



# Forskjeller i interne styringspakker – kan det føre til asymmetri i barnehagesektoren?

*En kvalitativ studie av interne styringspakker i barnehager i Elverum kommune.*

**Solfrid Moe**

**Veileder: Professor Kari Nyland.**

Masterutredning i økonomi og administrasjon med hovedprofil økonomisk styring.

NORGES HANDELSHØYSKOLE

Dette selvstendige arbeidet er gjennomført som ledd i masterstudiet i økonomi- og administrasjon ved Norges Handelshøyskole og godkjent som sådan. Godkjenningen innebærer ikke at Høyskolen eller sensorer innestår for de metoder som er anvendt, resultater som er fremkommet eller konklusjoner som er trukket i arbeidet.

## **Forord.**

Denne masterutredningen markerer slutten på mitt studieforløp ved Norges Handelshøyskole innen økonomi og administrasjon, med spesialisering innen økonomisk styring.

Studiens formål er å undersøke den interne styring i norske barnehager, hvordan myndighