhandler tap av legitimitet. Tap av legitimitet i en institusjonell kontekst vil være svært kritisk for organisasjonen, da det kan føre til tap av ressurstilgang. I barnehagesektoren kommer dette til uttrykk gjennom innstillingene som ønsker å gi barnehagemyndigheten mulighet til å trekke tilbake tilskuddet etter en toårs periode. Dersom de institusjonelle mytene faktisk følges, vil det bidra til isomorfisme i organisasjonsfeltet. Isomorfisme kommer i tre forskjellige former, der den mest sentrale for denne studien er tvang. Gjennom formell tvang, i form av lovpålegg, samt uformell tvang gjennom felles normer, blir organisasjonene mer like hverandre, da det blir lite rom for store variasjoner. De institusjonelle mytene viser til den sosialt aksepterte måten å drive en barnehage, men dette trenger ikke å være den mest effektive måten. Decoupling blir en måte å håndtere denne utfordringen på, for å opprettholde den eksterne legitimiteten

3. Metode

3.1 Vitenskapsteoretisk perspektiv

I vitenskapsteori defineres metodologi som de antagelsene, og den underliggende logikken, som ligger til grunn når vi forsøker å forstå verden rundt oss (Reiss, 2013). Dersom vi ser på naturvitenskapen, kommer vi inn på forskning som kan etterprøves, og som derfor kan anses som objektiv. Det finnes imidlertid tilfeller der forskning ikke handler om etterprøvbare fenomen, men i stedet om subjektive opplevelser og inntrykk. Hvor godt et styringssystem er defineres ikke utelukkende av hvor godt det er i teorien, men også av de subjektive oppfatningene og opplevelsene til de som bruker styringssystemet. Derfor vil det i denne forskningsoppgaven være lagt til grunn et hermeneutisk perspektiv, hvor fokuset vil være på å forstå mennesker gjennom ord, opplevelser og fortolkninger (Okasha, 2016)

Hermeneutikk defineres som kunsten til å tolke de subjektive oppfatningene, og danner derfor grunnlaget for det vi kjenner til som kvalitativ forskning (Okasha, 2016). For å forstå de valgte informantene på best mulig måte valgte vi å gjennomføre dybdeintervju, hvor det var rom til å stille oppfølgingsspørsmål og oppklare eventuelle misforståelser. Informantene har gjennom sine erfaringer i sektoren oppfatninger som kom til uttrykk i intervjuene vi gjennomførte. Oppfatningene ble ikke til i et vakuum, men ble til gjennom påvirkning av kontekstuelle hendelser og i samarbeid med andre (Okasha, 2016). Eksempelvis har informantene i studien fra de private barnehagene mest sannsynlig blitt påvirket av deres opplevelser gjennom å samarbeide med Case-kommunen. Slik har våre informanter ytret sin egen fortolkning av situasjonen i barnehagesektoren. Virkeligheten blir til gjennom disse fortolkningene av hendelser. Det blir vanskelig å definere en objektiv virkelighet, og det nærmeste vi kommer den faktiske virkeligheten er dersom flere objekter opplever fenomenet på samme måte. Som forskere har vi imidlertid fortolket deres fortolkning, og vi får dermed dobbel hermeneutikk (Okasha, 2016). Det er dette som danner vår forståelse for barnehagesektoren, og de interne relasjonene og styringssystemene.

3.2 Forskningsdesign

Det er tre ulike tilnærminger til kvalitative studier: *deduktive*, *induktive* og *abduktive* tilnærminger (Bell et al., 2022). Ved en *deduktiv* tilnærming tar studien utgangspunkt i teori, ved at problemstillingen utvikles basert på eksisterende teori, for så å anvende empiri for å teste om teorien stemmer. I en slik type studie brukes teorien både til å designe studien og for å tolke forskningsresultatene (ibid). En *induktiv* tilnærming starter ofte med en mer åpen

problemstilling, for så å samle inn all relevant data. Deretter blir datamaterialet systematisert og danner teori. Målet med slike studier er at det ikke skal foreligge begrensninger på hva slags informasjon som samles inn. Der det i en deduktiv studie vil være spørreskjema eller en strukturert intervjuguide som avgjør hva slags data som blir samlet inn, er det forskeren som bestemmer dette i en induktiv studie (ibid). Når vi snakker om kvalitative metoder ligger det i premisset at det handler om induktive studier, da kvalitative metoder ikke egner seg så godt til testing av teorier (ibid). Dermed blir det feil å si at «funnene stemmer med teorien» dersom studien baserer seg på en induktiv studie, da datagrunnlaget ikke er tilstrekkelig for å legitimt trekke en slik slutning.

Jacobsen (2022) påstår imidlertid at det ikke er mulig å være rent *deduktiv* eller rent *induktiv*. Han hevder at det ikke er mulig å kun forholde seg til teori, da teorien kommer av tidligere erfaring eller observasjon. Samtidig er han kritisk til tanken om at det er mulig å gå inn i verden helt upåvirket av antagelser og fordommer. Det argumenteres derfor for en pragmatisk tilnærming, som kalles *abduksjon* (ibid). *Induktive* og *deduktive* studier går hånd i hånd. Det er induktivt når vi spør «hvorfors skjer dette?» for så å komme med noen tentative forklaringer. I ettertid blir det deduksjon når forklaringene blir avgrenset. Slik blir det mulig å bevege seg frem og tilbake, og utvide og modifisere teorien (Bell et al., 2022).

Det teoretiske rammeverket for denne studien ble flere ganger endret underveis i forskningsprosjektet, og studien kan derfor ikke vurderes til å være *deduktiv*. Med en så engasjerende tematikk, som angår en stor del av Norges befolkning, var det heller ikke mulig å gå inn i forskningsprosjektet uten noen forhåndsinnfattede meninger, selv om forskerens roller er å være så objektiv som mulig. Studien var derfor heller ikke en rent *induktiv* studie. Studien er i stedet *abduktiv*. Den opprinnelige problemstillingen ble til ved at vi ønsket å studere hvordan Case-kommunen styrte tjenesteleveransen til de private aktørene. Vi gikk inn med noen antakelser om hva empirien ville vise. Disse antakelsene ble konfrontert med empiri, hvor konklusjonen ofte ble at det faktisk ikke var empirisk støtte for dem. Videre ble intervjuguiden i utgangspunktet basert på et teoretisk rammeverk, og senere utvidet med en utfyllende teori. Etter nærmere analyse av datagrunnlaget ble det imidlertid klart at det valgte teorigrunnlaget ikke forklarte våre hovedfunn, og det måtte derfor modifiseres. Dette førte til en endring i problemstillingen, som igjen medførte en endring i hvilke teorier som var relevante for vår studie. Slik ble det en *abduktiv* tilnærming til studien, hvor det er en kombinasjon av både *induksjon* og *deduksjon*.

Det skilles mellom tre typer forskningsspørsmål: kausale, deskriptive og eksplorative. Kausale forskningsspørsmål søker å forklare hvorfor noe skjedde, hvor hensikten er å avdekke hvilke kausale mekanismer som binder årsak og virkning (Jacobsen, 2022). Slik blir fokuset på å «forklare» heller enn på å «beskrive». En kausal studie inneholder en tidsdimensjon, hvor virkningen skapes over tid. Logikken her er at en hendelse på et tidligere tidspunkt skaper en virkning på et senere tidspunkt (ibid). Dersom problemstillingen hadde studert kausaliteten mellom endringene i regelverket og overlevelsen av de enkeltstående barnehagene, hadde dette vært et passende forskningsdesign. Problemstillingen er imidlertid av slik karakter at en kausal studie ikke blir aktuelt.

En eksplorativ studie foretas gjerne på et område som ikke har blitt mye forsket på tidligere, for å legge grunnlaget for videre forskning (Bell et al., 2022). Styringssystemer i barnehagesektoren er imidlertid ikke et nytt forskningsområdet, da det er blant annet flere tidligere masteroppgaver som har forsket på mye av det samme som vi forsker på i denne masteroppgaven. En eksplorativ studie vil derfor være lite hensiktsmessig.

Den tredje og siste typen forskningsspørsmål er deskriptivt. Denne typen problemstilling kjennetegnes av at det er klarhet om hva man ønsker å undersøke, men man vet ikke hvor ofte fenomenet forekommer eller hvor vanlig det er. Denne typen forskningsspørsmål vil gi en mer detaljert og nyansert kunnskap om et fenomen (Jacobsen, 2022). I starten av forskningsarbeidet var vi klare over at det var en rekke styringsutfordringer i Case-kommunen ovenfor barnehagesektoren. Det var imidlertid uvisst hvor omfattende disse styringsutfordringene var, og hvor store deler av styringssystemet ble preget. Det har derfor vært hensiktsmessig å benytte en deskriptiv problemstilling for å undersøke dette nærmere.

Problemstillingen presiserer at vi ønsker å se på styringsutfordringene i Case-kommunen, og med dette avgrensner forskningsfokuset til en organisasjon. Det aktuelle forskningsdesignet i vår oppgave blir derfor en casestudie. Felles for alle casestudier er at det valgte studieobjektet er avgrenset i tid og rom. Studien er tidsavgrenset til å beskrive dagens styringssystem, og blir med dette en tverrsnittsstudie ved å ta et øyeblikksbilde (Bell et al., 2022). Dagens styringssystem blir imidlertid påvirket av den historiske utviklingen og fremtidsutsiktene til sektoren.

Fordelen med en case-studie er at en tilegner seg en dyp forståelse for en hendelse eller et fenomen, gjennom «tykke beskrivelser» som defineres som detaljerte beskrivelser av virkeligheten (Jacobsen, 2022). En av begrensningene med en casestudie er at det blir vanskelig å generalisere fra en case til en annen. Ved generalisering er det behov for datagrunnlag fra alle sammenhenger, noe en casestudie ikke gir (ibid). Den aktuelle studien har fokusert på å studere styringsutfordringene i Case-kommunen, som ikke trenger å være tilsvarende som styringsutfordringene i resten av Norge. Det kan foreligge en forventning om at lignende eller like styringsutfordringer også forekommer i andre kommuner, dette kan ikke hevdes på bakgrunn av denne studien.

3.3 Datainnsamling

Kvalitativ forskning brukes til å systematisere og gi innsikt i menneskelig uttrykk gjennom skriftlig eller muntlige ytringer, eller gjennom handling (Bell et al., 2022). Slik blir kvalitativ forskning svært følsom ovenfor sine omgivelser, ved at man blir tett på de man forsker på. Dette gjør kvalitativ forskning krevende, da en ofte oppdager at forholdene ikke er helt slik en forventet (Jacobsen, 2022). I vår studie benyttet vi tre forskjellige typer datainnsamlingsmetoder for å samle inn primær og sekundærdata: intervju, observasjon og dokumentanalyse. I det følgende kommer det en beskrivelse av de tre metodene.

3.3.1 Intervju, intervjuguide og informanter

Innenfor kvalitativ forskning er det en rekke datainnsamlingsmetoder. Denne oppgaven benytter seg av metoden semistrukturert dybdeintervju. Dette var en hensiktsmessig metode da vi var interesserte i å få rede på nyanser i meninger, opplevelser og holdninger hos en gruppe som er utsatt for samme styringssystem. Dette var også en hensiktsmessig metode på grunn av tematikken i vår problemstilling. Ved å gjennomføre dybdeintervju fikk vi kontroll over prosessen ved å kunne lede intervjuet tilbake i foretrukket retning, samt verifisere og konfrontere egne meninger eller oppfatninger underveis i prosessen.

Alle dybdeintervju ble gjennomført ansikt-til-ansikt. Intervjuene ble basert på en intervjuguide med en rekke forhåndsformulerte spørsmål som ble utarbeidet på bakgrunn av et eller flere teoretiske rammeverk (se vedlegg). Det var likevel rom for å vike fra intervjuguiden dersom informantene bevegde seg i en interessant retning. Digresjoner ga oss innsikt i hva

informantene egentlig hadde lyst til å fortelle oss, og hva de vurderte som sentralt rundt den presenterte problemstillingen (Bell et al., 2022).

Det ble til sammen utarbeidet tre intervjuguider, tilpasset informantenes stilling og bakgrunn. Alle tre intervjuguidene er vedlagt i *Vedlegg 1: Intervjuguide*. Den første intervjuguiden ble basert på rammeverket til Ferreira og Otley (2009), som presenterer en normativ tilnærming til utforming, bruk og analyse av et prestasjonsstyringssystem. Ved å gå gjennom rammeverket ble vi veiledet til å utarbeide en rekke spørsmål for å kartlegge strukturen og bruken av prestasjonsmålingssystemet i Case-kommunen. Denne intervjuguiden ble brukt som grunnlag for det første intervjuene med en kommunal representant. Den andre intervjuguiden bygget videre på den første, men har andre typer spørsmål for å hensynta kunnskapen til og konteksten rundt de aktuelle informantene. Denne intervjuguiden ble brukt i intervjuene med fire andre kommunerepresentantene. Den tredje intervjuguiden ble utfylt med teorien om konkurrerende institusjonelle logikker (Pache & Santos, 2013), og ble brukt i møte med styrelederne i de private barnehagene. Det nevnte teorigrunnlaget ble imidlertid vurdert som mindre relevante på et senere stadiet av forskningsprosessen, og de ble derfor ikke brukt i analysen. (2009)

Utvelgelse av informanter

Ved utarbeidelse av problemstillingen var det viktig å ta stilling til tilgjengeligheten av informanter. I forkant av masteroppgaven ble det gjennomført en pilotstudie der vi foretok en dokumentstudie for å bli bedre kjent med barnehagesektoren. I den sammenhengen var det ønskelig å gjennomføre minst et intervju med en privat barnehage. Vi lyktes ikke i å få kontakt med noen informanter i forbindelse med pilotstudien. Fokuset for pilotstudien ble derfor en dokumentanalyse. For å sikre at vi ikke møtte det samme problemet med å innhente informanter ble fokuset for masteroppgaven i større grad rettet mot kommunen. Gjennom samarbeid med veilederne ble det kartlagt en liste av ønskede informanter, sammensatt av både representanter fra kommunen og private barnehager. Siden vår problemstilling i stor grad overlappet problemstillingen i doktorgradsarbeidet til en av våre veiledere, ble vi enige om å gå sammen om å kontakte og intervju informanter.

Den endelige sammensetningen av informanter besto av fem kommunale representanter, en privat styrer fra en enkeltstående barnehage og en styrer underlagt et stort landsdekkende konsern. Dette var ikke et tilfeldig men strategisk utvalg, da informantene ble vurdert til å

kunne bidra til å svare på problemstillingen (Bell et. al., 2022). En komplett oversikt over informanter og deres roller er oppført i *Tabell 1*.

Tabell 1: Oversikt over studiens informanter

	Arbeider ved/under	Tidspunkt	Sted for intervjuet	Lengde
Kommune ansatt 1	Fagenheten og Kommunalsjef barnehage	25. januar kl. 10:00	Lokalt bibliotek	1t og 40min
Kommune ansatt 2	Fagenheten	30. januar kl. 12:00	Fagenheten sine lokaler	1t
Privat styrer 1	Privat enkeltstående ideell barnehage	31. januar kl. 12:00	Barnehagen sine lokaler	1t og 40min
Kommune ansatt 3	Kommunalsjef - barnehage	1. februar kl. 16:00	Kommunalsjef - barnehage sine lokaler	40min
Kommune ansatt 4	Fagenheten	7. februar kl. 8:30	Fagenheten sine lokaler	1t
Privat styrer 2	Privat komersiell barnehage som er del av et konsern	8. februar kl. 12:00	Barnehagen sine lokaler	1t
Kommune ansatt 5	Kommunedirektørens fagstab	9. februar kl. 13:30	Fagenheten sine lokaler	1t og 30min

Gjennomføring av intervjuer

Ved gjennomføringen av intervjuene ble det lagt vekt på å få informantene til å føle seg komfortable og å respektere den avsatte tiden. Informantene fikk derfor selv velge sted for gjennomføring av intervjuet. I de fleste tilfellene var dette på et kontor i kommunehuset, eller på et kontor i den aktuelle private barnehage. En av informantene ønsket å gjennomføre intervjuet på et lokalt bibliotek. Å gjennomføre intervjuet på et slikt offentlig sted medførte to uheldige avbrytelser grunnet en hendelse på biblioteket. Informanten ble ikke synlig påvirket av hendelsesforløpet, men det medførte at vi måtte legge inn to pauser underveis, noe som var uheldig. Alle intervjuene bar preg av engasjerte informanter som var opptatt av å dele sin kunnskap. Dette bidro også til å belyse temaer utenfor vår intervjuguide og ga oss totalt sett en større innsikt. Den avsatte tiden ble respektert, bortsett fra når informanten selv ønsket å utdype ytterligere.

Intervjuet ble gjennomført ved at den ene studenten ledet intervjuet, mens den andre observerte informanten og tok notater underveis. Dette var en hensiktsmessig løsning da det er vanskelig å gjøre begge disse oppgavene samtidig. Under intervjuene ble vi ledsaget av veileder for masteroppgaven, som hentet inn data til sin egen doktorgrad. Samarbeidet var gunstig da hun har en dypere forståelse for barnehagesektoren, og kunne derfor stille gode tilleggsspørsmål.

Det ble gjort opptak av intervjuene med både skriftlig og muntlig samtykke fra informantene. På den måten sikret vi at de var innforstått med hensikten for opptakene. Av hensyn til personvern ble intervjuene lagret på en kryptert server i samsvar til NTNU sin veileder for behandling av personopplysninger (NTNU, 2023). Intervjuene ble deretter transkribert, og i den forbindelse ble informantene anonymisert. Etter fullført transkribering ble opptakene av intervjuene slettet. Transkripsjonen ble datagrunnlaget for videre analyse.

3.3.2 Dokumentanalyse

Pilotstudien som ble foretatt i forkant av masteroppgaven var en god innledning til det omfattende arbeidet med dokumentstudiet. Ved å lese gjennom en rekke rapporter fikk vi en bedre forståelse for utviklingen i barnehagesektoren. Rapportene presenterte også lovverket og rammeverk som legger grunnlaget for det kommunale styringssystemet i Case-kommunen. Slik har dokumentstudiet fungert som bakgrunnsdata. Kun ett av de studerte dokumentene var spesifikk for Case-kommunen. Dette var *Tilsynsrapporten*, som blant annet tok for seg nedleggelsen av en privat barnehage som var del av et større konsern. Av hensyn til å anonymisere kommunen omtales denne rapporten som *Tilsynsrapporten*, og ikke dens egentlige navn. Nedleggelsen av den private barnehagen kommer til å bli omtalt som *Nedleggelsessaken*. Resten av dokumentene var ikke casespesifikke dokumenter, relevante kun for Case-kommunen, men generelle for hele barnehagesektoren (Tjora, 2021). I *Vedlegg 2: Dokumentoversikt* presenteres en oversikt over rapportene vi har tatt utgangspunkt i.

Det foretatte dokumentstudiet fremhevet prestasjonsmålingssystemet BASIL. Dette er en årlig rapportering private og kommunale barnehager foretar, og består av en årsmelding samt en regnskapsdel. Denne rapporten ble undersøkt nærmere for å få et bedre inntrykk av prestasjonsmålingssystemet brukt i Case-kommunen. Rapporten er av en slik karakter at det er vanskelig å forstå innholdet uten innsidekunnskap og tidligere erfaring med utfyllelse. Vi er derfor svært takknemlige for at Privat styrer 1 tok seg tid til å gå gjennom begge delene av

rapporten, samt framheve enkelte utfordringer med rapporteringssystemet. På denne måten fikk vi en bedre forståelse for hva som skal fylles inn under hver av spørsmålene. Under eiermøte, som avholdes for private og offentlige aktører i barnehagesektoren, ble også årsmeldingen for 2022 gjennomgått, som ga oss ytterligere innsikt.

3.3.3 Observasjon

Den siste datainnsamlingsmetoden vi benyttet var observasjon. Et av temaene på intervjuguiden omhandler informasjonsflyt, og flere av informantene nevnte årlige eiermøter. Dette ble beskrevet som møter der kommunal og private eiere møter for å utveksle erfaringer og ta opp aktuelle problemstillinger. Vi ble invitert til å delta på et slikt eiermøte, og fikk dermed en unik mulighet til å observere som supplement til intervjudata. Observasjonen under eiermøte var i større grad dynamisk, da vi ikke utelukkende hadde rollen som en flue-på-veggen (Tjora, 2021). Doktorgradsstipendiaten valgte å gå rundt i lokalet og høre på diskusjonene, mens mastergradsstudenten satt seg på et bord og var deltagende i diskusjonene rundt bordet ved å stille spørsmål og be om oppklaring.

På eiermøte deltok 26 eiere og 36 styrere fra ulike barnehager, samt 8 representanter fra kommunen. Med tanke på det totale antallet barnehager i Case-kommunen var det ikke et fullt oppmøte. Vi plasserte oss ved et bord sammen med flere private aktører. Blant disse aktørene var det både eiere og styrere, fra barnehager eid av konsern, enkeltstående barnehager, foreldreide barnehager. Alle styrerne på bordet som ikke var under et større konsern presiserte også at de hadde tatt på seg rollen som pedagogisk leder etter at den nye pedagognormen ble innført. Flere hadde så mange forskjellige ansvarsområder at de kommenterte at de måtte jobbe samtidig som eiermøte foregikk da de ikke hadde kapasitet til å sette av fem timer av dagen.

Under dette eiermøte ble det i første omgang gjennomgått barnehagemyndighetens rolle og ansvar overfor barnehagesektoren, hvorpå det så ble åpnet opp for innspill fra private eiere. Her var det interessant å observere hvilke temaer som engasjerte de private eierne, hvordan kommunale representanter svarte på spørsmål, og hvor nær og god relasjonen mellom partene faktisk var. I andre del av eiermøte ble årsmeldingen fra 2022 gjennomgått, som skal legge grunnlaget for tilsynsarbeidet i 2023. Dette var et svært innholdsrikt møte som ga oss mye nyttig datamateriale. Stemningen i rommet, ordbruken og samhandlingen i pausene sa mye om den faktiske relasjonen mellom partene.

Fordelen med denne datainnsamlingsmetoden er at man får et mer objektivt inntrykk av forholdene i barnehagesektoren. Dette er en datainnsamlingsmetode som er preget av *naturalisme*, som innebærer en ide om at det sosiale samspillet skal studeres i dens *naturlige situasjon* (Tjora, 2021). Det kan også hende at ved gjennomføring av observasjon synliggjøres visse aspekt som de involverte selv ikke er bevist på eller har reflektert over (ibid). Et eksempel er at mange av informantene meldte under intervjuene at relasjonen mellom de private og offentlige var god, men på eiermøte plasserte private og offentlige aktører seg på separate bord. Til tross for mangel på uvennlighet og spenning var det altså likevel ingen nærhet mellom partene. På den andre siden er det negative med denne innsamlingsmetoden at det kan foreligge forskningseffekt, ved at de som blir observert tenderer å tilpasse seg når de er bevist på observasjonen (ibid). Vår deltagelse ble også presentert i starten av møte, og alle var dermed bevist på vår tilstedeværelse.

3.3.4 Analyse av data

Etter transkriberingen av intervjuene startet vi med kodingen av datamaterialet. Til sammen ble det i underkant av 100 sider å behandle, og det ble foretatt tre runder med koding. Den første runden gikk ut på å bli bedre kjent med datamaterialet. Det ble opprettet et høyt antall koder, hvor vi kodet interessante sitat som vi antok kunne brukes senere. Runde to tok utgangspunkt i skrivingen av empirikapittelet, som behøvde noen interessante funn å strukturere kapittelet etter. Dermed ble det gjort ti funn. Kodene ble gjennomgått en gang til for å finne sitat som støttet disse funnene. Når datamaterialet var gjennomgått nok en gang, ble sitatene gruppert basert på om det var fra perspektivet til kommunen eller perspektivet til en privat barnehage. Etter samhandling mellom oppgavens to forfattere, samt god veiledning fra veilederne, ble det enighet om at funnene burde komprimeres ytterligere ned til fire hovedfunn. Dette ble den siste runden med koding, der målet var å finne sentrale sitat å presentere under de fire hovedfunnene.

Tjora (2021) hevder at referanser til sitat fra empirien er sentralt for å illustrere mangfoldet i datamaterialet, og foreslår 2-4 sitat for hvert tema som beskrives. Basert på dette ble det vurdert som rimelig å anse hvert hovedfunn som et tema. Det ble forsøkt å holde antall sitat til det minimale, men det viktigste har likevel vært å få frem viktige poeng på best mulig måte. Alle sitat fra både intervjuene og observasjonen ble fakta-sjekket, og eventuelle feil ble kommentert og oppklart i teksten. Egne vurderingen og tolkning er selvfølgelig ikke mulig å fakta-sjekk,

men dersom det ble referert til statistikk eller artikler ble datagrunnlaget undersøkt. Slik har det vært en legitim presentasjon av datamaterialet.

3.4 Kvaliteten av egen metode

I kvalitativ forskning er det ikke mulig å legge fram objektive tall for å empirisk bevise funnene i forskningen. Forskningen baseres i stedet på subjektiv fortolkning av subjektive utsagn og observasjoner. Å være transparent om forskningsprosessen har derfor vært sentralt. I det følgende vil påliteligheten, gyldigheten og generaliserbarheten av oppgaven bli problematisert og diskutert.

3.4.1 Pålitelighet

Pålitelighet, eller reliabilitet, handler om i hvilken grad vi kan stole på innsamlet datamaterialet, og om det er mulig å etterprøve funnene (Bell et al., 2022). Dersom det er relevante koblinger mellom empirien, teorien og analysen vil det styrke påliteligheten til studien. Et spesielt utsatt forhold ved en kvalitativ studie er måten man velger ut sentrale sitat fra intervjuene, eller hvordan man fremstiller observerte hendelser (Tjora, 2021). Det har hele veien vært viktig å ikke ta ting ut av kontekst, og ikke tillegge ord og handlinger en mening som informanten ikke ga uttrykk for. Under intervjuprosessen ble det stilt mange oppklarende spørsmål, dersom vi var i tvil om hva informanten mente med sitt utsagn. Intervjuene ble dokumentert gjennom lydopptak, og i jobben med transkriberingen har vi vært nøye med å transkribere ordrett. Slik har vi forsøkt å sikre en høy grad av pålitelighet i vårt datamateriale.

Store deler av datamaterialet er informantenes egne fortolkninger av virkeligheten, som ikke nødvendigvis trenger å samsvare med de faktiske forholdene. Da studien er av en kvalitativ art, hvor målet er å få en dypere forståelse for styringsutfordringene i barnehagesektoren, har opplevelsen av sektoren og hvordan den er organisert vært relevant for vår studie. Dersom det er avvik mellom hvordan kommunen og de private barnehagene opplever sektoren vil dette være en sentral del av styringsutfordringene. Informantenes fortolkning ble i neste omgang fortolket en gang til i denne masteroppgaven. Dermed har vi fått dobbel hermeneutikk (Okasha, 2016). Denne fortolkningen ble gjort på bakgrunn av vår forståelse av sektoren, som ble til gjennom pilotstudien som ble foretatt høsten 2022. Som del av vår dokumentstudie, gikk vi også gjennom tidligere masteroppgaver som tok for seg lignende problemstillinger. Våre funn korresponderer i stor grad med funn fra tidligere forskning, noe som øker påliteligheten til vår studie da det viser at det er mulig å etterprøve funnene.

3.4.2 Gyldighet

Gyldigheten av studien, eller validiteten, måler hvor godt vår fortolkning av datamaterialet faktisk besvarer den aktuelle problemstillingen. Det sentrale spørsmålet er hvorvidt det er sammenheng mellom spørsmål og svar. En måte å styrke gyldigheten på er gjennom å være transparent på hvordan intervjuguidene ble utformet, og på hvorfor vi valgte de aktuelle forskningsmetodene (Tjora, 2021).

Valg av forskningsmetode har i stor grad blitt preget av problemstillingen for masteroppgaven. På bakgrunn av problemstillingen har vi vurdert intervju, i kombinasjon med dokumentanalyse, som den beste metoden for å tilegne oss en dypere forståelse. For å sikre en så virkelighetsnær tilnærming til problemstillingen som mulig, sikret vi i tillegg innsamling av primærdata gjennom observasjoner. (Okasha, 2016). Kodingen av datamaterialet ble først gjennomført individuelt, for så å sammenligne fortolkningene av de ulike utsagnene. Sitatene som ble brukt i empiri kapitlet ble valgt ut på bakgrunn av en konsensus mellom masterstudentene om hvilke som var de mest sentrale å få fram under hvert hovedfunn. Dersom det var en oppfatning om at en av oss gjorde en misvisende fortolkning av informanten, ble dette diskutert fram til begge kunne si seg enige. Slik styrket vi gyldigheten i studien.

På grunn av intervjuenes strukturering kunne informantene utdype med utsagn som ikke direkte besvarte problemstillingen, men var interessante for oss som forskere. Derfor var det kontinuerlig viktig å utfordre hvordan disse utsagnene relaterte seg til problemstilling. Et eksempel her kan være problematikken rundt sykefravær i barnehagesektoren. Ut fra pilotstudien visste vi at de private barnehagene hadde på landsgjennomsnitt et mindre sykefravær enn de kommunale barnehagene. Ved å se bort fra funn som ikke direkte svarte på problemstillingen, ble gyldigheten til studien ivarettatt.

3.4.3 Generalisering

Det skilles mellom to typer generalisering: statistisk og analytisk (Jacobsen, 2022). Statistisk generalisering kan også deles inn i to undertyper: generalisering fra utvalget over til hele populasjonen, og fra en populasjon til en annen (ibid). I kvalitativ forskning vil graden av generaliserbarhet avhenge av kvaliteten på utvalget, altså hvorvidt de ulike synspunktene blir godt nok representert, slik at det ikke blir skjevhet i utvalget (Bell et al., 2022). Ved å sette sammen en liste over ønskede informanter har vi forsøkt å hensynta dette aspektet på best mulig

måte. Vi har likevel vært avhengig av respons, og den endelige listen av informanter har i stor grad vært påvirket av dette. Vi vurderer representasjonen fra kommunen som god, da vi fikk informanter fra ulike hold og med ulike perspektiv. Det samme kan dessverre ikke sies om representantene fra de private barnehagene. En styrkende faktor er andelen av private aktører under eiermøte, hvor vi fikk muligheten til å bli bedre kjent med flere private barnehager, både store og små. Eiermøte var likevel av en slik karakter at all kommunikasjon med de private aktørene var kort og fragmentert. Det var derfor ikke mulig å gå like dypt som vi kunne i intervjuene. Datagrunnlaget vurderes derfor som ikke tilstrekkelig for å foreta statistisk generalisering.

Overførbarhet defineres som generalisering fra en eller flere caser eller kontekster over til andre caser eller kontekster (Jacobsen, 2022). Graden av overførbarhet øker jo flere enheter som blir undersøkt (ibid). Resultatene fra en casestudie vil være tett knyttet til den spesifikke konteksten. Ved å gjenta lignende studier i flere konteksten, øker sannsynligheten for at det er mulig å generalisere funnene til andre kontekster som ikke er studert. Litteraturstudie av tidligere masteroppgaver som tok for seg relaterte problemstillinger er en måte å gjøre dette på. Overførbarheten kan også styrkes ved å velge caser som er antatt å være de mest typiske, eller representerer spredning (ibid). Den viktigste forutsetningen for overførbarhet er at studien kan knyttes til teori. Dette innebærer at det som avdekkes i studien er et generelt teoretisk fenomen som antas å være gjeldende også i andre kontekster. De tykke beskrivelsene i kvalitative studier gir et godt utgangspunkt for forskeren å kunne si hvilke forutsetninger som må foreligge for at noe mest sannsynlig skjer (ibid).

I denne masteroppgaven vurderes funnene til å være overførbare til andre kommuner med tilsvarende størrelse og struktur som i Case-kommunen. Dette begrunnes med at det er begrensede muligheter for betydelig variasjon, da styringssystemet er basert på et nasjonalt regelverk. De største variasjonene vil derfor oppstå ut fra størrelse og hvordan organisasjonen er organisert. Case-kommunen er en stor kommune, noe som gir den muligheter til å organisere og koordinere styringssystemer som mindre kommuner ikke har. Bystyret i Case-kommunen er over tid ledet i en spesifikk politisk retning. Denne politikken kan påvirke kommunens relasjon til de private barnehagene, på en annen måte enn i kommuner styrt av andre politiske partier. Studien kan derfor i større grad generaliseres til de kommunene som har tilsvarende størrelse og struktur, da en kan argumentere for at de blir utsatt for samme lovverk. I Case-

kommunen opererer det både private og kommunale barnehager. Dette medfører ulike typer utfordringer som ikke gjør seg gjeldende i kommuner som bare har private eller kommunale barnehagetilbydere. Generaliserbarheten er dermed sterkere ovenfor kommuner som har en tilsvarende sammensetning av barnehagesektoren. Man bør likevel være forsiktig med generalisering ut over egen case, da variasjoner kan foreligge. Å undersøke om studiens funn også er relevante for andre kommuner er derfor et forslag til videre forskning.

Analytisk generalisering kan også deles opp i to undertyper: *typologisering* og *utdypning* (Jacobsen, 2022). Typologisering innebærer at en basert på datagrunnlaget danner noen mer abstrakte typer og kategorier (ibid). Et eksempel er å kartlegge styringsutfordringene i kommunen, for så å bruke de som et teoretisk perspektiv for studier av styringsutfordringer i andre kommuner. Den andre typen er utdypning, som er forskning som tar utgangspunkt i allerede etablerte begreper eller en sammenheng. Hensikten er å nyansere ytterligere, kritisere eller utvide. I begge disse undertypene er det begrepene som generaliseres, og ikke de konkrete empiriske funnene (ibid). Basert på dette kan det hevdes at det er en høy grad av analytisk generaliserbarhet i denne masteroppgaven.

3.4.4 Feilkilder

Datainnsamlingen ble hovedsakelig foretatt gjennom dybdeintervju. Dette er en metode som i stor grad er utsatt for selvrapportering (Bell et al., 2022). Under intervjuene av de private barnehagene ble det for eksempel klart at det er mye følelser og frustrasjon forbundet med styringen av barnehagesektoren og mediedekningen av denne. Det har derfor vært viktig å være bevisst på dette under analysen av empirien, og gi en så objektiv og upartisk presentasjon av datamaterialet som mulig.

En mulig feilkilde er at informasjonen fra informantene kan være feil. I intervjuene har informantene fortalt om sektoren basert på egen hukommelse. Det kan derfor hende at enkelte informanter husket situasjoner som skjedde flere år tilbake i tid feil, og på den måten ga fra seg uriktig informasjon. Det betyr ikke at det var deres hensikt å gi misledende informasjon for å fremme sitt synspunkt. For å sikre at slike feilkilder ikke oppstår har vi derfor verifisert alle faktaopplysninger der det er mulig. Enkelte utsagn fra informanter handler om deres personlige opplevelser og oppfatninger. Disse kan ikke verifiseres av oss. I disse situasjonene er vi nødt til å anta at informantene har gitt oss sannferdig informasjon. Det kan også oppstå feilkilde ved at vi har tolket utsagnene til informantene feil, og dermed tillagt dem en annen betydning en

det som var ment fra informanten sin side. For å begrense denne feilkilden var det viktig underveis i intervjuet å stille oppfølgingsspørsmål når det oppsto uklarheter.

3.5 Etiske betraktninger

Noen generelle etiske betraktninger er tillit, konfidensialitet, respekt, gjensidighet og anonymitet. Dette er standardiserte krav som er til stedet under enhver sosial situasjon. Under samfunnsforskningen stilles det gjerne høyere krav, da en bryter inn i andres hverdag og resultatet skal offentliggjøres (Tjora, 2021).

Siden denne oppgaven håndterer personvernsopplysninger til informantene, er det et krav om å melde prosjektet inn til *Norsk senter for forskningsdata* (NSD). Dette innebærer å informere om forskningsprosjektets formål og hvilke data som skal innhentes. For å få godkjent forskningsprosjektet må det utformes et samtykkeskjema som skulle presenteres og signeres av informantene. Dette samtykkeskjemaet er vedlagt som *Vedlegg 3: Samtykkeskjema*. Det måtte også legges en plan for hvordan personvernssensitiv data skulle håndteres. Forskningsprosjektet vårt ble ferdig vurdert og godkjent av NSD den 6. februar 2023. NSD sin vurdering av vårt forskningsprosjekt er vedlagt som *Vedlegg 4: NSD sin vurdering av forskningsprosjektet*.

Ved starten av hvert intervju ble det utdelt samtykkeskjema, hvor informantene ble orientert om hva datamaterialet skal brukes til, samt forsikret om at alle lydopptak vil bli slettet på slutten av forskningsarbeidet. Det ble også presisert at de kunne etterspørre transkriberingen av deres intervju. Kommune ansatt 2 var den eneste som forespurte å få tilsendt transkriberingen av sitt intervju, og fikk dokumentet tilsendt noen dager senere. Informanten hadde ingen innvendinger mot vår transkribering.

Å opprettholde informantenes personvern har vært sentralt i denne studien. Alle informantene som deltok på intervjuene, ble anonymisert i den grad at det ikke er mulig å spore dem opp på bakgrunn av for eksempel stilling eller navnets forbokstav. For å ytterligere beskytte informantenes personvern er også kommunen i studien anonymisert. Dette er fordi mange av enhetene i kommunen er relativt små, og det er dermed mulig å finne ut hvilke personer som har deltatt i studien. Kommunen omtales derfor som *Case-kommunen* i denne oppgaven, og enkelte avdelinger er også gitt nye navn. Annen informasjon som kan medvirke til å identifisere kommunen er også anonymisert. Eksempelvis trekkes det frem nedleggelse av en privat

barnehage i Case-kommunen. Denne saken omtales som *Nedleggelsessaken*. De private barnehagene som styrerne jobber i, er også anonymisert for å beskytte deres personvern. På eget ønske fra barnehagen som var eid av et konsern, ble dette konsernet anonymisert. Videre i oppgaven vil konsernet bli omtalt som “et landsdekkende konsern”.

4. Empiri

Problemstillingen for denne studien er: *Hvilke styringsutfordringer har en stor norsk kommune ovenfor de private barnehagene?* På bakgrunn av datainnsamlingen er det blitt formalisert fire hovedfunn som bidrar til å besvare dette spørsmålet. I det første hovedfunnet identifiseres hovedutfordringer Case-kommunen har knyttet til eier- og myndighetsoppgaver. I det andre hovedfunnet forklares hvordan Case-kommunen sitt handlingsrom blir begrenset av lovverket. I det tredje hovedfunnet beskrives det hvordan styringssystemet til Case-kommunen er lite differensiert i møte med en kompleks sektor. I det fjerde hovedfunnet reflekteres det over at Case-kommunen i stor grad vurderer tjenesteleveransen fra de private barnehagene på bakgrunn av strukturelle krav.

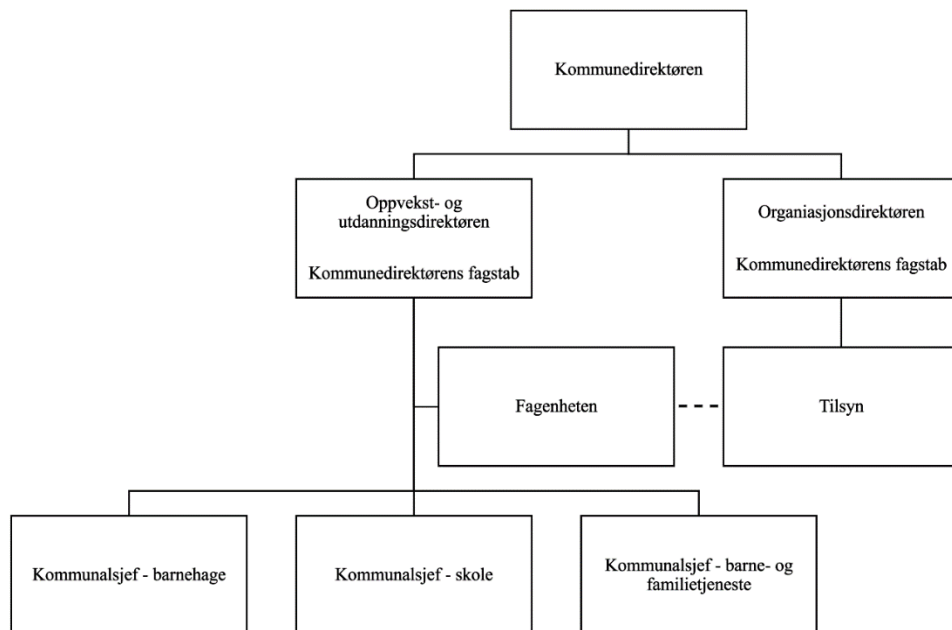
4.1 Kommunen har styringsutfordringer knyttet til eier- og myndighetsoppgaver

Barnehageloven (bhl.) skiller mellom barnehageeier og barnehagemyndighet. Barnehageeier sitt ansvar er nedfelt i bhl. §7 som sier: *«Barnehageeieren har ansvaret for at barnehagen drives i samsvar med gjeldende lover og forskrifter»* (Barnehageloven, 2005, §7). Lovteksten i denne paragrafen retter seg mot alle barnehageeiere, uavhengig om de er private eller kommunale. Barnehagemyndighet sitt ansvar er nedfelt i bhl. §10. Første ledd i denne bestemmelsen fastslår at det er kommunen som er barnehagemyndighet og at de skal *«gi veiledning om og påse at barnehagene drives i samsvar med bestemmelsene i denne loven med forskrifter»* (Barnehageloven, 2005, §10). Andre ledd i den samme paragrafen gir også kommunen ansvaret for å tilby barnehageplass til alle som har rett på det etter bhl. §16.

Case-kommunen har en sammensetning av både kommunale og private barnehager. I følge bhl. §11 skal kommunen *«likebehandle private og kommunale barnehager når den utfører oppgaver som barnehagemyndighet.»* (Barnehageloven, 2005, §11). Dette skal sikre at kommunen ikke favorisere sine egne barnehager i for eksempel tilsynssaker. Videre fastslår lovteksten at *«Kommunen skal organisere oppgavene den har som barnehagemyndighet adskilt fra oppgavene den har som barnehageeier når dette er egnet til å ivareta tilliten til kommunens upartiskhet som barnehagemyndighet»* (Barnehageloven, 2005, §11). Forarbeidene presiserer at dette betyr at samme person ikke kan gjennomføre både eier- og myndighetsoppgaver, samt at den nærmeste lederen heller ikke kan ha ansvaret for både eier- og myndighetsoppgaver. Hvordan kommunen skal organisere seg for å ivareta dette skillet er imidlertid opp til dem selv (Prop.96 L, (2019–2020)).

I Case-kommunen er ansvaret for barnehager plassert sammen med ansvaret for skoler og barne- og familietjenester, under *Oppvekst- og utdanningsdirektøren*. Eieroppgavene er igjen plassert under *Kommunalsjef – barnehage*, og myndighetsoppgavene er plassert under *Fagenhet for oppvekst og utdanning*. Dette er illustrert i *Figur 2*.

Figur 2: Organisasjonskart over Case-kommunen



Kommune ansatt 2, som er ansatt hos *Fagenheten*, beskrev at de har både ansvar for eier- og myndighetsoppgaver: «*det er delegerte til fagenheten samlet å løse eieroppgaver og myndighetsoppgaver som ikke på samme måte er problematisk å skille.*» (Kommune ansatt 2). Et eksempel på en slik oppgave er godkjenning av nye barnehager. Kriteriene for å bli godkjent er klart definert i barnehagelovens kapittel 1. Fagenheten skal dermed gjøre en objektiv vurdering av om kriteriene er oppfylt. Et annet eksempel på eier- og myndighetsoppgaver som lar seg kombinere er opptaksprosessen til barnehagene. Som eier har kommunen ansvar for opptak til kommunale barnehager, og som myndighet har kommunen ansvar for å «*legge til rette for en samordnet opptaksprosess*» (Barnehageloven, 2005, §17). Begge disse oppgavene er dermed underlagt fagenhet.

Myndighetsoppgaver som derimot er problematisk å kombinere med eieroppgaver holdes adskilt innad i fagenheten: «*Så når det gjelder tilsyn og dispensasjoner, så behandles de av*

personer som ikke har noe med eier å gjøre. De har kun oppgaver knyttet til det.» (Kommune ansatt 2). Ansatte som har arbeidsoppgaver knyttet til tilsyn, er underlagt Organisasjonsdirektøren (se Figur 2). Dette er «for å unngå dobbeltrolle for oppvekstdirektør» (Tilsynsrapporten, u.å, s. 21). I lokalene til Case-kommunen er skillet tydeliggjort ved at Fagenheten og Kommunalsjef – barnehage er lokalisert i to forskjellige bygg.

Barnehagelovens krav til å holde disse ansvarsoppgavene adskilt byr på rent organisatoriske utfordringer. Det er trukket frem at Case-kommunen er en så stor kommune at de har muligheten til å skille ut arbeidsoppgavene i forskjellige avdelinger. Sammenliknet med mindre kommuner er dermed denne utfordringen lettere å håndtere for Case-kommunen:

(...) en stor kommune som [Case-kommunen] har mulighet til det for vi kan plassere myndigheten et sted og eierskapet et annet sted. En liten kommune (...) som har to barnehager, har en person som ivaretar eierskap, myndighet, gjør saksbehandling, behandler klager. Da blir det vanskeligere å tydeliggjøre. (Kommune ansatt 1)

Kommune ansatt 2 trekker også frem at problematikken rundt skillet av eier- og myndighetsoppgaver er vanskelig å løse. Gitt at barnehageloven legger begge disse oppgavene til kommunen er det alltid en fare for en viss sammenblanding av roller.

Det er klart i det øyeblikket kommunen skal ha flere roller så er det en risiko for at oppleves som uryddig. Men som sagt, jeg er usikker på om det er mulig å organisere seg ut av, eller om det bare er en sånn balansegang man må håndtere på et eller annet vis, og som en til en viss grad kan gjøre mer eller mindre komplisert, men en aldri kommer seg helt ut av. (Kommune ansatt 2).

Samtidig trekker informanten frem at dersom man skal organisere helt tydelige skiller mellom eier- og myndighetsoppgaver, så vil det fremdeles medføre utfordringer. Det kan føre til at det blir en mindre helhetlig styring av sektoren dersom forskjellige enheter innad i kommunen ikke vet hva de andre jobber med. For andre liknende sektorer er tilsynsmyndigheten lagt til statsforvalteren.

Både for skoler og helsetjenester er det statsforvalteren som er tilsynsmyndighet. Men for barnehager har man valgt at det er kommunen som er tilsynsmyndighet. Så kommunen har litt den samme rollen som statsforvalter, og det er der vi får det litt krevende legitimitetsproblemet da kommunen også eier barnehager. (Kommune ansatt 1)

Informantene fra private barnehager ga ulike synspunkter på hvordan de følte Case-kommunen løste oppgaver som barnehageeier og -myndighet. Privat styrer 1 var svært positiv til måten Case-kommunen hadde løst denne oppgaven på: *«Men de må forstå hvilket ansvar de har som myndighet. De må klare å skille på deres eieroppdrag og deres myndighetsoppdrag. Og her har vi en historie i [Case-kommunen] hvor det har vært veldig bra. Meget bra.»* (Privat styrer 1). Informanten presiserte også at det hadde vært *«en periode hvor det har vært litt sammenblanding.»* (Privat styrer 1), men gikk ikke noe videre inn på hva som hadde skjedd i den perioden. Privat styrer 2 beskrev at organiseringen i Case-kommunen generelt er komplisert og at det ikke alltid er klart hvem som har hvilket ansvar: *«Det er veldig diffust hvem det er som har ansvar. Det er veldig tilfeldig, det er ingen der.»* (Privat styrer 2). Informanten gir dermed uttrykk for det vanskelig å se hvor i Case-kommunen det formelle ansvaret ligger.

En tilsynssak som flere ganger ble trukket frem i forbindelse med datainnsamlingen var Nedleggelsessaken. Nedleggelsessaken omhandlet en privat barnehage, eid av et konsern, som ble lagt ned av Case-kommunen. Vedtaket om å stenge barnehagen kom etter en rekke tilsynssaker, flere år tilbake i tid. Kommune ansatt 1 trakk frem Nedleggelsessaken som et eksempel på et tilfelle hvor skillet mellom barnehageeier og -myndighet ble problematisk:

I [Nedleggelsessaken] var det utfordring at oppvekstdirektøren fronta den saken fordi hun også var kommunal eier. Også fikk vi to ganske krevende tilsynssaker i kommunal sektor også. Og hun ville gjerne fronte de på samme måte. Men det er ikke enkelt da, kan du si. For hun er jo også eier. Så jeg mener det var riktig å bli mer «effektiv» kan du si, ved at det er en annen kommunedirektør som skal fronte den typen saker. (Kommune ansatt 1).

Etter at vedtaket om nedleggelse ble fattet, påsto den private barnehagen at det hadde vært en rolleblanding mellom eier- og myndighetsoppgaver fra *Oppvekst- og utdanningsdirektøren* sin side. De gikk til søksmål på dette grunnlaget, men Oslo Tingrett konkluderte med at vedtaket fra Case-kommunen var gyldig (Tilsynsrapporten, u.å). Det ble dermed ikke påvist at det hadde vært en rolleblanding av *Oppvekst- og utdanningsdirektøren*. Det er derimot tydelig at sammenblandingen av ansvarsoppgaver svekket den private barnehagen i Nedleggelsessaken sin tillit til saksbehandlingen. I ettertid ble ansvaret knyttet til tilsynsoppgaver plassert under

organisasjonsdirektøren. De ansatte jobber imidlertid fremdeles i de samme lokalene som fagenheten. Dette er illustrert i *Figur 2*.

Og etter [Nedleggelsessaken] hadde vi en ny prosess hvor vi valgte å legge den delen av barnehagemyndigheten som handlet om tilsyn under en annen direktør enn oppvekstdirektøren. Altså de jobber i fagenheten, men de rapporterer til organisasjonsdirektøren når man kommer til det steget at en tilsynssak blir opprettet. (Kommune ansatt 1).

I dette underkapittelet har det blitt gått gjennom de formelle strukturelle kravene kommunen har for sin oppgaveytelse. Disse strukturene er til stede for å ivareta legitimiteten til kommunen. Private barnehager skal kunne ha tillit til at de blir behandlet på en rettferdig måte i forhold til de kommunale barnehagene. Å ivareta disse strukturene i praksis medføre organisatoriske problemer. I dette kapitlet har det blitt vist til at å adskille myndighetsoppgaver helt fra eieroppgaver kan medføre en mindre helhetlig styring av sektoren.

4.2 Kommunens handlingsrom er begrenset av lovverket

Det var viktig for Kommune ansatt 2 å presisere at kommunen ikke hadde noen mulighet til å styre den daglige driften i de private barnehagene. *«Der kan jeg jo (...) problematisere begrepet styring. Fordi vi styrer ikke private barnehager, vi styrer strengt tatt ikke kommunale heller, det er det kommunalsjef barnehager som gjør»* (Kommune ansatt 2). Dette følger, som tidligere nevnt, av bhl. §7 som definerer at det er barnehageeiers ansvar at driften er i tråd med loven. Som barnehagemyndighet skal kommunen *«gi veiledning om og påse at barnehagene drives i samsvar med bestemmelsene i denne loven med forskrifter, med unntak av bestemmelsene i kapittel V med forskrifter»* (Barnehageloven, 2005, §10). For å gjennomføre denne oppgaven har kommunen tre styringsmekanismer de kan ta i bruk: godkjenning, veiledning og tilsyn (Utdanningsdirektoratet, 2021). I dette kapitlet presenteres hvilke handlingsrom lovverket gir kommunen til å utøve disse styringsmekanismene.

4.2.1 Godkjenning

Kommunen plikter å godkjenne barnehager dersom de oppfyller kravene i loven (Barnehageloven, 2005, §14). Hvorvidt kravene i barnehageloven er nådd er en ren objektiv vurdering, og kommunen kan dermed ikke nekte private aktører å etablere seg, dersom lovens krav er oppfylt. Når det gjelder tilskudd sier barnehageloven at *«Kommunen kan gi tilskudd til godkjente private barnehager»* (Barnehageloven, 2005, §19). Ordlyden i lovteksten åpner

dermed for at det er opp til kommunen om de ønsker innvilge søknad om tilskudd, og forarbeidene presiserer at kommunen «*avgjør søknaden etter eget skjønn*» (Prop.96 L, (2019–2020), s. 143). Uten offentlige tilskudd har barnehagene kun inntekt gjennom foreldrebetaling. Makspris for foreldrebetaling er satt for lavt til å dekke alle driftskostnadene til en barnehage. Det er dermed i praksis ikke mulig å etablere seg som en privat barnehage uten offentlige tilskudd (BDO, 2018; NOU 2020: 13, 2020)

Kommunen kan dermed styre sammensetningen av private barnehager gjennom godkjenning av tilskudd. Dersom kommunen skulle ønske en mindre andel private aktører i sektoren, kan de velge å dekke behovet for barnehageplasser gjennom kommunale barnehager. Godkjenning av tilskudd kan imidlertid ikke trekkes tilbake når den først er gitt. I dag har Case-kommunen full barnehagedekning. De siste ti årene har imidlertid fødselstallene gått ned (Krokedal, 2023) Dette har blitt trukket frem som et problem knyttet til sammensetningen av barnehagesektoren:

(...) vi har ikke virkemidler i nåværende regelverk til å styre for eksempel kapasitetsutviklingen i den private sektoren. Er du først godkjent for å drive en privat barnehage, så har du en evig godkjenning, og også evig finansieringsgodkjenning (Kommune ansatt 5)

[De private barnehagene] er sikret midler og du er sikret x-antall plasser. Og det skaper jo en utfordring og, at hvis barnehagetallet går ned, så er det i stor grad av kommunale barnehager som må redusere sin aktivitet, fordi en privat barnehage med seksti plasser har seksti plasser. Så hvis antall barn hadde blitt halvert, så ville det bare vært igjen private barnehager i [Case-kommunen], satt på spissen. (Kommune ansatt 2).

Siden det er full barnehagedekning og synkende fødselstall godkjennes det færre barnehager. Derfor må et konsern som skulle ønsker å utvide virksomheten sin, i større grad kjøpe opp allerede eksisterende barnehager fremfor å etablere nye.

Dersom en eksisterende barnehage ønsker å bli kjøpt opp, ønsker kommunen å være en mulig oppkjøper ifølge Kommune ansatt 5. Videre påpekte informanten at det var innført en meldeplikt i barnehageloven, dersom en barnehage skulle nedlegges eller selges. Meldeplikten som Kommune ansatt 5 referer til er bhl. §23c som trådte i kraft 1. januar 2023. Lovteksten sier at «*Private barnehager skal melde fra til kommunen og Utdanningsdirektoratet ved nedleggelse, eierskifte og andre organisatoriske endringer*» (Barnehageloven, 2005, §23c). Forarbeidene sier at «*Formålet med plikten er at kommunen som barnehagemyndighet og*

Utdanningsdirektoratet som tilsynsmyndighet får tilstrekkelig informasjon for å ivareta sine oppgaver» (Prop.82 L, (2021–2022), s. 70). Det er dermed ikke et uttalt formål med lovendringen at kommunen skal kunne ha mulighet til å melde seg på i oppkjøpsprosessen som en følge av meldeplikten. Kommune ansatt 5 problematiserte dette, og ønsket at meldeplikten skulle komme inn tidligere. Slik som loven er formulert nå melder barnehagen fra når en avtale om salg er endelig, på dette tidspunktet er det for sent for kommunen å melde interesse for oppkjøp. Dette betyr dermed at kommunen har mindre styring over hvordan sammensetting av barnehagene i sektoren ser ut.

4.2.2 Veiledning

Veiledning er eksplisitt nevnt som et av ansvarsområdene til kommunen i bhl. §10. Som barnehagemyndighet er dette den største oppgaven til Case-kommunen. Representanter fra fagenheten beskriver typiske arbeidsoppgaver som er tilknyttet veiledning av private barnehager som informering av lovendringer, forståelse av gjeldende regelverk, oppfølging av at organisatoriske krav blir oppfylt og bistand til å løse utfordringer for eksempel tilknyttet økonomi. Om sine egne oppgaver uttalte fagenhet at de *«ønsker at det skal være forutsigbarhet, åpenhet, og at det her skal være så lett å drive barnehage. Det er jo i større grad vi som eksisterer for barnehagene enn motsatt.»* (Kommune ansatt 2).

Når fagenheten gjennomfører oppgaver knyttet til veiledning skjer dette i hovedsak på to forskjellige måter. Den første måten er formelle møter med hele sektoren. Fagenheten arrangerer for eksempel Eiermøter, hvor hele sektoren – både kommunale og private – er invitert til å delta. Eiermøtene er en arena for å utveksle erfaringer, formidle informasjon om fremtidige lovendringer og informere om kommunale strategier. Den andre måten er direkte veiledning og oppfølging av enkelte barnehager. Disse kan kontakte fagenheten direkte og forespørre veiledning knyttet til spesifikke spørsmål. Direkte veiledning har en mer uformell karakter. Felles for disse er at det er valgfritt for den private barnehage å delta på veiledning. Kommunen har ingen myndighet til å kreve at private barnehager deltar eller etterspør veiledning. Det er varierende i hvilken grad de private aktørene velger å benytte seg av denne muligheten.

Om deltagelse på Eiermøtene sa Kommune ansatt 1: *«Hvis vi sier at vi har 80 private barnehager, så er det 50 som alltid møter også er det 30 som vi sjeldent ser»* (Kommune ansatt 1). På spørsmål om de 30 barnehagene som sjeldent var representert var store barnehager som

er del av et konsern, eller mindre enkeltstående barnehager svarte Kommune ansatt 1 at de mindre barnehagene var de som typisk ikke møtte opp. Informanten forklarte dette med at disse barnehagene var tilfredse med situasjonen: «*Det er mer av de mindre, hvor verden er god og foreldrene liker seg. De har det fint.*» (Kommune ansatt 1). Dette kan selvfølgelig også ha sammenheng med at det er et høyt sykefravær i en arbeidsintensiv sektor (NOU 2020: 13, 2020), og derfor kan det ofte være vanskeligere å avse arbeidskraft i mindre barnehager.

Kommune ansatt 2 beskrev at en grunn til at private barnehager ikke søker direkte veiledning fra kommunen, kan være basert på ressursene til den enkelte barnehage. Dersom barnehagene er eid av et større konsern, vil de trolig ha større juridiske og økonomiske ressurser innad i organisasjonen, og behovet for veiledning fra kommunen blir mindre. Dette kommer vi tilbake til i kapittel 4.3. Dette var noe som også kom til uttrykk fra en styrer i en barnehage som er del av et større konsern. Som svar på spørsmål om informanten hadde mottatt veiledning fra kommunen, svarte informanten:

Nei det har jeg ikke (...) Jeg har jo ikke hatt noe behov for det. Og jeg har som sagt en profesjonell eier, sånn at hvis det er noe jeg trenger hjelp og støtte med som leder så er det min regionleder eller barnehageansvarlige på hovedkontoret [plassert i en annen kommune i en annen landsdel] som svarer på det og kan komme med hjelp og råd, støtte eller økonomisk bistand eller hva det enn skulle være. Så det er et stort nettverk til det. Så sånn sett har jeg ikke noe behov for å få den type hjelp og støtte fra [Case-kommunen]. Det vil jeg tro enkeltstående barnehager kanskje i større grad har, som ikke har denne storfamilien sammen med seg. (Privat styrer 2)

Den samme styreren hadde ikke noe å utsette på veiledningen som ble gitt fra kommunen. Informanten fortalte at «*jeg vet jo fra ulike innsyn fra forskjellige barnehager at du får veldig god veiledning fra [Fagenheten] hvis du ber om det*» (Privat styrer 2).

Selv om kommunen som barnehagemyndighet ikke har mulighet til å kreve at de private barnehagene mottar veiledning, er dette fremdeles et moment de er bevist på i vurderingen av om barnehagene oppfyller lovens minstestandard. Dersom kommunen vurderer å åpne et tilsyn ovenfor barnehagen, gjennomfører de en risikovurdering av den spesifikke barnehagen. I hvilken grad barnehagen tidligere har deltatt på eiermøter eller mottatt direkte veiledning er et moment i en slik risikovurderingen.

[Det kan] være en del av risikovurderingen. Hvis barnehagen ikke er med på noen møter heller, så kan vi gå til barnehagen og spørre hvorfor de aldri er på møtene. Vi har oversikt over barnehagene som aldri er på møtene. Men vi har ikke noe myndighet til å si at dere må på møtene. Hvis de driver en god nok barnehage er det egentlig helt greit. (Kommune ansatt 1)

[Snakker om hvordan kommunen vurderer kvaliteten i barnehagene] (...) vi kan være like bekymret for den som aldri søker nok veiledning (...) (Kommune ansatt 4)

Det vil dermed kunne være i den enkelte barnehages beste interesse å delta på møtene og veiledning, for å på den måten bli oppfattet som en profesjonell aktør. En av styrerne i de private barnehagene uttalte at de hadde deltatt på nært alle møter, til tross for at informanten selv ikke følte det alltid var noe utbytte av det:

Vet du, jeg tror jeg nesten har fullt oppmøte. Egen død. Jeg har prioritert at vi skal være representert. Og jeg har mange ganger tenkt: «Ja vel, da brukte jeg tre timer på det, som jeg kunne brukt på noen annet». (Privat styrer 1)

Dette tyder dermed på at selv om kommunen ikke har noen formell makt til å kreve at barnehagene mottar veiledning, så har de fremdeles et uformelt press på at barnehagene bør møte opp for å bli ansett som profesjonelle aktører.

Av ulike grunner er det barnehager som ønsker mer eller mindre veiledning. Dette skyldes forskjellige behov og ressurser i barnehagene. Det er lite i responsen fra informantene i denne studien som tyder på at en barnehage som velger å etterspørre mindre veiledning nødvendigvis har lavere nivå på barnehagetjenestene de leverer. Når veiledning er frivillig, kan dette skape informasjonsutfordringer for kommunen. Det kan for eksempel bli vanskeligere for kommunene å sikre at alle de private barnehagene er innforstått med effekten av gjeldene regelverk på deres barnehage, dersom barnehagen ikke deltar på møter hvor slik informasjon blir gitt. Eiermøte er en arena hvor forskjellige barnehager kan dele hvilke utfordringer de har hatt, og hvordan de har løst dem. På den måten kan de forskjellige aktørene i det interorganisatoriske samarbeidet lære av hverandre og styrke sine egne praksiser.

Samtidig blir det presisert av fagenheten at dersom man ønsker en mangfoldig barnehagesektor, med innslag av private og kommunale aktører, må den private handlingsfriheten ivaretas. Uten den blir det i praksis ikke noe skille mellom en privat og en kommunal barnehage: «Jeg tror

ikke du vil kunne finne noen som ønsker at man på alle områder skal kunne styre alt, for da er det i praksis ikke private barnehager, da er det bare kommunale.» (Kommune ansatt 2). Dette innebærer friheten til å ikke motta veiledning dersom behovet ikke er der. Fagenheten der dermed viktigheten av de private barnehagene sin handlingsfrihet, fordi det er dette som gir dem mulighet til å tilby et unikt tilbud.

4.2.3 Tilsyn

Barnehageloven sier at *«Kommunen fører tilsyn med at barnehagene drives i samsvar med denne loven med forskrifter, med unntak av bestemmelsene i kapittel V med forskrifter»* (Barnehageloven, 2005, §53). Frem til den 1. januar 2022 hadde kommunen hele tilsynsansvaret for barnehagene i kommunen. I dagens lovtekst er det imidlertid et unntak knyttet til barnehagelovens kapittel V som omhandler *«Krav til bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling i private barnehager mv»* (Barnehageloven, 2005, Kapittel V). Formålet med bestemmelsene i dette kapitlet er *«å sørge for at offentlige tilskudd og foreldrebetaling kommer barna i barnehagen til gode»* (Barnehageloven, 2005, §21). Dette kapitlet definerer med andre ord hvilket handlingsrom barnehagene har knyttet til sin økonomi. Å føre tilsyn med at disse bestemmelsene overholdes er flyttet til utdanningsdirektoratet (udir.) (Barnehageloven, 2005, §56).

Kommunen har vært positiv til denne forflytningen av myndighet. Som en sentral tilsynsmyndighet har utdanningsdirektoratet større ressurser til å gjennomføre tilsyn enn det de fleste norske kommuner har. Samtidig trekkes det frem at de store konsernene som eier barnehager opererer i flere kommuner samtidig, noe som gjør det vanskeligere for en enkelt kommune å følge pengestrømmene innad i konsernet.

Fordelene er jo at du får et mye mer profesjonelt tilsyn. For det er jo laget et veldig systematisk og bra opplegg, hvor det er folk som bare driver med det der. Og hvis du tenker på kommunesektoren, hvor de fleste kommunene er jo bittesmå, og vil jo ikke ha mulighet, for det er veldig kompliserte ting da. Vi har jo hatt noen tilsyn, og vi brøya oss jo på de store kjedene til og med, og det vi skulle måle var jo blant annet interne transaksjoner, om de var i henhold til regelverket, og det er jo ganske komplisert (Kommune ansatt 5)

På den andre siden problematiseres det at utdanningsdirektoratet har en større avstand til den enkelte barnehage. Dermed er det en mulighet for at mindre forseelser ikke blir oppdaget.

Men så samtidig så mister du en nærhet til sektoren da, ved å legge det til udir., at det er en risiko for at udir. kanskje bare fatter opp de helt store tingene da, eller prioriterer de store tingene (Kommune ansatt 5)

Når tilsynsmyndigheten for økonomiske forhold flyttes fra kommunen til utdanningsdirektoratet medfører det at kommunen sine innsynsrettigheter kan bli innskrenket. I barnehageloven står det at «*Kommunen har rett til innsyn i dokumenter (...) i den utstrekning dette anses nødvendig for å ivareta kommunens oppgaver som barnehagemyndighet*» (Barnehageloven, 2005, §10). I en pågående sak ønsker Case-kommunen å trekke tilbake tilskudd som ble gitt til de private barnehagene under streiken som ble gjennomført høsten 2022. Begrunnelsen er at barnehagene har spart penger på lønnsutgifter i den perioden streiken pågikk. For å vite hvor mye de private barnehagene har spart, må kommunen ha innsyn i økonomiske opplysninger fra barnehagene. Privat Barnehagers Landsforbund (PBL) mener derimot at kommunen ikke har rett på innsyn i disse opplysningene:

Vi har jo egentlig ikke anledning, ifølge PBL da, til å be om detaljert informasjon om deres økonomi. For vi har ikke noen sånn direkte hjemmel i forskriften om, hva er det den heter da, økonomiforskriften, der var det jo en hjemmel før for kommunen til å spørre om hva som helst, fordi vi hadde økonomisk tilsyn. (Kommune ansatt 5)

Det er uvisst per dags dato hva som er gjeldene rett, siden dette er en pågående sak. Det kan hende at kommunen får medhold i sitt syn, og at deres innsynsrett ikke er innskrenket. Dersom PBL derimot får medhold, vil overføringen av myndighet fra kommunen til utdanningsdirektoratet begrense handlingsrommet til kommunen. At de private barnehagene ønsker å holde tilbake informasjon fra Case-kommunen tyder på at tilliten mellom partene er sveket.

4.2.4 Opptak til barnehageplass

Som nevnt tidligere er et av ansvarsområdene til kommunen som barnehagemyndighet å sikre barnehageplass til alle barn som er bosatt i kommunen (Barnehageloven, 2005, §§10 & 16). Barnehageloven sier at «*Kommunen skal legge til rette for en samordnet opptaksprosess*» og at «*Alle godkjente barnehager i kommunen skal samarbeide om opptak av barn*» (Barnehageloven, 2005, §17). Loven sier derimot ingenting om at private barnehager plikter å prioritere barn som er bosatt i kommunen barnehagen befinner seg i. Tilskuddene til barnehagen gis ut fra antall godkjente barnehageplasser som er fylt (Forskrift om tilskudd til private barnehager, 2015, §3). Dette har blitt problematisert fra kommunen sin side:

(...) private [barnehager] kan prioritere barn uten lovfestet rett, og kan holde igjen plasser sånn at dem fyller opp med utover rettighetsbarn, så dem bruker større kapasitet enn det kommunen har lyst til å finansiere da, har jo bare budsjetttrammer som er sånn og sånn. (Kommune ansatt 5)

Dette blir problematisk for kommunen, som da bruker økonomiske ressurser på barn som har rett på plass i andre kommuner. Det blir dermed en ufrivillig subsidiering av andre kommuners barnehagesektor. Budsjettene til Case-kommunen blir strammere når de blir nødt til å bruke ressurser på barn utenfor deres ansvarsområde. Samtidig blir det vanskeligere å styre kapasiteten og behovet for barnehageplasser, når barnehageplasser blir benyttet av barn uten rett på det. Det er imidlertid uvisst hvor mange barnehagebarn uten rett på barnehageplass det finnes i Case-kommunen, og hvor mye ressurser som blir brukt på det. Det medfører allikevel et usikkerhetsmoment som er problematisk for Case-kommunen i styringen av sektoren. Case-kommunen må bruke mer økonomiske midler på barnehagesektoren nå de også finansierer barn bosatt i andre kommuner. Uten informasjon om hvor mange barn dette gjelder, mangler de også muligheten til å kreve betaling fra nabokommuner. Det svekker også muligheten for kommunen til å planlegge for fremtidig pengebruk, da antallet barn i barnehagene i kommunen kan variere ut fra hvor mange fra andre kommuner som benytter seg av tilbudet i Case-kommunen.

I dette underkapittelet har vi gått gjennom de viktigste styringsmekanismene kommunen har i utførelsen av sine myndighetsoppgaver. Gjennom godkjenning av tilskudd til private barnehager har kommunen mulighet til å regulere sammensetningen av barnehagesektoren i kommunen. Det kan være en utfordring for kommunen når mindre etterspørsel fører til at det er offentlige barnehager som må legges ned for å unngå overkapasitet. Gjennom veiledning og tilsyn skal kommunen sikre at tilbudet som leveres av de private barnehagene tilfredsstiller kravene i barnehageloven. Når veiledning er frivillig medfører dette at kommunen ikke nødvendigvis når ut til alle barnehagene i sektoren. Dette gir kommunen mindre informasjon om hvordan de faktiske forholdene i sektoren er. I forbindelse med tilsynssaker opplevde også kommunen at de mottok mindre informasjon enn tidligere. Som en følge av en nasjonal sentralisering av økonomisk tilsyn, opplevde kommunen at det var vanskeligere å etterspørre informasjon fra de private barnehagene. Kommunen mangler også formell makt til å kreve at kommunen prioriterer barn med rett på barnehageplass. Dette medfører at Case-kommunen

ufrivillig kan ende opp med å subsidiere nabokommuner, samtidig som de mister oversikt over kapasitetsbehovet for barnehageplasser.

4.3 Kommunen har et lite differensiert styringssystem for en kompleks sektor.

Det er til sammen litt over hundre private barnehager i Case-kommunen. Disse barnehagene har flere organisasjonsformer. I Case-kommunen finnes det både kommersielle og ideelle barnehager. Enkelte barnehager er enkeltstående, mens andre er eid av konsern eller stiftelser. Dette illustrerer kompleksiteten i barnehagesektoren. Barnehager med ulike eierformer og størrelser vil møte på ulike typer utfordringer og i varierende grad være robuste mot økonomisk usikkerhet. Et av hovedfunnene er at Case-kommunen har et lite differensiert styringssystem. Kommune ansatt 5 kom med et sitat som oppsummerer problematikken på en god måte:

Men jeg tror også tiden, altså utviklingen, har vist at regelverket ikke håndterer en situasjon med full barnehagedekning. Det er på en måte opprettet for den gangen man skulle bygge opp en sektor, men så ser man jo etter hvert de negative utslagene ved å ha one-size-fits-all liksom. Du har store kjeder, som har sine muligheter innenfor dette regelverket. Og du har mange små enkeltstående som ikke har de samme mulighetene. Også blir retorikken veldig sånn knyttet til overskudd og de som flytter pengene til Sveits, mens bilde er mye mer sammensatt da. (Kommune ansatt 5)

4.3.1 Endring i lovverket

Det har vært en stor mediedekning av de store konsernbarnehagene som har klart å ta ut høye gevinster fra barnehagedriften. Det følgende er eksempler på overskrifter i media som har omhandlet utbytte og gevinstrealisering i private barnehager de siste årene: «Barnehagegevinst på en halv milliard» (Bjerknes, 2017), «Gründer solgte Norges største barnehagekjede. Gevinst: 300 millioner kroner.» (Aftret & Schjølberg, 2010), «Tjente 356 millioner på salg av Gnist- barnehagene» (Utdanningsnytt.no, 2019). Som redegjort i tidligere kapittel er godkjenningen for å drive barnehagedrift evigvarende. Det samme gjelder for tilskuddet. Dersom man først får tildelt tilskudd har ikke kommunen mulighet til å trekke tilbake tildelingen. Dermed blir dette en sektor som er preget av liten risiko, og eksempler på historisk høye gevinstrealiseringer har vist at det har vært lukrativt å utnytte regelverket. Flere av våre representanter fra kommunen uttrykket at dette var en utvikling som flere var beviste på, men håndteringen ble stadig utsatt til senere.

Fra og med 1. august 2018 ble det innført både en helt ny bemanningsnorm og en skjerpet pedagognorm i barnehagene. Skjerpet pedagognorm, nedfelt i forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon i barnehager §1, fastslår at minimumskravet øker fra 9 og 18 barn per pedagog, til minimum en pedagogisk leder per 7 barn når barna er under 3 år og 14 barn når barna er over 3 år (Saint-Sollieux, 2018). Den nye bemanningsnormen er nedfelt i barnehageloven §18, og hevder at det skal være minst en ansatt per tre barn når barna er under tre år og en ansatt per seks barn når barna er over tre år (Aamodt et al., 2018). Under Stortingsbehandlingen av forslaget om minimumsnormen for grunnbemanning ble det fattet flere vedtak. Det første vedtaket slår fast at unntaksbestemmelsen som er nedfelt i §18 ikke skal være av slik art at den benyttes til å redusere bemanningskostnader i barnehagesektoren. «*Det som er kostnadskrevende i en barnehage er ansatte. Det ligger på 80-85% av alle utgiftene*» (Privat styrer 1). Slik er bemanningsnormen et forsøk på å redusere muligheten til å kutte kostnader på den viktigste utgiftsposten. I det andre vedtaket ber Stortinget regjeringen om å se på modeller i finansieringssystemet som i størst mulig grad skal ivareta et mangfold av barnehager og barnehageeiere (Aamodt et al., 2018). Ut ifra dette kan det tyde på at Stortinget er bevist på at forslaget om en minimumsnorm vil påvirke noen barnehager mer enn andre, og at det er et ønske om å igangsette tiltak for å beholde mangfoldet i sektoren.

Responsen både fra informantene og observasjonen tyder på at endringene i lovverket har gjort det svært krevende å drive barnehage. Under eiermøte siterte en styreleder en artikkel fra Barnehage.no om at det var 105 barnehager som la ned i 2022, og 99% av de var private. Dette stemmer ikke helt overens med artikkelen. Artikkelen styrelederen refererte til sier at det ble 106 færre barnehager i Norge i 2022, hvor 99 av dem var privateide, noe som tilsvarer 93% (Bergundhaugen, 2023). To andre deltakere kommenterte at de er nødt til å balansere to roller, som pedagogisk leder og styreleder, på grunn av manglende ressurser i deres barnehager til å ansette en pedagogisk leder. De fortalte at arbeidstimene ganske enkelt ikke går opp, og man kunne observere flere under eiermøte jobbe samtidig som eiermøte pågikk. Omfanget av arbeidsoppgavene som er pålagt den enkelte styrer blir for overveldende dersom man ikke har et større nettverk og dets støttefunksjoner til å støtte seg på. En styreleder fra eiermøte poengterte at det blir stadig flere oppgaver de enkeltstående må gjøre på egenhånd, noe som fører til et dilemma mellom fokuset på styringen av barnehagen og fokuset på å gi det beste til ungene. «*Jeg føler vi av og til blir kastet litt til hundene med alle lovendringene*» (Deltager på eiermøte). Under et intervju reflekterte en styrer av en barnehage under et større landsdekkende

konsern over mulige årsaker til at den tidligere enkeltstående barnehagen ble kjøpt opp av konsernet det i dag er underlagt:

Motivasjonen var endringene i barnehagesektoren egentlig. Altså det er langt flere forventninger til innhold i barnehagen, det er mer rapportering, det er en mer komplisert jobb i forhold til økonomistyring, tilskudd. Så det jeg fikk referert var at det var veldig overveldende å være alene, og ikke ha noen nettverk i rundt seg. Du må ut på markedet for å kjøpe deg regnskapstjenester, lønnsmedarbeidertjenester, det er mye juss og lovverk knyttet til dette. Sånn at for å få et større nettverk, og en trygg og profesjonell eier, så valgte man å gå inn i et stort konsern. (Privat styrer 2)

4.3.2 Konsekvensen av å ha et felles styringssystem

Basert på de foretatte intervjuene er den mest framtreddende årsaken til at de enkeltstående barnehagene blir kjøpt opp av større konsern tilgangen til støttesystemer. Både kommunale barnehager og barnehager under større konsern blir utsatt for de samme endringene som de enkeltstående barnehagene. Forskjellen er at de har store støttesystem å støtte seg på, og må dermed ikke gjøre alt på egenhånd. En annen representant fra Case-kommunen reflekterer over at «(...) da kan det jo da være fristende å bli kjøpt opp, og ha en stor paraply og ha et stort system som ordner opp.» (Kommune ansatt 5). Privat styrer 1, som er styrer i en enkeltstående privat barnehage, reflekterte over dette slik:

Når det gjelder drift så er forutsetningene såpass forskjellige, i forhold til mulighetene, når pengene styres av det de gjør. Vi har jo ikke noen støttesystemer, som enkeltstående barnehager, de har jo ingen støttesystemer sånn som det er i de kommunale barnehagene. De har personaltjeneste, kommunalsjef, beredskap, krisehåndtering, har alt i sin kommune hvis noe skulle ha skjedd. En enkeltstående barnehage må enten ha kjøpt de tjenestene eller så har de ikke muligheten til å kjøpe de. (Privat styrer 1)

En annen årsak til at enkeltstående barnehager blir kjøpt opp av større konsern er den økonomiske sikkerheten man har ved å være en del av et større nettverk. Når de store kjedene går med overskudd kan de velge mellom å overføre overskuddet til egenkapital eller ta det ut som utbytte. Privat styrer 2, som jobber i en barnehage eid av et større landsdekkende konsern, fortalte at de ikke trengte å miste nattesøvnen dersom barnehagen et år går med trehundre tusen kroner i underskudd, da det kan bli dekket med overskuddet fra andre barnehager i landet. Det samme gjelder eventuelle nødvendige investeringer på bygget. For de enkeltstående barnehagene er det ikke penger til å sette av til å gjøre noen investeringer på bygget, og bygget går gradvis over til å bli en salderingspost. Konsekvensen blir at det i fremtiden ikke blir

attraktivt for foreldre å søke seg til disse byggene. Dette er en styringsutfordring for kommunen da de ikke har de nødvendige virkemidlene for å styre sammensetningen av barnehagesektoren, blant annet grunnet prinsippet om likebehandling (se kapittel 4.1).

I utgangspunktet skal kommunen som barnehagemyndighet likebehandle alle aktørene. Dette er imidlertid vanskelig da den enkeltstående barnehagen er utsatt for smådriftsulemper. Kostnader knyttet til administrative oppgaver og tilhørende utgifter er stort sett uavhengig av antall barn i barnehagen. Ved en mindre barnehage vil det være færre barn å fordele disse kostnadene på, og mindre barnehager vil derfor få en høyere kostnad per barn. Finansieringen per barn forblir imidlertid den samme (Lunder, 2019b). Kommune ansatt 5 svarte på spørsmålet om hvorvidt det var mulig med en viss forskjellsbehandling av barnehagene:

Også blir det jo deres [de private eierne sin] egen avgjørelse om dem ønsker å drive, for alle har jo på en måte like vilkår. Også kan man godt argumentere for at like vilkår egentlig ikke er like vilkår, fordi de er så forskjellige. Det er smådriftsulemper med å drive smått for eksempel, men da er det vanskelig for kommunen med det regelverket her å si at «vi gir litt mer til dem, for du har smådriftsulemper», for hva med alle de andre som har smådriftsulemper? Så vi kan gi noe ekstra til en privat barnehage, men da skal vi følge forvaltningslovens regler om likbehandling. (Kommune ansatt 5)

4.3.3 Håndtering av styringsutfordringene

Et nytt krav om at hver barnehage skal være et eget rettssubjekt trådte i kraft 1. januar 2023 (Barnehageloven, 2005, §7a). Der blir det fastslått at *kommunale og private barnehager skal være registrert med eget organisasjonsnummer i Enhetsregistret* (Barnehageloven, 2005, §7a andre ledd). I dag er flere barnehager organisert i samme rettsobjekt, eller som en underenhet av en annen juridisk person i Enhetsregisteret. Eksempel på dette er hvordan Læringsverkstedet er organisert, med flere barnehager over hele Norge. Ved å kreve at alle barnehagene blir et eget rettsobjekt blir de økonomisk adskilte, og må utarbeide egne årsregnskap (Utdanningsdirektoratet, 2023). Slik blir det enklere for kommunen, som er tilsynsmyndighet, å holde orden på pengestrømmen i de private barnehagene.

Dette kommer til uttrykk i *Forskrift om regnskapsplikt mv. for private barnehager*, som også trådte i kraft 1. januar 2023 (Økonomiforskrift til barnehageloven, 2023). Forskriftens første paragraf fastslår at «*Formålet med forskriften er å sørge for at offentlige tilskudd og foreldrebetaling skal komme barn i barnehagen til gode, samt gi innsyn i de private*

barnehagenes bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling» (ibid). Denne forskriften regulerer blant annet rapportering (§8), meldeplikt om organisatoriske endringer (§9) og krav til regnskapsføring for barnehager som både er pålagt (§4) og unntatt (§5) fra kravet om å være et selvstendig rettsobjekt.

Basert på dette kan det utledes at det har vært et forsøk å håndtere noen av utfordringene forbundet med de store landsdekkende konsern, og deres virksomhet. Privat styrer 2, som opererer under det store landsdekkende konsernet, hadde imidlertid ikke mye positiv å si om det nye kravet:

Det er mer et pengesluk i byråkrati enn at det gjør noe forskjell i forhold til pengestrøm. For det kunne du satt opp i BASIL (...) Det vi ser, [Det store landsdekkende konsernet] tror jeg brukte rundt 20-30 millioner i utgifter for å fisjonere [over 200] selskap. Det er 20-30 millioner som går tapt til barna. Andre enheter, stiftelser som har 2-3 barnehager har brukt 1 million av sin egen kapital. Dette er penger de har spart, som egentlig bør brukes til ungene, til investering på bygg og materiell. Så det er penger ut av vinduet for en ideologi hvor man tror at pengestrømmen kan følges bedre ved å være et eget AS. Hvor det faktisk ikke gir noe frukt og resultater. Så det er bare trist. (Privat styrer 2)

Med utgangspunkt i uttalelsene fra de foretatte intervjuene, samt observasjon under eiermøte, noteres det at flere enkeltstående aktører opplever at det har blitt for krevende å drive barnehage. Krav til å være et eget rettsobjekt er et eksempel på dette, slik det ble utledet i sitatet over. Barnehageloven gjør unntak for ordinære barnehager med til sammen færre enn tretti barn, og familiebarnehager med til sammen færre enn ti barn (Barnehageloven, 2005, §7a tredje ledd). Slik er det et forsøk på en viss differensiering av styringssystemet for å hensynta barnehagenes ulike ressurstilgang. Informantene fra Case-kommunen, samt tidligere presenterte vedtekter fra Stortinget, indikerer nemlig at det er ønskelig å beholde de mindre private barnehagene i sektoren. I 2022 var det imidlertid hovedsakelig private barnehager som så seg nødt til å legge ned (Bergundhaugen, 2023). Samtlige av de 99 private barnehagene som måtte legge ned i 2022 var barnehager med 50 barn eller færre, og majoriteten av dem som ble borte er i størrelsesorden 1-25 barn (ibid). Det har blitt vist at hensikten med §7a har vært å gi bedre innsikt i pengestrømmen til konsernbarnehagene. I stedet har endringene ført til avvikling av en rekke mindre barnehager, uten å påvirke barnehagene underlagt store landsdekkende konsern i stor grad. Det har oppstått en dissonans mellom ønsket og oppnådd resultat. Dette uttrykker en sentral styringsutfordring i kommunen, hvor felles styringssystem skaper spenning

mellom definerte mål. Sitatet fra Privat styrer 1, som er styreleder og eier i en privat enkeltstående barnehage, predikerer hva de tror kommer til å skje i fremtiden:

Det snakkes bare om denne barnehage milliarden til han Sanner fortsatt, at vi har fått for mye, men se tilbake på 15 år gamle regnskap her da. Når har jeg fått for mye? Hva er det jeg har fått for mye av? Men man vil ikke høre på enkeltfortellingene. Man vil ikke høre på enkeltskjebnene til den enkelte ansatte. Man har en tanke om at man skrelle av sektoren og sørge for at de store kjedene ikke skal bli større. Men det blir litt sånn handelsnæringen i sin tid da, hvor ble det av alle de små kjøpmennene? Jo, de kunne ikke stå utenfor de heller. Også fikk vi disse store kjedene i handelsstanden også. Det samme kommer til å skje med vår sektor. (Privat styrer 1)

Når Privat styrer 1 referer til «*milliarder til han Sanner*», viser informanten til en situasjon i 2017 hvor 94% av alle de private barnehagene i Norge mottok til sammen nesten en milliard for mye i pensjonstilskudd, uten å måtte betale det tilbake (Ertesvåg, 2019). Jan Tore Sanner var på det tidspunktet kunnskapsminister.

Datainnsamlingen har vist at Case-kommunen har det samme styringssystemet for alle barnehager i kommunen, uavhengig av deres størrelse og ressurstilgang. Gjennom forskningsprosessen har det blitt klart at dette er problematisk da barnehagesektoren er preget av en differensiert sammensetning av barnehager, med ulike styrker og svakheter. Prinsippet om likebehandler forhindrer kommunen fra å gi mer støtte til de mest utsatte barnehagene i sektoren. På grunn av en oppfatning om at en rekke private aktører har tatt ut urimelig høye gevinster fra barnehagedriften, har det blitt noen lovreguleringer for å redusere muligheten for å ta ut store summer i gevinstrealisering. Eksempel på dette er en ny bemanningsform og skjerpet pedagognorm, som har gjort det umulig å redusere kostnader på den viktigste utgiftsposten, som er bemanningskostnadene. Samtidig tyder både informantene og lovforarbeidene på at det er et ønske om å beholde mangfoldet i sektoren. Datamaterialet tyder imidlertid på at det har vært en motsatt effekt. På grunn av smådriftsulemper blir mange enkeltstående barnehager langt ned eller kjøpt opp av større landsdekkende konsern, og det oppstår isomorfisme i organisasjonsfeltet.

4.4 Tjenesteleveransen vurderes i stor grad basert på strukturell kvalitet

Kvalitet i barnehagesektoren blir målt basert på den årlige kvalitetsmeldingen BASIL, som både de private og offentlige barnehagene rapporterer hvert år. Rapporten består av en

årsmelding og et årsregnskap, og brukes som en nasjonal benchmarking, som blant annet SSB bruker for å utarbeide sine nøkkeltall. Kommune ansatt 1 fortalte at det er kommunalsjefen som gjør kvalitetsvurderingen, ved å utforme en årlig kvalitetsmelding og kvalitetssikre rapporteringssystemet BASIL. Slik gjøres ikke kvalitetsvurderingene opp imot de enkelte barnehagene. Kommune ansatt 5 kunne fortelle at BASIL rapportene også brukes når kommunene gjør sammenligninger av barnehager, både i privat og kommunal sektor. Informanten kom med et eksempel på at det er tettere pedagogtetthet i de private enn i de kommunale barnehagene i Case-kommunen, men at dette ikke er tilsvarende på nasjonalt nivå. Vurderingen skjer altså på bakgrunn av den strukturelle kvaliteten i barnehagene. Responser fra Kommune ansatt 4 på spørsmålet om hva de kobler med god kvalitet støtter dette:

*Intervjuer: Er det noen spesielle måltall som dere generelt kobler med god kvalitet?
Kommune ansatt 4: Det der er jo standard, det er jo sånn det har vært i barnehagesektoren i mange-mange år, på at det er regler for mange voksne det skal være på antall barn, om barn er over eller under tre år, også er det regler på hvor mange kvadrat skal det være for barn i barnehagen, og likedan en veiledende norm på uteområdet. Så noe er veiledende, det er bare uteområdet, men ellers så er det regler for det. Ja, nå er du inne på det her, det her er målbare strukturelle størrelser, som kanskje er det eneste da som finnes, som kan telles. Hvorvidt det beskriver kvaliteten i barnehagen? Ja, strukturell kvalitet beskriver det, men den er jo kanskje også strukturen for den opplevde kvaliteten for barn da. (Kommune ansatt 4)*

4.4.1 Vurdering av strukturell kvalitet som prestasjonsmål

Informanten forteller at den strukturelle kvaliteten legger grunnlaget for den opplevde kvaliteten, og er dermed mye av det samme. Et relevant spørsmål blir hvorvidt det er hensiktsmessig å måle den opplevde kvaliteten, eller om den strukturelle kvaliteten er en god nok indikator. Kommune ansatt 1 reflekterer over dette, og konkluderer med at det er krevende å vurdere hva som er en god barnehage ut ifra dagens rapporteringssystem:

I BASIL sier de jo kun noe om antall barn per voksen, og det sier noe om utdanning og kvalifikasjon, men det sier ingenting om kvaliteten på de som jobber der og hva de bruker tiden sin på, det sier lite om sykefravær og kommunikasjon med barn og foreldre. BASIL sier veldig lite om det som handler om disse kvalitative størrelsene og det er også en del av grunnen til at vi mangler et godt grunnlag til å gjøre gode vurderinger av hva som er god barnehage, og det gjør det også krevende for eier å følge opp det hvis de ikke har andre alternative kilder til informasjon. (Kommune ansatt 1)

Det er altså manglende informasjon om den daglige driften, da det ikke foreligger noen formelle rapporteringssystem knyttet til dette. Kommune ansatt 1 reflekterer over at «*Kanskje vi ikke skal ha det heller, fordi det er sånn verden er at når du har etablert en barnehage og er en eier så er det du selv som skal passe på det.*» (Kommune ansatt 1). Kommune ansatt 4 beskrev at problematikken også ble en politisk diskusjon på Stortinget. Konklusjonen ble at det var vanskelig å måle kvaliteten i barnehagene, da dette baserer seg på opplevelsen til hvert enkelt barn:

Det ble politiske diskusjoner på «kan man måle den kvaliteten hos barn?» Og da var det et samlet storting som sa nei, sendte det tilbake til behandling hos regjeringa, og sa at det vil vi ikke, fordi at barn og barndom i Norge skal få lov til å være barns subjektive oppfatning. Men på den andres siden så er det vanskelig å måle det der, det er vanskelig å sikre seg «er alle barnehager gode barnehager?». (Kommune ansatt 4)

Den siste delen av sitatet hevder at det er vanskelig å måle den opplevde kvaliteten, og åpner opp diskusjonen for hvordan denne potensielt skulle måles. Kommune ansatt 4 hevdet at man kan merke det i veggene i barnehagen, på hvordan kommunikasjonen og relasjonen er mellom barn og barnehagearbeiderne. «*Og som fagperson så kan du kjenne det når du kommer inn i et hus, altså du kjenner hva som sitter i veggene, men det er jo ikke målbart, men du kan fornemme det*» (Kommune ansatt 4). Dette er noe som kan merkes under tilsyn, hvor tilsynsmyndigheten foretar observasjon av den daglige barnehagedriften. Samtlige av de kommunale ansatte presiserte at det ikke ble gjennomført randomiserte tilsyn basert på magefølelse, uten grunnlag i en risikovurdering. Ifølge kommune ansatt 4 starter en risikovurdering med en vurdering av de strukturelle faktorene som areal og antall ansatte. Dette er de målbare indikatorene som rapporteres i BASIL og som indirekte påvirker barnas opplevde kvalitet. Ut over dette blir det tatt stilling til eventuelle bekymringsmeldinger fra naboer, besteforeldre og foreldre. Summen av dette blir det som inngår i en risikovurdering.

Et annet alternativ for å måle den opplevde kvaliteten er å snakke med barn. Kommune ansatt 4 problematiserer imidlertid dette ved å hevde at barn ikke kommuniserer om kvalitet på lik linje som voksne:

Tillit i sektoren her er jo, altså pedagogikk, det er jo små barn her som ikke kommuniserer om kvalitet på lik linje som oss voksne. Det barn sier når du har spurt dem hva som er artig i barnehagen, «Jo, det er å leke med han Ivar». Så dem vil si vennskap og leker, barn beskriver det som god kvalitet. (Kommune ansatt 4)

En utfordring med tilsyn er at kommunen kun kan iverksette tiltak mot en barnehage dersom de ikke oppfyller lovens minstestandard. Denne minstestandarden er nedfelt i barnehageloven, for eksempel antall ansatte per antall barn som tidligere presentert er regulert av den nye bemanningsnormen. Utdanningsdirektoratet har utformet *RefLex*, som er et verktøy for å måle hvor gode barnehagene er i forhold til rammeplanen (Utdanningsdirektoratet, 2021). Kommuneansatt 4 forteller at de ulike hjemlene i barnehageloven er kategorisert der, og blir med dette et godt verktøy under tilsyn. Dersom barnehagen oppfyller alle de lovgitte kriteriene, har ikke kommunen grunnlag til å gripe inn på grunnlag av at kvaliteten ikke oppleves som god nok. Kommuneansatt 1 presiseres imidlertid at det er veldig få barnehager som ikke oppfyller de objektive kriteriene, da tilskudds tildelingen avhenger av at disse kravene er oppfylt. Det betyr imidlertid ikke at alle barnehagene derfor kan vurderes til å være av god kvalitet. Kommunen er med dette handlingslammet, da de ikke kan basere seg på magesfølelse ved vurderingen av den helhetlige kvaliteten. Kommuneansatt 2 presenterte dette slik:

Og det er også en utfordring, også med tilsyn, at kravene er minstemål, og det er en ting vi spør om når vi tilsetter folk som skal drive med tilsyn, det er gjerne folk som kan mye om barnehage og er opptatt av kvalitet og sånne ting, er hvor komfortable de vil være med å skulle da, holdt på å si godkjenne, eller ikke åpne tilsyn eller avslutte tilsyn hos en barnehage som har akkurat nok til å passere det lovlige, men hvor de kjenner på at: «men er kvaliteten god nok?» (Kommuneansatt 2)

4.4.2 Måling av den opplevde kvaliteten

Med ingen formelle mål for den opplevde kvaliteten, baseres barnehagesektoren i stor grad på tillit til den enkelte styrer. Kommuneansatt 1 fikk spørsmål om de mente at det er fokus på å drive lønnsomt eller på å drive god barnehagedrift i de private barnehagene. Informanten svarte «Jeg vil si det siste altså. Når vi møter barnehagene, møter barnehagestyrerne, fokuset er å drive en god barnehage. Inntjeningen foregår langt over dem».

Under Eiermøte var dette en sentral tematikk, som ble både presentert av de kommunale representantene og senere diskutert rundt bordet. En representant fra kommunen fortalte at de kvalitative vurderingene av driften og hva man legger i begrepet baseres på faglig skjønn. Det ble videre reflektert over at dette var fordi barnehageloven var så lite konkret. Faglig skjønn skal ta utgangspunkt i lovgrunnlaget, og er dermed ikke et fritt skjønn. For en eier eller styrer

som ikke har den nødvendige faglige bakgrunnen blir det vanskelig å tolke lovteksten, og vurdere hva som kan vurderes som forsvarlig daglig drift.

I 2020 ble det tilføyd en ny paragraf i barnehageloven som omhandler aktivitetsplikten. Denne slår fast at alle som arbeider i barnehagen skal følge med på hvordan barna i barnehagen har det (Barnehageloven, 2005.). Paragrafen slår videre fast at dersom noen av arbeiderne i barnehagen får kjennskap til at et barn ikke har et trygt og godt barnehagemiljø, skal saken undersøkes og så langt det lar seg gjør sørge for at barnet får et godt og trygt barnehagemiljø. Barnas barnehagemiljø kan hevdes å være nært knyttet til den opplevde kvaliteten. Den nye lovteksten virker å være et forsøk på å sikre at også den opplevde kvaliteten blir hensyntatt ved å legge frem formelle lovkrav. Det har imidlertid ikke blitt introdusert noen nye rapporteringssystem som skal sikre at aktivitetsplikten overholdes. Styringen er dermed fortsatt i stor grad tillitsbasert.

I dette kapitlet ble det kommunale prestasjonsmålingssystemet BASIL presentert. Fokuset på den strukturelle kvaliteten har blitt problematisert, ved å kartlegge at det er ingen rapporteringssystem knyttet til den daglige driften. En av årsakene til dette er at det er vanskelig å måle opplevd kvalitet, da barn har en annen opplevelse av hva som defineres som god kvalitet. Det har imidlertid blitt innført en aktivitetsplikt i lovverket, som hevder at barnehageansatte må sette i gang tiltak dersom de blir vitne til bekymringsfull barnehagehverdag. Kontroll av den daglige driften skjer også gjennom tilsyn. Det blir imidlertid ikke foretatt randomiserte tilsyn, og det blir kun opprettet tilsynssak dersom barnehagen ikke oppfyller den lovdefinerte minstestandarden. Informantene kunne fortelle at det er svært få barnehager som ikke oppfyller minstestandarden, da det er en forutsetning for å motta tilskudd. Barnehagesektoren forblir derfor i stor grad tillitsbasert. Dette er mulig på bakgrunn av at det er en antagelse om at det er et faglig fokus også i de private barnehagene, og at inntjeningen skjer på et mye høyere nivå. Slik har barnehagedriften blitt dekoblet fra effektivitetsfokuset for å forsøke å beholde legitimiteten i sektoren.

4.5 Oppsummering av empiri

Etter den foretatte studien, med tilhørende datainnsamling, ble det identifisert fire hovedfunn. Det første hovedfunnet er at *Kommunen har styringsutfordringer knyttet til eier- og myndighetsoppgaver*. Institusjonell teori beskriver viktigheten av at organisasjoner opererer i

tråd med de normene som er til stede i den aktuelle institusjonen, for å tilegne seg legitimitet. I hvilken grad slike normer er til stede i denne sektoren, og hvordan Case-kommunen etterlever dem vil bli diskutert videre i neste kapittel. Interorganisatoriske relasjoner presiserer også viktigheten av tillit i samarbeid mellom to organisasjoner. I hvilken grad Case-kommunen sin håndtering av denne styringsutfordringen påvirker tilliten mellom samarbeidspartene vil også diskuteres videre i neste kapittel.

Det andre hovedfunnet er at *Kommunens handlingsrom er begrenset av lovverket*. Dette funnet trakk frem en rekke styringsutfordringer Case-kommunen har ovenfor private barnehager som følge av lovverket. Styringsutfordringene knyttet seg til *cooperation, appropriation* og *coordination*, som ble presentert under teorien om interorganisatoriske relasjoner. Videre i analysen vil det bli diskutert hvilke implikasjoner disse styringsutfordringene har for det interorganisatoriske samarbeidet. Gjennom teorien vil vi også påpeke hvilke styringsmekanismer som egner seg for å håndtere styringsutfordringene.

Det tredje hovedfunnet er at *Kommunen har et lite differensiert styringssystem for en kompleks sektor*. Rammeverket til Simons skal brukes til å analysere sammensetningen av det kommunale styringssystemet, for å se nærmere på hvilke styringspaker det er som dominerer. Det vil være sentralt å analysere hvordan grensesystemet har blitt innsnevret gjennom det nye lovverket, for å begrense muligheten til å ta ut gevinstrealisering. Det fjerde hovedfunnet er at *Tjenesteleveransen vurderes i stor grad basert på strukturell kvalitet*. Dette funnet vil bli analysert i sammenheng med Funn 3, for å gi et bedre grunnlag for å analysere det diagnostiske styringssystemet i kommunen. Trossystemet og det interaktive systemet i rammeverket vil være utgangspunktet for å problematisere tillitsbasert styring.

5. Analyse og diskusjon

I kapitel 4 ble studiens fire funn presentert. I dette kapitelet kommer funnene til å bli analysert med utgangspunkt i det teoretiske rammeverket som ble presentert i kapittel 2. Kapittel 5.1 vil analysere samtlige av funnene med utgangspunkt i ny-institusjonell teori, kapittel 5.2 vil ta utgangspunkt i teorien om interorganisatoriske relasjoner og kapittel 5.3 vil analysere det kommunale styringssystemet med utgangspunkt i Simons (1995a) sitt rammeverk.

5.1 Kommunen sine styringsutfordringer fra et ny-institusjonelt perspektiv

I dette kapitelet vil styringsutfordringer til Case-kommunen analyseres med utgangspunkt i ny-institusjonell teori. Barnehagesektoren har blitt en institusjon som består av Case-kommunen, de private barnehagene og de kommunale barnehagene. Barnehagesektoren befinner seg i en norsk kontekst, som er preget av en velferdsstat med fokus på det kollektivt beste. Dette skaper grunnlaget for de institusjonelle mytene, som definerer hva som er sosialt akseptert atferd i organisasjonsfeltet (Meyer & Rowan, 1977). Dette kapitelet kommer til å vise hvordan isomorfisme og de institusjonelle mytene påvirker Case-kommunen sin styring av sektoren.

5.1.1 Case-kommunen sin organisering av eier- og myndighetsoppgaver

Meyer og Rowan (1977) beskriver hvordan organisasjonsstrukturer blir påvirket av den institusjonelle konteksten som organisasjonen befinner seg innenfor. Organiseringen av arbeidsoppgaver og ansvar i Case-kommunen har til hensikt å ivareta separasjonen av eier- og myndighetsansvaret, slik utledet i lovverket. Barnehageloven gir klart uttrykk for at disse ansvarsoppgavene skal være separerte i den grad det er nødvendig for «å ivareta tilliten til kommunens upartiskhet» (Barnehageloven, 2005, §11). Dette er dermed en form for isomorfisme gjennom tvang (Meyer & Rowan, 1977), hvor barnehageloven setter regler for hvordan kommunen skal opptre i sektoren. Å opptre i tråd med disse reglene skaper dermed legitimitet i omgivelsene for Case-kommunen.

Barnehageloven gir ingen klare svar på hvordan kommunene skal strukturere sine arbeidsoppgavene for å ivareta den eksterne legitimiteten (Prop.96 L, (2019–2020)). Informantene i denne studien har uttalt at hvordan dette løses organisatorisk avhenger i stor grad av de enkelte kommunenes karaktertrekk. Ved å være en stor kommune har Case-kommunen mulighet til å plassere de forskjellige ansvarsoppgavene hos forskjellige enheter, og i tillegg fysisk separere disse enhetene. Det har likevel fremdeles blitt trukket frem enkelte sider ved organisaeringen som oppleves som problematiske. Dette er spesielt knyttet til tilsyn,

som er en myndighetsoppgave. Per dags dato er tilsynoppgaver plassert hos fagenheten, som også håndterer noen eieroppgaver. Ansvar for tilsyn er imidlertid plassert direkte under organisasjonsdirektøren (se Figur 2). Informantene har trukket frem at denne organiseringen av tilsynsoppgaver gjør skillet mellom eier- og myndighetsoppgaver mindre tydelig. Dette svekker den eksterne legitimiteten.

Legitimiteten til en organisasjon er bygget på sammenhengen mellom de institusjonelle reglene og aktivitetene i organisasjonen (Meyer & Rowan, 1977). Når tilsynsoppgaver er plassert sammen med resten av fagenheten, kan dette representere en dekopling mellom den eksplisitte målsetningen og de faktiske aktivitetene. Den eksplisitte målsetningen er å ivareta tillit til kommunens upartiskhet. Det er en felles forståelse i sektoren om at tilsyn er en så betent styringsmekanisme at den tydelig må separeres fra eieroppgaver. Det er imidlertid uklart hvor tydelig denne separasjonen er utad, når tilsyn er plassert sammen med fagenheten. Dersom dette skillet ikke er tydelig i Case-kommunens praksis, betyr det at praksisen er dekoblet fra de institusjonelle reglene (ibid). Case-kommunen håndterer dette ved å sette tilsynsansvaret til organisasjonsdirektøren istedenfor oppvekstdirektøren (Tilsynsrapporten, u.å). Likevel er det fremdeles mulig å tenke seg at en barnehage som er utsatt for tilsyn ikke vil ha tillit til at tilsynsmyndigheten opptrer upartisk. En slik situasjon oppsto i *Nedleggelsessaken*. Her hadde ikke konsernet tillit til at kommunen behandlet dem upartisk i tråd med lovteksten. Selv om Case-kommunen senere fikk medhold i retten, medførte prosessen fremdeles et legitimitetstap (ibid).

Meyer og Rowan (1977) trekker frem at det kan oppstå spenninger mellom hensynet til effektivitet og de institusjonelle reglene. Dersom alle eieroppgaver skulle vært helt adskilt fra alle myndighetsoppgaver, ville dette trolig medført et effektivitetstap fra kommunen sin side. Dette er en antagelse basert på utsagn fra informantene i denne studien. Enkelte informanter i Case-kommunen har trukket frem at det er vanskelig å organisere seg på en slik måte at alle eieroppgaver er helt adskilt fra myndighetsoppgavene. En konsekvens av dette ville være at Case-kommunen hadde mistet en helhetlig styring av sektoren, samtidig som kompetansen blir i større grad spredt utover. Informanter fra de private barnehagene, som er brukerne av systemet, har uttrykt at det til tider er komplisert å finne frem til riktig person innad i kommunen. Helt adskilte enheter ville derfor antagelig også medføre et effektivitetstap for brukerne, i form av at det blir enda vanskeligere å finne frem til den riktige enheten.

I relasjonelle nettverk argumenterer Meyer og Rowan (1977) for at den beste struktureringen for å optimalisere styringen er sentraliserte byråkratiske styringsorgan. Barnehagesektoren representerer et slikt relasjonelt nettverk, og kommunen fungerer som det sentraliserte styringsorganet for barnehagene i kommunen. Som nevnt tidligere ga informantene uttrykk for at utfordringene knyttet til eier- og mynighetsoppgaver er iboende når begge ansvarsområdene er underlagt kommunen. Informantene i denne studien kunne fortelle at lignende sektorer, slik som skole og helse, har håndtert dette ved å være underlagt statlige tilsynsmyndigheter. Det er referert til at tilsynsoppgaver knyttet til økonomiske tilsyn er flyttet fra kommunen til utdanningsdirektoratet. En slik strukturering ville potensielt ivareta separasjonen av eier- og myndighetsansvar i større grad. Samtidig kan en slik sentralisering medføre utfordringer. Informantene i denne studien har uttalt at det kan gjøre det vanskeligere å plukke opp små avvik når tilsynsmyndigheten blir plassert lengre unna sektoren. I eksempelet med sentralisering av økonomisk tilsyn har dette medført inforasjonsproblemer for kommunen. Igjen oppstår det dermed en spenning mellom effektivitet og institusjonelle regler, slik presentert av Meyer og Rowan (1977).

5.1.2 Isomorfisme i de private barnehagene

Å opptre i tråd med de institusjonelle mytene er også viktig for de private barnehagene når de ønsker å oppfattes som legitime (Meyer & Rowan, 1977; DiMaggio & Powell, 1983). Videre i dette kapitlet kommer det til å vises hvilken rolle isomorfisme har i Case-kommunens styring av sektoren.

Isomorfisme går ut på at organisasjoner som blir utsatt for de samme faktorene i omgivelsene blir mer og mer like hverandre (DiMaggio & Powell, 1983). Som et resultat av etablering av organisasjonsfelt oppstår isomorfisme for å sikre suksess og overlevelse (Meyer & Rowan, 1977). I startfasen er organisasjonsfeltet fortsatt preget av et betydelig mangfold blant organisasjonene i feltet (DiMaggio & Powell, 1983). Barnehagesektoren kan derfor sies å fortsatt være i startfasen, da den foreløpig er preget av mangfold av barnehagetyper. Etter at organisasjonsfeltet har blitt etablert blir organisasjonene imidlertid mer homogene (ibid). Denne prosessen kan vitnes i barnehagesektoren, der de enkeltstående barnehagene sakte men sikkert legger ned virksomheten eller blir kjøpt opp av større landsdekkende konsern. I 2022 var det 106 barnehager som la ned, og 93% av dem var private (Bergundhaugen, 2023). En kan stille spørsmål ved hvorfor det akkurat er de private som finner seg nødt til å legge ned. De barnehagene som makter å overleve utviklingen er de som har et større nettverk og tilstrekkelig

med støttefunksjoner. Rent strukturelt er det store likheter mellom de kommunale barnehagene og barnehagene underlagt store landsdekkende konsern. Begge har store nettverk og gode støttefunksjoner. De mindre, enkeltstående barnehagene skiller seg ut. Isomorfisme sikrer suksess og overlevelse, ved å gjøre organisasjonene legitime (Meyer & Rowan, 1977). Det er nettopp dette en kan vitne skje i barnehagesektoren. De som skiller seg ut, klarer ikke å overleve.

Caglio og Ditillo (2008) beskriver gjensidig tillit mellom partene i en interorganisatorisk relasjon som sentralt for å sikre at alle partene jobber mot felles mål. Gjensidig tillit minker også behovet for formelle styringsmekanismer, som medfører transaksjonskostnader (ibid). Ved at barnehagedrift er et profesjonsyrke bygges tilliten mellom samarbeidspartene. Normativ isomorfisme beskriver hvordan man innenfor enkelte profesjoner tilegner seg felles verdigrunnlag og praksiser gjennom profesjonsutdanning (DiMaggio & Powell, 1983). Dermed blir det enklere for Case-kommunen å ha tillit til at de private aktørene og deres virke, slik det har blitt trukket fram under datainnsamlingen. Tilstedeværelsen av profesjonsarbeidere i barnehagene sikres gjennom pedagognormen. Dette fører til en form for tvangs isomorfisme, hvor organisasjoner tvinges til å bli mer like gjennom lovbestemmelsene (ibid).

Isomorfisme gjennom formell tvang er en annen type isomorfisme, og kommer i form av lover og regler (DiMaggio & Powell, 1983). Kravet om å være eget rettssubjekt er eksempel på dette. I tråd med likebehandlingsprinsippet gjelder disse endringene for samtlige barnehager i sektoren. Informantene i denne studien har imidlertid uttalt at de private barnehagene har varierende kapasitet til å håndtere disse endringene. DiMaggio og Powell (1983) problematiserer at beslutningstakerne, som i denne konteksten er lovgiverne, ikke direkte opplever konsekvensen av beslutningene. Konsekvensen blir at implementeringen av samme politiske beslutning på tvers av hele organisasjonslinjen fører til at beslutningene blir mindre tilpasningsdyktige og fleksible (ibid). Intervjuprosessen, samt samtaler under eiermøte, har vist at dette i stor grad gjelder i barnehagesektoren, og at styringssystemet ikke er differensiert nok til å håndtere mangfoldet av utfordringene i Case-kommunen.

Slik blir det en konflikt mellom de institusjonelle mytene og effektivitet, som er en sentral utfordring som møter organisasjoner som er avhengig av å integrere mytene i sin praksis (Meyer & Rowan, 1977). Det som skaper denne konflikten er at de institusjonelle reglene er svært generaliserte, og blir derfor upassende for variasjonene og anomaliene som preger

barnehagesektoren (ibid). I barnehagesektoren snakkes det om effektivitetsfokuset til de private barnehagene, som oversettes til et fokus på overskudd. I forbindelse med dette har de private barnehagene vært utsatt for sterk retorikk i sektoren, noe som har svekket deres legitimitet. Mediaartiklene som ble eksemplifisert i denne studien, hvor gevinstrealisering kritiseres, er tre eksempler på dette. Å være beskrevet i et legitimt vokabular er noe Meyer og Rowan (1977) beskriver som det viktigste aspektet ved isomorfisme. Organisasjoner som mangler den sosiale legitimiteten er mer utsatt for å bli beskrevet som irrasjonelle, forsømmelige eller unødvendige (ibid). Et sentralt eksempel fra barnehagesektoren er innstillingen om å gi kommunene myndighet til å trekke tilbake eller fornye tilskuddet etter en toårsperiode. Barnehagesektoren blir slik mer risikabel, ved at det oppstår en fare for å miste ressursstrømmen.

Decoupling presenteres av Meyer og Rowan (1977) som et hjelpemiddel for å håndtere en slik utfordring. Organisasjoner som er bygd rundt en ide om å være effektive dekobler effektivitetsfokuset fra den daglige driften (ibid). Effektivitetsfokuset blir dermed usynliggjort eksternt, og organisasjonene fortsetter å fremstå legitime. Meyer og Rowan (1977) argumenterer for at dette kanskje er den mest rasjonelle måten å håndtere spenningen mellom de institusjonelle mytene og effektivitet. Informantene fra de private barnehagene fortalte at de har et sterkt fokus på fag, og på å gi barn den beste barnehagehverdagen. Dette samsvarer med opplevelsen til respondentene fra Case-kommunen, som fortalte at også de opplever at det er et faglig fokus i de private barnehagene. Det fremstår derfor som at effektivitetsfokuset har blitt usynliggjort på det operative nivået i organisasjonen. I hvilken grad effektivitetsfokuset er overlatt til topplødsen er utenfor rekkevidde til denne studien.

5.2 Kommunen sine styringsutfordringer i interorganisatoriske relasjoner

I dette kapitlet kommer styringsutfordringer til Case-kommunen til å analyseres med utgangspunkt i litteraturen om interorganisatoriske relasjoner. Caglio & Ditillo (2008) beskriver tre typiske styringsutfordringer som oppstår i interorganisatoriske relasjoner: *cooperation*, *appropriation* og *coordination*. Dekker (2004) beskriver tre styringsmekanismer som kan benyttes for å håndtere disse styringsutfordringene: *outcome*, *behavior* og *social control*. Dette kapitlet vil vise til hvordan de tre styringsutfordringene gjør seg gjeldende i Case-kommunen, og hvordan Case-kommunen bruker styringsmekanismene til Dekker (2004) for å håndtere disse utfordringene.

Kommunen har tre styringsmekanismer som de kan benytte ovenfor de private barnehagene: godkjenning, veiledning og tilsyn (Utdanningsdirektoratet, 2021). Bruk av disse styringsmekanismene håndterer utfordringer knyttet til *coordination* (Dekker, 2004; Caglio & Ditillo, 2008). Av disse er godkjenning den eneste ex-ante styringsmekanismen, mens veiledning og tilsyn er begge ex-post styringsmekanismer. Informantene i denne studien beskriver den interorganisatoriske relasjonen mellom Case-kommunen og de private barnehagene som svært tillitsbasert. Ex-ante mekanismer innenfor *social control* handler i stor grad om utvelgelse av samarbeidspartnere (Dekker, 2004), og er derfor tett relatert til tildeling av tilskudd til barnehagene. Case-kommunen har ingen mulighet til å trekke tilbake slike godkjenninger når de først er innvilget, og det er derfor desto viktigere at de barnehagene som får godkjent tilskuddet er barnehager som kommunen kan ha tillit til i et lengre tidsperspektiv. Manglende etterspørsel etter barnehageplasser medfører at det godkjennes færre barnehageplasser i Case-kommunen i dag. Dermed blir det viktigere med ex-post styringsmekanismer. Ex-post styringsmekanismer innenfor *social control* handler om å bygge tettere relasjoner og tillit mellom partene, blant annet gjennom felles problemløsning og felles utarbeidelse av mål (ibid). Dette beskriver godt prosessen forbundet med veiledning, som foregår mellom kommunen og de private barnehagene. Fagenheten sin oppgave er å bistå de private barnehagene, og samarbeide med dem for å finne løsninger på ulike utfordringer. Basert på litteraturen til Dekker (2004) er det derfor viktig å benytte seg av veiledningen for å bygge og vedlikeholde tilliten mellom partene. Gitt at *social control* er en så viktig styringsmekanisme i barnehagesektoren, vil det kunne skape utfordringer dersom den tilliten ikke er til stede, eller hvis det er lite deltagelse på den kommunale veiledningen.

Dekker (2004) beskriver at interorganisatoriske relasjoner, mellom flere parter og over lengre tid, har i større grad behov for formelle styringsmekanismer. Dette uttrykker relasjonen mellom Case-kommunen og de private barnehagene, som består av over hundre forskjellige organisasjoner, som skal samarbeide i uoverskuelig fremtid. Basert på Dekker (2004) fremkommer det derfor at det vil være et behov for formelle styringsmekanismer i form av *outcome* eller *behavior control*.

Outcome control i barnehagesektoren skjer i form av rapporteringssystemet BASIL. Dekker (2004) beskriver *outcome control* som anvendelig i relasjoner hvor det er klarhet mellom hvilke mål man ønsker å oppnå, og hva som skal til for å oppnå disse målene. Informantene i denne

studien har gitt uttrykk for at det er en felles forståelse for hva som er målet i det interorganisatoriske samarbeidet. Målet er at barna som bruker barnehage tilbudet skal ha en trygg og pedagogisk god opplevelse i barnehagen, og at barnehagen skal være et sted barn ønsker å være. Dette defineres som den opplevde kvaliteten. Informantene har samtidig gitt uttrykk for at det er vanskelig å måle den opplevde kvaliteten, gitt at det er basert på den subjektive oppfatningen til hvert enkelt barn. Istedenfor måler Case-kommunen gjennom BASIL det de omtaler som strukturell kvalitet. Strukturell kvalitet blir definert som eksempelvis antall ansatte og størrelsen på lokalene til barnehagen. Fra informantene i kommunen har det blitt uttrykt at dette regnes som nødvendige kriterier som må være oppfylt for å nå det overordnede målet, som er den opplevde kvaliteten. Informantene fra de private barnehagene har derimot gitt uttrykk for at denne bruken av rapporteringssystemet og fokuset på strukturell kvalitet har liten sammenheng med den opplevde kvaliteten til det enkelte barnet. Det er dermed ulike oppfatninger i sektoren om hvor vellykket bruken av *outcome control* som en styringsmekanisme er.

Behavior control brukes i relasjoner hvor det er lettere å styre atferd til aktørene, enn å måle måloppnåelse (Dekker, 2004). Som nevnt i forrige avsnitt, anses den opplevde kvaliteten i barnehagene som vanskelig å måle. Dette kan tyde på at *behavior control* kan være mer anvendelig i barnehagesektoren. Ex-ante styringsmekanismer handler om å etablere et rammeverk for akseptabel oppførsel. Barnehageloven setter krav til at et vist antall ansatte skal ha pedagogutdannelse, gjennom pedagognormen. Disse pedagogene har gjennom sin profesjonsutdannelse blitt opplært til hva som er forventet av ansatte i barnehagesektoren. Ex-post styringsmekanismer innenfor *behavior control* er overvåking av at de andre aktørene handler i tråd med den akseptable oppførselen (ibid). Gjennom veiledning og tilsyn følger Case-kommunen opp i hvilken grad barnehagene opererer innenfor dette rammeverket av akseptabel oppførsel. Informantene fra kommunen fortalte at når det var frivillig for de private aktørene å delta på veiledning, medførte dette utfordringer med å observere praksisen i barnehagene. Dette førte dermed til et større behov for bruk av tilsyn. Informantene i denne studien har uttalt at gjennomføring av tilsyn kan være svært betent, og kan svekke den gjensidige tilliten mellom partene. Av den grunn kan det være problematisk å benytte seg av tilsyn som en styringsmekanisme i for stor grad.

Gjensidig tillit mellom partene i et interorganisatorisk samarbeid er viktig for å minimere transaksjonskostnader, som er en styringsutfordring tilknyttet *cooperation* (Caglio & Ditillo,

2008; Williamson, 2010). Fra informantene i de private barnehagene var det mye som tydet på at de har en høy grad av kompetansetillit til Case-kommunen. Privat styrer 2 fortalte at hun opplevde at barnehager som etterspurte veiledning ofte mottok den hjelpen de trengte. Dette er imidlertid ikke basert på førstehåndsopplevelser, da denne informanten fortalte at de først og fremst mottok de samme støtteordningene fra konsernet de var eid av. Informantene fra de private barnehagene har også uttalt at de opplevde kommunens strategier for barnehagesektoren som veldig gode. Det fremgår derfor ut fra dette at de private barnehagene anser Case-kommunen som en profesjonell aktør. Dette har sammenheng med funnene til Ahlgren og Nyland (2019), som studerte et interkommunalt samarbeid med fokus på Trondheim kommune. Trondheim kommune er en stor kommune, med store fagressurser, tilsvarende som Case-kommunen i denne studien. I likhet med funnene til Ahlgren og Nyland (2019) bidrar Case-kommunens størrelse og ressurser til å bygge kompetansetillit.

Goodwill-tillit ble beskrevet som tillit til at den andre parten i den interorganisatoriske relasjonen var motivert til å jobbe mot felles definerte mål (Dekker, 2004). Denne goodwill-tilliten kan virke til å være svekket i senere tid. I en pågående sak ble det beskrevet at de private barnehagene holdt tilbake økonomisk informasjon knyttet til streiken som ble gjennomført høsten 2022. Kommunen ønsker å få vite hvor mye penger de private barnehagene sparte på personalutgifter i løpet av streiken. Barnehagene har imidlertid valgt å holde igjen denne informasjonen. Dette kan tyde på at de private barnehagene opplever dette ønske om å holde tilbake økonomiske midler som kontraproduktivt med tanke på de kollektive målene i organisasjonen. Denne saken er enda ikke avklart, da den baserer seg på tolkning av en lovendring som ble gjennomført ved nyttår. De private barnehagenes respons tyder på et tap av goodwill-tillit. Det er vanskelig å si ut fra datamateriale i denne studien om det var større grad av goodwill-tillit tidligere, men i skrivende stund virker denne tilliten å være lav.

Denne studien har vist at samarbeidet mellom Case-kommunen og de private barnehagene i stor grad er basert på frivillig deltagelse, spesielt knyttet til veiledning og informasjonsutveksling. Når veiledningene er frivillig, skaper dette styringsutfordringer for kommunen knyttet til *cooperation*, slik det er definert av Caglio og Ditillo (2008). For det første mottar de mindre informasjon fra den enkelte barnehage. Informantene i denne studien har beskrevet veiledning som en god måte for kommunen å hente inn informasjon om hvordan driften er i den enkelte barnehagen. Gjennom veiledning får kommunen vite hvilke utfordringer barnehagene møter, og hvordan de håndterer dem. Informantene fra kommunen har uttalt at

de har liten informasjon om driften i barnehagene som i liten grad etterspør veiledning, og at dette er et bekymringsmoment. Videre forteller informantene at de i større grad må etterspørre informasjon eller gjennomføre tilsyn ovenfor de private barnehagene som ikke mottar veiledning. For det andre svekker det deres mulighet til å dele informasjon raskt og effektivt med hele sektoren. Kommunen bruker for eksempel eiermøtene til å formidle og forklare innholdet i fremtidige lovendringer, og til å dele erfaringer fra gjennomførte tilsyn i sektoren. Ved å ikke ha handlingsrom til å pålegge alle barnehagene til å delta på slike møter, må kommunen potensielt bruke ressurser til å videreformidle informasjonen fra eiermøtet til de aktørene som ikke møtte opp. Dermed blir kommunen pålagt unødvendige transaksjonskostnader. Samtidig mottar mange av de private barnehagene den samme veiledningen knyttet til økonomiske og juridiske utfordringer fra konsernet de er eid av, eller fra Private Barnehagers Landsforbund. Når de private barnehagene mottar veiledning fra private konsern eller forbund, frigjør dette ressurser hos kommunen. Dette kan for eksempel bidra til at kommunen kan bruke mer tid på de barnehagene som har størst behov for veiledning.

Cagilio og Ditillo (2008) definerer utveksling av informasjon som en styringsutfordring knyttet til *appropriation*. Eiermøtene arrangeres av Case-kommunen med hensikt om å utveksle kunnskap og erfaringer. Kunnskapen og erfaringene som hver enkelt barnehage innehar er deres ressurser. For å oppnå et suksessfullt interorganisatorisk samarbeid bør alle partene dele de ressursene de besitter (ibid). På eiermøte som ble observert i denne studien var det tydelig at det ikke var fullt oppmøte. Informantene har også uttalt at det sjeldent er fullt oppmøte fra de private barnehagene. Dette svekker mest sannsynlig ressursutvekslingen mellom de private barnehagene i kommunen. Siden barnehagene befinner seg i den samme institusjonelle konteksten, utsettes de for mange av de samme utfordringene knyttet til barnehagedriften. Informantene i denne studien uttrykker at lavt oppmøte på eiermøtene kan medføre at nyttige erfaringer som kunne forenklet eller forbedret barnehagedriften ikke blir delt. Dette representerer dermed et suboptimalt samarbeid (Caglio & Ditillo, 2008).

For å sikre at alle partene i et interorganisatorisk samarbeid deler sine ressurser, er det viktig at partene ser verdien av utvekslingen, og får noe igjen av samarbeidet (Caglio & Ditillo, 2008). Informantene i denne studien uttalte at de opplevde det som lite verdifullt å sette av sin tid til å delta på disse eiermøtene. Det kan dermed tyde på at det er en svakhet i hvordan denne arenaen er konstruert for å utveksle erfaringer. Informantene fra de private barnehagene uttalte også at de deltok på møtene for å oppfattes som en profesjonell aktør av kommunen. Det kan

dermed sies å være et fokus fra de enkelte barnehagene på å oppnå kompetansetillit fra kommunen (Dekker, 2004). På denne måten har deltagelse en verdi for de private barnehagene, i form av å bygge tillit mellom dem og kommunen. Verdien er dermed en annen enn den tiltenkte hensikten for eiermøtene fra kommunen sin side, som er å være en arena for deling av kunnskap og erfaringer.

En annen utfordring knyttet til både *cooperation* og *appropriation* mellom kommunen og de private barnehagene er relatert til opptaket til barnehageplasser. Caglio og Ditillo (2008) beskriver at det er viktig med en rettferdig fordeling av arbeidsoppgaver mellom partene, for å bygge tillitsbaserte relasjoner. Informantene fra kommunen uttalte at de hadde lite styring og informasjon om hvilke barn som får barnehageplass hos private barnehager. De private barnehagene har frihet til å gi barnehageplass til barn som ikke har krav på barnehageplass i kommunen. En slik mangel på styring over hvem som mottar barnehageplassene medfører økte utgifter for kommunen når de blir nødt til å betale for barnehageplass til barn bosatt i andre kommuner. De private barnehagene er interesserte i å fylle alle barnehageplassene de er godkjente for, da dette er grunnlaget for tildeling av tilskudd. For dem er det dermed likegyldig hvor barna i deres barnehage er bosatt. Kommunen sine økonomiske ressurser skal imidlertid brukes på å tilby barnehageplasser kun til barn bosatt i kommunen. Dette er dermed et problem for Case-kommunen, som ikke har fullstendig styring over de økonomiske ressursene som brukes på barnehageplassene i kommunen. Dette blir en konsekvens av mangel på formell styring og informasjonsutveksling fra de private aktørene. Det er imidlertid ikke mulig ut fra denne studien å påvise hvor utstrakt dette problemet er, men kan være et bidrag til videre forskning.

5.3 Kommunens styringsutfordringer med utgangspunkt i styringsspakene til Simons

I denne delen av analysen vil det tas utgangspunkt i teorien til Simons (1995a) om de fire styringsspakene. Her vil endringene i Barnehageloven diskuteres med utgangspunktet i grensesystemet. Prestasjonsmålingssystemet BASIL vil bli analysert med utgangspunkt i det diagnostiske styringssystemet, verdigrunnlaget og tilliten i barnehagesektoren vil vurderes på bakgrunn av trossystemet, og informasjonsdelingen gjennom veiledning og eiermøter vil studeres i sammenheng med det interaktive styringssystemet.

Simons definerer et styringssystem som «*de formaliserte informasjonsbaserte systemene og prosedyrene som ledelsen bruker for å opprettholde eller endre på atferdsmønstrer*» (Simons, 1995a, s. 5). I barnehagesektoren vil dette være alle virkemidlene som blir tatt i bruk av kommunen for å styre adferden til barnehagene i ønsket retning. For å få til dette presenterer Simons (1995a) fire styringsspaker, og presiserer viktigheten av en helhetlig styring, hvor det oppnås balanse i styringssystemet. For Case-kommunen vil dette innebære å balansere kontroll og læring, som kommer til uttrykk gjennom venstre og høyre side i Figur 1.

Ifølge Simons (1995a) skal styringssystemet utformes med utgangspunkt i de definerte organisasjonsmålene, og hva organisasjonen ønsker å oppnå. Det er imidlertid spenning i det kommunale styringssystemet, ved at det blant annet har oppstått målkonflikt. Et eksempel på dette er innføringen av kravet om å være et eget rettssubjekt (Barnehageloven, 2005, §7a). Konsekvensen av lovendringen er at hvert rettssubjekt må utarbeide egne årsregnskap, noe som skal gjøre det mulig for kommunen å spore pengestrømmen i de private barnehagene. Det har blitt utledet i empirien at hensikten med denne lovreguleringen var å håndtere noen av utfordringene forbundet med de store landsdekkende konsernene. Informantene i denne studien har imidlertid uttalt at dette har gjort det vært svært ressurskrevende for mindre barnehager. Nesten alle barnehager som ble lagt ned i 2022 var mindre private barnehager som opplevde at driften ble for krevende (Bergundhaugen, 2023). Resultatet blir dermed i strid med den andre målsetningen til Case-kommunen, om å beholde mangfoldet i sektoren (Aamodt et al., 2018). Dette illustrerer et sentralt problem med styringssystemet i barnehagesektoren, og indikerer at det ikke er balanse i bruken av de fire styringsspakene.

Innføringen av kravet om å være egne rettssubjekt er eksempel på skjerpning av grensesystemet i Simons (1995a) sitt rammeverk. Grensene i grensesystemet kan både være tekniske, i form av lovgrunnlaget, og sosiale, i form av verdier og normer (Tessier & Otley, 2012, s. 178). Den nye bemanningsnormen og skjerpet pedagognorm er et eksempel på tekniske grenser. Grensesystemet setter slik rammer for hva ansatte i organisasjonen ikke kan gjøre, og definerer dermed hva som regnes som akseptabel og uakseptabel atferd (ibid). I barnehagesektoren blir det for eksempel ikke akseptert å ha mindre bemanning og færre pedagoger enn det normen forutsetter. Et virkemiddel kommunen har for å sikre at disse normene overholdes er tilsyn. Hvorfor utgangspunktet for denne styringsmekanismen er problematisk blir klarere når det diagnostiske styringssystemet skal diskuteres. Et eksempel på de sosiale grensene er gevinstrealiseringen i de private barnehagene. Tessier & Otley (2012) hevder at dersom en

handling ikke kan forsvares på forsiden av en avis, er den utenfor de sosiale grensene. Det har blitt vist til tre eksempler på mediaartikler hvor gevinstrealiseringen i private barnehager kritiseres, og det er dermed tydelig at dette er en handling som går ut over grensene for de sosiale normene i barnehagesektoren. Simons (1995b) problematiserer imidlertid at grensesystemet iverksettes etter at grensene er blitt overtrådt. I Case-kommunen kommer dette til uttrykk gjennom implementeringen av de diskuterte lovendringene, som ifølge en rekke informanter ble implementert lenge etter at ansatte i Case-kommunen først ble bevisste på de foreliggende utfordringene i sektoren.

Trossystemet er motpolen til grensesystemet, og danner en felles verdiforståelse for hva de ansatte skal gjøre (Simons, 1995b). Det har blitt rapportert fra flere kommunale ansatte at de opplever at de offentlige og private aktørene har et felles sett av verdier, og at effektivitetsfokuset skjer på et mye høyere nivå. Denne oppfatningen danner grunnlaget for tillitsbasert styring, som datainnsamlingen har vist er sentral i Case-kommunen. Et eksempel er tolkning av barnehageloven, som i stor grad overlates til faglig skjønn. Faglig skjønn funderes i bestemmelsene i barnehageloven, slik det ble presisert på eiermøte. Veiledning er et hjelpemiddel som Case-kommunen bruker for å sikre at faglig skjønn ikke blir fritt skjønn (Barnehageloven, 2005 §10). Case-kommunen har imidlertid ingen myndighet til å pålegge de private barnehagene å delta på veiledning, da den er valgfri. Infomanten fra et stort landsdekkende konsern, fortalte at det ikke har vært behov for å motta veiledning fra kommunen, da det er interne støtteapparat i konsernet å henvise seg til. Dette indikerer at det er tillit fra Case-kommunen sin side, til at det interne støtteapparatet i store konsern også gir veiledning i tråd med en felles verdiforståelse.

Antagelsen om en felles verdiforståelse kan imidlertid problematiseres med utgangspunkt i mediartiklene om gevinstrealiseringen i de private barnehagene. Informasjonsdeling mellom kommunen og barnehagene blir derfor sentralt for å foreta risikovurderinger og predikere endringer i klimaet. Dette danner utgangspunktet for det interaktive kontrollsystemet (Simons, 1995b). Informasjonsdelingen i barnehagesektoren skjer blant annet gjennom eiermøter, hvor private og offentlige aktører møtes for å diskutere utfordringer og utveksle erfaringer. Slik blir dette en kilde til læring. Som tidligere nevnt er dette en utfordring da kommunen ikke har myndighet til å pålegge de private barnehagene til å delta på eiermøtene. Det ble innledningsvis vist til at balanse i styringssystemet forutsetter balanse mellom kontroll og læring (Simons, 1995a). Når læring i stor grad baserer seg på det interaktive styringssystemet, er det

problematisk at både veiledning og deltagelse på Eiermøter er fullstendig frivillig. Case-kommunen står dermed i fare for å miste et fullstendig bilde av forholdene i sektoren. Dette blir spesielt problematisk dersom det er en tydelig skjevhet i hvem som velger å møte på Eiermøtene og delta på veiledning. Kommuneansatt 1 fortalte at det gjerne var de mindre barnehagene som valgte å ikke delta. Årsaken til dette ble klargjort under Eiermøte, der flere private aktører poengterte at de egentlig ikke har kapasitet til å delta, på grunn av den overveldende arbeidsmengden de opplever. Dette vurderes som uheldig da det har blitt utledet flere ganger at det også er disse barnehagene som trenger det mest. Konsekvensen av dette blir tapt læring, og det blir vanskelig for Case-kommunen å fange opp eventuelle endringer i klimaet eller utfordringer som preger disse barnehagene. Dermed blir det også vanskelig å forvente håndtering fra Case-kommunen når kommunen potensielt ikke får tilstrekkelig informasjon til å fange opp disse endringene.

Det diagnostiske styringssystemet er den siste styringsspaken i rammeverket til Simons (1995b). Denne styringsspaken benyttes til å overvåke prestasjon gjennom enkle variabler, for å se når mål er nådd, og hvilke deler av organisasjonen trenger ekstra oppmerksomhet (ibid). Bruken av rapporteringssystemet BASIL er eksempel på et slikt styringssystem i barnehagesektoren. BASIL består av en årsmelding og en regnskapsdel, som alle barnehagene i Norge må sende inn hvert år. Årsmeldingen består av rapportering av formelle faktorer som areal, antall pedagoger og antall barn. Slik blir BASIL en rapport av den strukturelle kvaliteten til hver barnehage. Den opplevde kvaliteten blir overlatt til styrerne i de private barnehagene, og er slik i stor grad tillitsbasert. Under Eiermøte ble dette problematisert, da utøvelse av faglig skjønn forutsetter at eieren eller styreren har den nødvendige faglige bakgrunnen. Dermed er dette i stor grad en tillitsbasert styring, uten at de nødvendige forutsetningene for tillit nødvendigvis foreligger.

Dersom BASIL rapporten ikke er tilfredsstillende blir det satt i verk tiltak i form av veiledning og senere tilsyn. Slik brukes BASIL for å skape en informasjonsflyt til ledelsen, som forteller hvilke barnehager det er som krever ekstra oppmerksomhet (Simons, 1995b). Det blir imidlertid ikke foretatt randomiserte tilsyn uten at det foreligger brudd på den strukturelle kvaliteten eller bekymringsmeldinger fra ansatte eller foreldre. Basert på utformingen av rapporteringssystemet fremkommer det at organisasjonsmålene omhandler de strukturelle indikatorene, slik som areal, antall pedagoger og antall barn. Valg av de strukturelle indikatorene som nøkkelindikatorer for prestasjonsmåling kan kritiseres. De kommunale

informantene fortalte at de fleste barnehagene oppfyller krav til de strukturelle variablene, da tildelingen av tilskudd baseres på dette. Slik blir fokuset til de private barnehagene rettet mot kvalitetsindikatorer som faktisk måles, og fokuset på opplevd kvalitet står i fare for å forsømmes. Kommune ansatt 1 uttalte at konsekvensen av et slikt prestasjonsmålingssystem gjør at det blir krevende å følge opp hvis det ikke er alternative informasjonskilder, eksempelvis for mengden sykefravær blant barnehagearbeidere, som vil ha en påvirkning på den opplevde kvaliteten. Den samme informanten reflekterte imidlertid over om Case-kommunen ikke skal ha denne informasjonstilgangen, siden det er eieren sin jobb å passe på slike faktorer. Kommune ansatt 4 poengterte på sin side at det er vanskelig å måle den opplevde kvaliteten, da barn har en annen oppfatning av hva god kvalitet er. Det er derfor utydelig hvorvidt ansatte i Case-kommunen opplever det diagnostiske styringssystemet som godt nok til å foreta prestasjonsmåling.

Analysen av det kommunale styringssystemet har vist at det er spenning i bruken av de fire styringsspakene til Simons. Det har blitt identifisert at Case-kommunen har et sterkt fokus på å ivareta barnehagesektorens strategiske mål, gjennom et sterkt fokus på å sette ytterligere grenser for barnehagedriften. Dette vurderes som problematisk da det oppstår målkonflikt i bruken av både det diagnostiske styringssystemet og grensesystemet. Der Case-kommunen har til hensikt å gjøre barnehagedriften mer transparent og redusere muligheten til å ta ut høy gevinstrealisering, fører endringene til at barnehagesektoren blir mindre mangfoldig. Kvalitet i barnehagetilbudet er en annen viktig faktor som ble fremhevet av informantene i Case-kommunen. Likevel er det den strukturelle kvaliteten som måles av det kommunale prestasjonsmålingssystemet BASIL. For å veie opp for fokuset på høyresiden i rammeverket til Simons (se Figur 1), er det også et fokus på det interaktive styringssystemet i Case-kommunen, ved å tilby veiledning og arrangere eiermøter. Slik forsøker Case-kommunen å sikre informasjonsdeling, som er kilden til læring. Det er imidlertid problematisk at veiledning og deltagelse på eiermøter er frivillig, da konsekvensen av dette blir at Case-kommunen ikke kan garantere for informasjonsdeling og læring. Det fremstår som at trossystemet i stor grad blir glemt i Case-kommunen, da en stor del av styringen baserer seg på tillit uten å ha formelle strukturer som sikrer at felles verdier og normer blir kommunisert til samtlige aktører i sektoren. Det kommunale styringssystemet vurderes derfor til å være lite balansert.

6. Konklusjon

Denne oppgaven ønsket å besvare problemstillingen:

Hvordan benytter en stor norsk kommune styringssystemet ovenfor de private barnehagene, og hvilke styringsutfordringer opplever de?

Gjennom intervjuer med flere representanter både i Case-kommunen og i private barnehager mener vi påvise at det foreligger enkelte konkrete styringsutfordringer. Disse styringsutfordringene har i stor grad utgangspunkt i at barnehager er en offentlig velferdstjeneste, og av den grunn er underlagt strenge reguleringer. Dette blir utfordrende når et offentlig organ, som kommunen, møter mange private organisasjoner. I dette kapittelet vil hovedfunnene i denne oppgaven oppsummeres.

Som nevnt innledningsvis har kommunen oppgaver som barnehagemyndighet, som er klart definert i barnehageloven. Dette er oppgaver som kommunen utfører ovenfor alle barnehagene i kommunen, både de kommunale og de private barnehagene. Barnehageloven er utformet slik at alle som driver barnehage skal ha like forutsetninger. Derfor er det viktig å sikre at kommunens utførelse av myndighetsoppgaver ikke favoriserer kommunale barnehager.

Denne studien viser at dette medfører utfordringer når Case-kommunen skal gjennomføre tilsyn. De ansatte i Case-kommunen som gjennomfører tilsyn arbeider på samme avdeling som fagenheten, som også har ansvaret for enkelte eieroppgaver, som er underlagt oppvekstdirektøren. For å sikre en likeverdig behandling i tilsynssaker er ansvaret for tilsyn underlagt organisasjonsdirektøren. Dette medfører en rotete fordeling av arbeidsoppgaver og ansvar. Som vi viste til i analysen kan dette oppfattes av de private aktørene som en uklar ansvarsfordeling, og ikke i tråd med de institusjonaliserte reglene. Dette kan dermed medføre at Case-kommunen sin legitimitet svekkes. Videre kan det også føre til tap av tillit fra de private aktørene, som vil bety ytterligere styringsutfordringer. For å at Case-kommunen skal kunne ivareta sin legitimitet fra omgivelsene kan det være nødvendig å organisere klarere separasjon av arbeidsoppgaver. Som vi viste til i analysen vil dette imidlertid trolig medføre et effektivitetstap for kommunen.

Det ble også vist til hvordan de private barnehagene utsettes for isomorfisme. Gjennom krav i barnehageloven skjer det isomorfisme gjennom tvang. Barnehageloven setter krav til

barnehagene om hvor mange ansatte de skal ha, og hvor mange av de ansatte som skal ha en spesifikk pedagogutdanning. De ansatte i barnehagene blir utsatt for normativ isomorfisme gjennom sin profesjonsutdanning. Resultatet av isomorfisme blant de private barnehagene er at de anses som legitime av de andre organisasjonene i omgivelsene. Som vi har vist til i denne studien er tillit en viktig del av styringssystemet i Case-kommunen, og denne tilliten styrkes når de private barnehagene anser kommunen som legitim.

Det har blitt vist at barnehagesektoren er nøye regulert i barnehageloven. Slik definerer barnehageloven i stor grad hvilket handlingsrom kommunen har ovenfor de private barnehagene. Det er et viktig prinsipp at de private barnehagene i stor grad skal være autonome. Av den grunn kan ikke kommunen direkte styre driften i den enkelte barnehagen. Dette medfører at *social control* og tillit blir en viktig styringsmekanisme. Tilliten mellom kommunen og barnehagene må være gjensidig, for å minimere behovet for mer formelle styringsmekanismer. Med et utgangspunkt i litteraturen om interorganisatoriske relasjoner mener vi å påvise at de private barnehagene har en høy grad av kompetansetillit til kommunen. Derimot tyder funnene i denne studien på at det er en mindre grad av goodwill-tillit mellom de private barnehagene og kommunen.

Utover *social control* og tillit, som er uformellere styringsmekanismer, har denne studien vist til at Case-kommunen også har formelle styringsmekanismer, gjennom *outcome* og *behavior control*. Rapporteringssystemet BASIL er et eksempel på *outcome control*. Det har imidlertid blitt problematisert av informantene i denne studien at den strukturelle kvaliteten som måles i BASIL ikke nødvendigvis samsvarer den opplevde kvaliteten til barna i barnehagen. For å overvåke dette benytter kommunen *behavior control* i form av veiledning og tilsyn. Veiledning er frivillig for den enkelte private barnehage å motta. Dette gir dermed kommunen mindre informasjon om kvaliteten i de barnehagene som ikke mottar veiledning, som kan føre til en overdreven bruk av tilsyn.

Handlingsfriheten til de private barnehagene medfører også styringsutfordringer knyttet til ressursdeling og *appropriation*. Eiermøter er en viktig arena for å dele kunnskap og erfaringer mellom de fra de ulike barnehagene i kommunen. Denne studien har vist til at lavt oppmøte svekker denne ressursdelingen. Det er derfor problematisk at flere private barnehager ikke opplever at det har noen verdi for dem å delta på disse eiermøtene. Handlingsfriheten til de

private barnehagene tillater dem også å tilby barnehageplass til barn bosatt i andre kommuner. Noe som medfører større økonomiske ressurser for kommunen.

Analyse av det kommunale styringssystemet med utgangspunkt i rammeverket til Simons har også vist at det er spenning i styringssystemet. Det blir vanskelig for Case-kommunen å sikre god informasjonsdeling og læring når veiledning og deltagelse på eiermøter er frivillig. Ved å ha et felles styringssystem, som Case-kommunen anvender mot alle barnehagene i sektoren, blir styringen lite fleksibel. Et tiltak for å håndtere utfordringer i en del av barnehagesektoren, fører til utfordringer i andre deler av sektoren. Simons hevder at det oppnås balanse i styringssystemet dersom fokuset på kontroll balanseres med læring, og hensynet til strategiske mål blir ivaretatt. Dette er imidlertid ikke tilfelle i Case-kommunen. Styringen er i stor grad tillitsbasert, uten å sikre det nødvendige grunnlaget for tillitsbasert styring. Totalt sett konkluderer denne studien derfor med at kommunens mangel av formelle styringsmekanismer ovenfor de private barnehagene medfører en økt ressursbruk for kommunen.

6.1 Implikasjoner

Denne studien har vist til flere konkrete styringsutfordringer i en stor norsk kommune. Grunnen til at flere av disse styringsutfordringene oppstår er at det er en mangel av formell makt fra kommunen sin side ovenfor de private barnehagene. Mangelen av formell makt har medført at styringssystemet i stor grad er basert på tillit mellom partene. Studien har også vist at mange av de formelle styringsmekanismene som kommunen har til rådighet, ikke er hensiktsmessige til å sikre en god opplevd kvalitet i barnehagene. Eksempelvis er ikke BASIL et prestasjonsmålingssystem som direkte måler opplevd kvalitet, men har heller et større fokus på strukturell kvalitet. En praktisk implikasjon ved å kartlegge konkrete styringsutfordringer i sektoren, er at denne oppgaven kan være et bidrag til å utvikle et bedre styringssystem i fremtiden. Alle norske kommuner må forholde seg til det samme regelverket i barnehageloven. Større kunnskap om styringsutfordringer i en kommune, kan dermed også styrke styring av barnehagesektoren i andre norske kommuner.

Det teoretiske rammeverket til denne studien består av både Simons fire styringssaker (1995a) og teorien om interorganisatoriske relasjoner (Caglio & Ditillo, 2008; Dekker, 2004). Styringsspakene til Simons ble i utgangspunktet utviklet for å håndtere styring innad i en organisasjon. Kominis & Dudau (2012) argumenterer for at det samme rammeverket er godt egnet for å analysere styringssystemet i et interorganisatorisk samarbeid. Denne studien viser

hvordan rammeverket til Simons er godt egnet til å beskrive styringssystemet mellom det offentlige og de private tjenestetilbyderne. Utvidelsen av bruksområdet for rammeverket til Simons er dermed en teoretisk implikasjon.

6.2 Forslag til videre forskning

Denne studien er en casestudie av en stor norsk kommune. Som vi har vist til i denne studien er styringen i den spesifikke Case-kommunen karakterisert av dens størrelse. Ved å være en stor kommune har de enkelte utfordringer og fordeler som andre mindre kommuner ikke har. Et forslag til videre forskning vil derfor være å undersøke om en liten eller mellomstor norsk kommune opplever de samme styringsutfordringene som har blitt vist til i denne studien.

I denne studien har det blitt problematisert at private barnehager kan tilby barnehageplass til barn bosatt i andre kommuner, og at dette medfører større økonomiske kostnader for kommunen. Denne studien kunne derimot ikke si noe om hvor stort omfanget av dette problemet er. Derfor vil vi foreslå for et fremtidig forskningsprosjekt å gjennomføre en kvantitativ studie for å kartlegge dette. Da vil kommunen få en større forståelse for hvordan deres økonomiske midler brukes. Å få kartlagt i hvilken grad dette skjer vil også klargjøre hvor stort dette problemet er, og om det er noe som bør håndteres.

I denne masteroppgaven har fokuset på å generere profitt i barnehagene underlagt store landsdekkende konsern blitt diskutert. Det er imidlertid ikke tilstrekkelig datagrunnlag i denne studien til å konkludere i hvilken grad dette profittfokuset er til stedet. Et forslag til videre studie er derfor å studere forekomsten av profittfokus og hvordan dette kommer til uttrykk på ulike nivå i konsernbarnehagene.

Fokuset i denne oppgaven har vært styringssystemet en stor norsk kommune bruker ovenfor de private barnehagene. Et forslag til videre studie er å studere styringssystemet som blir brukt ovenfor de offentlige barnehagene, og undersøke om dette skiller seg fra styringssystemet rettet mot de private aktørene. Hvor store forskjellene er og hvorfor de foreligger vil også være interessante aspekt å undersøke i videre studie.

Referanser

- Aftret, B., & Schjølberg, A. (2010). Gründer solgte Norges største barnehagekjede. Gevinst: 300 millioner kroner. *Dagbladet* <https://www.dagbladet.no/magasinet/grnder-solgte-norges-storste-barnehagekjede-gevinst-300-millioner-kroner/64624508>.
- Ahlgren, P. C., & Nyland, K. (2019). Hvordan få et langsiktig interkommunalt samarbeid til å fungere? I P. C. Ahlgren, J. Lind, & K. Nyland, *Styring av samarbeid i offentlig sektor* (ss. 159-178).
- Ahlgren, P. C., Lind, J., & Nyland, K. (2019). *Styring av samarbeid i offentlig sektor*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Alexius, S., & Grossi, G. (2018). Decoupling in the age of market-embedded morality: responsible gambling in a hybrid organization. *Journal of management and governance*.
- Barnehageloven. (2005). Lov om barnehager (LOV-2005-06-17-64). Lovdata <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2005-06-17-64>.
- BDO. (2018). *Markedssvikt, lønnsomhet og gevinstrealisering i barnehagesektoren*. Kunnskapsdepartementet.
- Bell, E., Bryman, A., & Harley, B. (2022). *Business research methods (6 utgave)*. Oxford university press.
- Bergundhaugen, A. (2023). I fjor ble det 106 færre barnehager i Norge. Private sto for så og si hele nedgangen. *Barnehage.no* <https://www.barnehage.no/barnehagestruktur-nedleggelse-private-barnehager/i-fjor-ble-det-106-faerre-barnehager-i-norge-private-sto-for-sa-a-si-hele-nedgangen/242043>.
- Bisbe, J., Batista-Foguet, J.-M., & Chenhall, R. (2007). Defining management accounting constructs: A methodological note on the risks of conceptual misspecification. *Accounting, Organizations and Society* 32, ss. 789-820.
- Bjerknes, C. (2017). Barnehagegevinst på en halv milliard. *Dagens Næringsliv* <https://www.dn.no/utdannelse/barnehagegevinst-pa-en-halv-milliard/2-1-155623>.
- Bjørng, A., & Anne, S. (2016, November 8). *Grunder solgte Norges største barnehagekjede. Gevinst: 300 millioner kroner*. Hentet fra Dagbladet: <https://www.dagbladet.no/magasinet/grnder-solgte-norges-storste-barnehagekjede-gevinst-300-millioner-kroner/64624508>
- Broadbent, J., & Laughlin, R. (2009). Performance management systems: A conceptual model. *Management Accounting Research* 20, ss. 283-295.
- Brox, B. A., Ekeland, E., & Brochmann, M. (2019). *Hvordan forplikte private barnehager i kommunens helhetlige oppvekstpolitikk? (R1020617)*. KS.
- Caglio, A., & Ditillo, A. (2008). A review and discussion of management control in inter-firm relationships: Achievements and future directions. *Accounting, organizations and society*, Vol.33, 865-898.
- Case-kommunen. (u.å). *Tilsynsrapporten*. Case-kommunen.
- Dekker, H. C. (2004). Control of inter-organizational relationships: evidence on appropriation concerns and coordination requirements. *Accounting, organizations and society*, Vol. 29, 27-49.

- DiMaggio, P. J., & Powell, W. (1983, April). The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American sociological review*, ss. 147-160.
- Ertesvåg, F. (2019). Barnehageeiere fikk en milliard for mye fra staten - slipper å betale tilbake. VG <https://www.vg.no/nyheter/innenriks/i/K3rm84/barnehageeiere-fikk-en-milliard-for-mye-fra-staten-slipper-aa-betale-tilbake>.
- Ferreira, A., & Otley, D. (2009). The design and use of performance management systems: An. *Management Accounting Research* 20, ss. 263–282.
- Forskrift om tilskudd til private barnehager. (2015). Forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager (FOR-2015-10-09-1166). Lovdata <https://lovdata.no/pro/#document/SF/forskrift/2015-10-09-1166>.
- Jacobsen, D. I. (2022). *Hvordan gjennomføre undersøkelser? - Innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. Cappelen Damm.
- Kominis, G., & Dudau, A. I. (2012). Time for interactive control systems in the public sector? The case of the Every Child Matters policy change in England. 142-155.
- Krokedal, L. (2023). Rekordlav fruktbarhet i 2022. *Statistisk sentralbyrå*.
- Kruis, A. M., Speklé, R. F., & Widener, S. K. (2016). The Levers of Control Framework: An exploratory analysis of balance. *Management accounting research* 32, ss. 27-44.
- Kunnskapsdepartementet. (2021). *DU ER HENTA! Finansiering av private barnehager*. Regjeringen.no <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/du-er-henta-rapport-om-finansiering-av-private-barnehager/id2861077/>.
- Lunder, T. E. (2019a). *En barnehagesektor i endring: Hvilken betydning har framveksten av barnehagekjedene?* Telemarksforskning <https://www.telemarksforskning.no/publikasjoner/en-barnehagesektor-i-endring/3454/>.
- Lunder, T. E. (2019b). *Finansiering av private barnehager-Vurdering av foreslåtte endringer i tilskuddsmodellen*. Telemark: Telemarksforskning.
- Lunder, T. E., Bjørnu, E. C., & Eika, B. (2022). *Kostnader i barnehagene 2020 (TF-rapport nr. 698)*. Telemarksforskning <https://www.telemarksforskning.no/publikasjoner/kostnader-i-barnehagene-2020/4004/>.
- Meyer, J. W., & Rowan, B. (1977). Institutionalized Organizations: Formal Structure as myth and Ceremony. *The university of Chicago press journals*, ss. 340-363.
- NOU 2020: 13. (2020). *Private aktører i velferdsstaten delutredning I og II om offentlig finansierte velferdstjenester*. Nærings- og fiskeridepartementet.
- NTNU. (2023). *NTNU.no*. Hentet fra Datainnsamling: <https://i.ntnu.no/wiki/-/wiki/Norsk/Datainnsamling#section-Datainnsamling-Intervju+med+opptak+av+lyd+og/eller+video>
- Okasha, S. (2016). *Philosophy of science: Very short introduction*. Oxford university press.
- Pache, A.-C., & Santos, F. (2013). Embedded in Hybrid Contexts: How Individuals in Organizations Respond to Competing Institutional Logics. I *Institutional Logics in Action, Vol. 3, Part B* (ss. 3-35). Emerald Group Publishing Limited.

- Pilonato, S., & Monfardini, P. (2020). Performance measurement systems in higher education: How levers of control reveal the ambiguities of reforms. *The British Accounting Review* 52.
- Prop.82 L. ((2021–2022)). Endringer i barnehageloven (selvstendig rettssubjekt, forbud mot annen virksomhet, meldeplikt m.m. Kunnskapsdepartementet
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-82-l-20212022/id2907919/>.
- Prop.96 L. ((2019–2020)). Endringer i folkehøgskoleloven, barnehageloven og voksenopplæringsloven m.m. (samleproposisjon). Kunnskapsdepartementet
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-96-l-20192020/id2699851/>.
- Reiss, J. (2013). *Philosophy of economics - A contemporary introduction* . Routledge.
- Saint-Sollieux, L. (2018, August 18). *Ny bemanningsnorm og skjerpet pedagognorm i barnehagene*. Hentet fra Visma : <https://www.visma.no/blogg/ny-bemanningsnorm-og-skjerpet-pedagognorm-i-barnehagene/>
- Simons, R. (1995a). *Levers of control - How managers use innovative control systems to drive strategic renewal*. Boston: Harvard business school press.
- Simons, R. (1995b, March-April). Control in an Age of Empowerment. *Harvard Business Review*, ss. 80-88.
- Statistisk sentralbyrå. (2023). 10143: Private barnehager, etter barnehagetype (F). *Barnehagetype 2021*. [Statestikk].
- Statistisk Sentralbyrå. (2023a, 21. mars). *Barnehager*. Hentet fra SSB.no: <https://www.ssb.no/utdanning/barnehager/statistikk/barnehager>
- Statistisk sentralbyrå. (2023b). 09220: Barnehager, etter eierforhold (K) 1987 - 2022. [Statestikk].
- Tessier, S., & Otley, D. (2012). A conceptual development of Simons' Levers of Control framework. *Management Accounting Research* 23, ss. 17-185.
- Thomasson, A., Grossi, G., Reichard, C., & Vakkuri, J. (2017, Vol. 37 Issue 6). Performance measurement of hybrid organizations - emerging issues and future research perspectives. *Public money & management*.
- Thornton, P. H., Ocasio, W., & Lounsbury, M. (2012). *The Institutional Logics Perspective: A New Approach to Culture, Structure and Process*. Oxford: Oxford: Oxford University Press.
- Tjora, A. (2021). *Kvalitative forskningsmetoder i praksis (4 utgave)*. Gyldendal.
- Utdanningsdirektoratet . (2022, Desember 21). *Endring i barnehageloven* . Hentet fra Utdanningsdirektoratet : <https://www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/barnehage/ny-barnehagelov/>
- Utdanningsdirektoratet. (2021). *Metodehåndbok for tilsyn*. Hentet fra Utdanningsdirektoratet: <https://www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/metode-for-tilsyn/forberedelsesfasen/klargjore-egenvurderingsskjema-og-reflex/>
- Utdanningsdirektoratet. (2023, April 27). *Private barnehager og krav om selvstendig rettssubjekt*. Hentet fra Utdanningsdirektoratet: <https://www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/barnehage/ny-barnehagelov/private-barnehager-og-krav-om-selvstendig-rettssubjekt/>

- Utdanningsnytt.no. (2019). Tjente 356 millioner på salg av Gnist-barnehagene. *Utdanningsnytt.no*
<https://www.utdanningsnytt.no/barnehagefinansiering-gnist-kjeden-private-barnehager/tjente-356-millioner-pa-salg-av-gnist-barnehagene/208113>.
- Williamson, O. E. (2010). Transaction Cost Economics: The Natural Progression. *The American economic review*, Vol. 100 (3), 673-690.
- Økonomiforskrift til barnehageloven. (2023). Forskrift om regnskapsplikt mv. for private barnehager (FOR-2022-12-16-2322). Lovdata <https://lovdata.no/dokument/LTI/forskrift/2022-12-16-2322>.
- Aamodt, G., Lund, E., & Gjersø, L. (2018, Oktober 5). *Bemanningsnorm og skjerpet pedagognorm i barnehagene (Ressurshefte 5/2018)*. Utdanningsforbundet
<https://www.utdanningsforbundet.no/var-politikk/publikasjoner/2018/bemanningsnorm-og-skjerpet-pedagognorm-i-barnehagene/>. Hentet fra Utdanningsforbundet:
<https://www.utdanningsforbundet.no/var-politikk/publikasjoner/2018/bemanningsnorm-og-skjerpet-pedagognorm-i-barnehagene/>

Vedlegg 1: Intervjuguide

Intervjuguide 1: Basert på Ferreira & Otley (2009). Brukt i intervju med Kommune ansatt 1.

Teori	Spørsmål
<p>1. What is the vision and mission of the organization and how is this brought to the attention of managers and employees? What mechanisms, processes, and networks are used to convey the organization's overarching purposes and objectives to its members?</p> <p>2. What are the key factors that are believed to be central to the organization's overall future success and how are they brought to the attention of managers and employees? (Ferreira & Otley, 2009)</p>	<ul style="list-style-type: none"> Hvilke kvaliteter vurderer dere når dere skal bestemme om dere skal innvilge tilskudd til en privat barnehage? Er behov for barnehageplasser den eneste avgjørende faktoren i beslutningen, eller er det andre kvalitative forhold dere også vurderer?
<p>3. What is the organization structure and what impact does it have on the design and use of performance management systems (PMSs)? How does it influence and how is it influenced by the strategic management process? (Ferreira & Otley, 2009)</p>	<ul style="list-style-type: none"> Hvordan er organisasjonsstrukturen tilpasset for å sikre best mulig kontroll ovenfor de private barnehagene? Har dere for eksempel egne avdelinger/kontaktpersoner som har ansvaret for kommunikasjon med de private barnehagene?
<p>5. What are the organization's key performance measures deriving from its objectives, key success factors, and strategies and plans? How are these specified and communicated and what role do they play in performance evaluation? Are there significant omissions? (Ferreira & Otley, 2009)</p>	<ul style="list-style-type: none"> Hva måles de private barnehagene (aktivt) på? Er dette tilsvarende som de offentlige måles på? Hvorfor/ hvorfor ikke? Har dere noen standarder dere måler de private og offentlige aktørene opp imot?
<p>7. What processes, if any, does the organization follow for evaluating individual, group, and organizational performance? Are performance evaluations primarily objective, subjective or mixed and how important are formal and informal information and controls in these processes?</p> <p>9. What specific information flows — feedback and feedforward —, systems and networks has the organization in place to support the operation of its PMSs? (Ferreira & Otley, 2009)</p>	<ul style="list-style-type: none"> Er det en mer formell eller uformell type kontroll av private barnehager? Har dere for eksempel kontinuerlig kontakt, eller baserer dere evalueringen på kun en årlig rapport? Hvorfor? Skjer oppfølgingen ut fra klare objektive mål, eller er målene av mer subjektiv form? Er deres mål i større grad basert på egne vurderinger av måloppnåelse, eller på harde, objektive regnskapstall?
<p>8. What rewards — financial and/or non-financial — will managers and other employees gain by achieving performance targets or other assessed aspects of performance (or, conversely, what penalties will they suffer by failing to achieve them)? (Ferreira & Otley, 2009)</p>	<ul style="list-style-type: none"> Har kommunen mekanismer for å belønne de private aktørene som frivillig deltar i kommunens prosjekter/programmer? For eksempel samarbeid med andre barnehager.
<p>9. What specific information flows — feedback and feedforward —, systems</p>	<ul style="list-style-type: none"> Hva brukes rapportene fra de private barnehagene til?

<p>and networks has the organization in place to support the operation of its PMSs?</p> <p>10. What type of use is made of information and of the various control mechanisms in place? Can these uses be characterised in terms of various typologies in the literature? How do controls and their uses differ at different hierarchical levels? (Ferreira & Otley, 2009)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Dersom rapportene dere mottar tyder på at tilbudet er under den standarden som lovverket setter til drift av barnehager, hvilke steg tar kommunen da? • Brukes rapportene som kommunen innhenter til at kommunen selv kan lære av deres atferd?
<p>11. How have the PMSs altered in the light of the change dynamics of the organization and its environment? Have the changes in PMSs design or use been made in a proactive or reactive manner? (Ferreira & Otley, 2009)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Har dere endret prestasjonsmålingssystemet av barnehagene de siste årene? Måler dere for eksempel mer eller mindre, og har det vært endring i hva dere måler? • Hvordan stiller kommunen seg til den nylige lovendringen i barnehageloven om at alle/ flere private barnehager må nå etablere seg som egne rettssubjekter?
<p>7. What processes, if any, does the organization follow for evaluating individual, group, and organizational performance? Are performance evaluations primarily objective, subjective or mixed and how important are formal and informal information and controls in these processes? (Ferreira & Otley, 2009)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Gjøres det kontinuerlig kontroll av kvaliteten i private barnehager, eller må en klage til for at dere skal kontrollere grundigere? • Foretar dere mer formell kontroll av private eller offentlige barnehager? Hvorfor?
<p>9. What specific information flows — feedback and feedforward —, systems and networks has the organization in place to support the operation of its PMSs? (Ferreira & Otley, 2009)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Hvordan vurderer dere selv relasjonen til de private barnehagene? <ul style="list-style-type: none"> ○ Oppfølging: Hvordan er det i forhold til relasjonen til de offentlige barnehagene?

Intervjuguide 2: Basert på Ferreira & Otley (2009). Brukt i intervju med Kommune ansatt 2, Kommune ansatt 3, Kommune ansatt 4 og Kommune ansatt 5.

Teori	Spørsmål	Observasjoner
<p>Organization structure and what impact does it have on the design and use of performance management systems (Ferreira & Otley, 2009)</p>	<ul style="list-style-type: none"> Hvordan er organisasjonsstrukturen tilpasset for å sikre best mulig kontroll ovenfor de private barnehagene? Har dere for eksempel egne avdelinger/kontaktpersoner som har ansvaret for kommunikasjon med de private barnehagene? 	<ul style="list-style-type: none">
<p>Key performance measures, key success factors, performance evaluation (Ferreira & Otley, 2009)</p>	<ul style="list-style-type: none"> Hvilke måltall er de viktigste dere henter inn fra barnehagene? Er det noen spesielle mål, som dersom de ikke er oppfylt ofte, er forbundet med dårligere styrete barnehager? Er det noen spesielle mål, som dersom de er oppfylt ofte, er forbundet med godt styrete barnehager? 	<ul style="list-style-type: none">
<p>Objective, subjective or mixed performance evaluations, formal and informal information and controls in these</p>	<ul style="list-style-type: none"> Er det en mer formell eller uformell type kontroll av private barnehager? Har dere for eksempel kontinuerlig kontakt, eller baserer dere evalueringen på kun en årlig rapport? Skjer oppfølgingen ut fra klare objektive mål, eller er målene av mer subjektiv form? Må det brukes skjønn for å vurdere om spesifikke mål er oppnådd? 	<ul style="list-style-type: none">
<p>What specific information flows — feedback and feedforward —, systems and networks has the organization in place to support the operation of its PMSS?</p>	<ul style="list-style-type: none"> Hva brukes rapportene fra de private barnehagene til? Brukes rapportene som kommunen innhenter til at kommunen selv kan lære av deres atferd? 	<ul style="list-style-type: none">
<p>What type of use is made of information and of the various control mechanisms in place? Can these uses be characterised in terms of</p>		

<p>various typologies in the literature? How do controls and their uses differ at different hierarchical levels? (Ferreira & Otley, 2009)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Benyttes rapportene videre for å utvikle strategier for barnehageaktoren i kommunen? • Har dere endret prestasjonsmålingssystemet av barnehagene de siste årene? Måler dere for eksempel mer eller mindre, og har det vært endring i hva dere måler? • Hvordan stiller kommunen seg til den nylige lovendringen i barnehageloven om at alle/ flere private barnehager må nå etablere seg som egne rettssubjekter? 	<ul style="list-style-type: none"> •
<p>Have the changes in PMSS design or use been made in a proactive or reactive manner? (Ferreira & Otley, 2009)</p>		
<p>What processes, if any, does the organization follow for evaluating individual, group, and organizational performance? (Ferreira & Otley, 2009)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Gjøres det kontinuerlig kontroll av kvaliteten i private barnehager, eller må en klage til for at dere skal kontrollere grundigere? • Føler kommunen at de har tilstrekkelig med kunnskap om kvaliteten i den enkelte barnehage 	<ul style="list-style-type: none"> •
<p>What specific information flows — feedback and feedforward —, systems and networks has the organization in place to support the operation of its PMSS? (Ferreira & Otley, 2009)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Hvordan vurderer dere selv relasjonen til de private barnehagene? <ul style="list-style-type: none"> ○ Oppfølging: Hvordan er det i forhold til relasjonen til de offentlige barnehagene? • Skulle dere i kommunen ønske at dere var friere til å sette egne prestasjonsmål ovenfor barnehagene, utover dem som rapporters inn? I så fall hvilke? 	<ul style="list-style-type: none"> •

Intervjuguide 3: Basert på Ferreira & Otley (2009) og Pache & Santos (2013). Brukt i intervju med Privat styrer 1 og Privat styrer 2

Spørsmål	Teori	Observasjoner
<ul style="list-style-type: none"> • Hvordan stilling, ansvar og utdanninge/bakgrunn har du? • Kan du fortelle litt om barnehage? Eierform, kommersiell/ideell, pedagogisk profil 	Org. struktur	
<ul style="list-style-type: none"> • Opplever dere at det ofte er samsvar mellom eieren og kommunen om hva de ønsker med barnehagen? • Har eieren av barnehagen noe spesifikke prestasjonsmål for barnehagen, utover det loverket krever? • 	Key performance measures Competing institutional logics	
<ul style="list-style-type: none"> • Hvilke forhold har dere til økonomistyring i barnehagen? • Hvordan styres budsjettet for barnehagen? Står daglig leder fritt til å bruke alle midler som tildeles barnehagen, eller må de holde seg innenfor spesifikke rammer? • Foreligger det noen belønningssystemer for daglig leder og ansatte dersom barnehagen driver godt økonomisk? 	Økonomistyring Budsjettering Belønningssystemer	
<ul style="list-style-type: none"> • Opplever dere samarbeid, som skyer i regi av kommunen, med andre barnehager som nyttig? Har dere lært noe av hvordan offentlige barnehager drives • Hva opplever dere som de største forskjellene mellom offentlige og private barnehager? 	Competing institutional logics	

<ul style="list-style-type: none"> • Hvordan opplever dere kommunens kontroll med kvaliteten i barnehagen? • Opplever dere et for stort fokus på objektive krav? • Skjer deres kommunikasjon med kommunen hovedsakelig gjennom formelle eller uformelle kanaler? 	<p>Kontroll mekanismer</p>	
<ul style="list-style-type: none"> • Har dere noen ansatte som har flyttet seg fra begynt å jobbe for dere etter å ha jobbet for en offentlig barnehage? • I så fall, har dere opplevd at de nyansatte har måttet tilpasse etter overgangen fra det offentlige til det private? 	<p>Competing Institutional logics</p>	

Vedlegg 2: Dokumentoversikt

Dokumenter brukt i pilotstudien		
Navn	Utgivelsesår	Utgiver
DU ER HENTA! Finansiering av private barnehager	2021	Utgitt av Kunnskapsdepartementet
En barnehagesektor i endring: Hvilken betydning har framveksten av barnehagekjedene?	2019	Skrevet av T. E. Lunder ved Telemarksforskning på oppdrag fra Utdanningsdirektoratet
Hvordan forplikte private barnehager i kommunens helhetlige oppvekstpolitikk?	2019	Skrevet av B. A. Brox m.fl. ved Agenda Kaupang på oppdrag av Kommunesektorens Organisasjon
Kostnader i barnehagene 2020	2022	Skrevet av T. E. Lunder m.fl. ved Telemarksforskning på oppdrag fra Utdanningsdirektoratet
Markedssvikt, lønnsomhet og gevinstrealisering i barnehagesektoren	2018	Utarbeidet av BDO på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet
NOU 2020: 13 Private aktører i velferdsstaten	2020	Utgitt av Nærings- og fiskeridepartementet
Dokumenter brukt i masteroppgaven		
Navn	Utgivelsesår	Utgiver
Finansiering av private barnehager- Vurdering av foreslåtte endringer i tilskuddsmodellen	2019	Skrevet av T. E. Lunder ved Telemarksforskning på oppdrag fra Utdanningsdirektoratet
Tilsynsrapporten	u.å.	Case-kommunen
Lov om barnehager	2005	Utgitt av Kunnskapsdepartementet
Metodehåndbok for tilsyn	2021	Utgitt av Utdanningsdirektoratet
Prop.82 L. (2021–2022)	2022	Utgitt av Kunnskapsdepartementet
Prop.96 L. (2019–2020)	2020	Utgitt av Kunnskapsdepartementet
Barnehagegevinst på en halv milliard	2017	Dagens næringsliv
Grunder solgte Norges største barnehagekjede. Gevinst:30 millioner kroner.	2016	Dagbladet
Tjente 356 millioner på salg av Gnist-barnehagene	2019	Utdanningsnytt.no

Vil du delta i forskningsprosjektet: «Hvordan styrer kommunen private barnehagers tjenesteleveranse?»?

Dette er et spørsmål til deg om å delta i et forskningsprosjekt hvor formålet er å få et nærmere innblikk i forholdet mellom kommunen og de private aktørene i barnehagesektoren. I dette skrivet gir vi deg informasjon om målene for prosjektet og hva deltakelse vil innebære for deg.

Formål

Dette er en masteroppgave som ønsker å studere hvordan [*Case-kommunen*] kontrollerer barnehagesektoren. Fokuset i studien vil være på de private barnehagene. Dette finner vi interessant fordi de private barnehagene mottar finansiering fra kommunene, og det er derfor aktuelt å se på kommunen sitt forhold ovenfor dem. Momenter som vi vil ha fokus på i vår studie er prestasjonsmåling av økonomi, kvalitet og aktiviteter. Forskningsprosjektet er en masteroppgave ved NTNU i Trondheim, og dataene som blir samlet inn kan være aktuelle for doktorgrader som skrives ved samme fakultet.

Hvem er ansvarlig for forskningsprosjektet?

NTNU Handelshøyskolen er ansvarlig for prosjektet.

Veiledning skjer i samarbeid med en professor fra UiT i Harstad

Hvorfor får du spørsmål om å delta?

Vi ønsker å intervjuere ansatte i kommunen med innsikt i hvordan sektoren styres og hvordan kommunen samarbeider med de private aktørene.

Hva innebærer det for deg å delta?

Vi ønsker å gjennomføre dybdeintervjuer på rundt en time. Disse vil være anonymisert, men det vil bli gjort lydopptak for videre transkribering.

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.

Dine personopplysninger vil kun bli forbeholdt de to masterstudentene på gruppen, og veilederne for masteroppgaven. Blant veilederne er det to professorer og en doktorgradsstipendiat. Navn på intervjuobjekter vil bli anonymisert til en kode som gjør det umulig å identifisere personen etter publikasjon av masteroppgaven.

Hva skjer med personopplysningene dine når forskningsprosjektet avsluttes?

Prosjektet vil etter planen avsluttes 25. mai 2023. Lydopptak av intervjuer vil slettes etter at prosjektet er avsluttet. Transkriberingen av intervjuene vil kunne brukes i videre forskning, men vil være anonymisert.

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 Sikt – Kunnskapssektorens tjenesteleverandør vurdert at behandlingen av personopplysninger i dette prosjektet er i samsvar med personvernregelverket.

Dine rettigheter

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

- innsyn i hvilke opplysninger vi behandler om deg, og å få utlevert en kopi av opplysningene
- å få rettet opplysninger om deg som er feil eller misvisende
- å få slettet personopplysninger om deg
- å sende klage til Datatilsynet om behandlingen av dine personopplysninger

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

- NTNU Handelshøyskolen ved Inger Johanne Pettersen (inger.j.pettersen@ntnu.no) og Elsa Solstad (elsa.solstad@uit.no).
- Vårt personvernombud: Thomas Helgesen (thomas.helgesen@ntnu.no)

Hvis du har spørsmål knyttet til vurderingen som er gjort av personverntjenestene fra Sikt, kan du ta kontakt via:

- Epost: personverntjenester@sikt.no eller telefon: 73 98 40 40.

Med vennlig hilsen

Inger Johanne Pettersen
(Forsker/veileder)

Endre Selvik og Karyna Hotsmanava

Samtykkeerklæring

Jeg har mottatt og forstått informasjon om prosjektet «*Hvordan styrer kommunen private barnehagers tjenesteleveranse?*», og har fått anledning til å stille spørsmål. Jeg samtykker til:

å delta i intervju

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

(Signert av prosjektdeltaker, dato)

Vedlegg 4: NSD sin vurdering av forskningsprosjektet

16.05.2023, 11:58

Meldeskjema for behandling av personopplysninger



[Meldeskjema](#) / [Hvordan styrer \[redacted\] kommune private barnehagers tjenestelev...](#) / Vurdering

Vurdering av behandling av personopplysninger

Referansenummer

362273

Vurderingstype

Standard

Dato

06.02.2023

Prosjekttittel

Hvordan styrer [redacted] kommune private barnehagers tjenesteleveranse

Behandlingsansvarlig institusjon

Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet / Fakultet for økonomi (ØK) / NTNU Handelshøyskolen

Prosjektansvarlig

Inger Johanne Pettersen

Student

Endre Selvik

Prosjektperiode

01.01.2023 - 25.05.2023

Kategorier personopplysninger

Alminnelige

Lovlig grunnlag

Samtykke (Personvernforordningen art. 6 nr. 1 bokstav a)

Behandlingen av personopplysningene er lovlig så fremt den gjennomføres som oppgitt i meldeskjemaet. Det lovlige grunnlaget gjelder til 25.05.2023.

[Meldeskjema](#)

Kommentar

OM VURDERINGEN

Sikt har en avtale med institusjonen du forsker eller studerer ved. Denne avtalen innebærer at vi skal gi deg råd slik at behandlingen av personopplysninger i prosjektet ditt er lovlig etter personver regelverket.

FØLG DIN INSTITUSJONS RETNINGSLINJER

Vi har vurdert at du har lovlig grunnlag til å behandle personopplysningene, men husk at det er institusjonen du er ansatt/student ved som avgjør hvilke databehandlere du kan bruke og hvordan du må lagre og sikre data i ditt prosjekt. Husk å bruke leverandører som din institusjon har avtale med (f.eks. ved skylagring, nettspørreskjema, videosamtale el.)

Personverntjenester legger til grunn at behandlingen oppfyller kravene i personvernforordningen om riktighet (art. 5.1 d), integritet og konfidensialitet (art. 5.1. f) og sikkerhet (art. 32).

MELD VESENTLIGE ENDRINGER

Dersom det skjer vesentlige endringer i behandlingen av personopplysninger, kan det være nødvendig å melde dette til oss ved å oppdatere meldeskjemaet. Se våre nettsider om hvilke endringer du må melde: <https://sikt.no/melde-endringer-i-meldeskjema>

OPPFØLGING AV PROSJEKTET

Vi vil følge opp ved planlagt avslutning for å avklare om behandlingen av personopplysningene er avsluttet.

Lykke til med prosjektet!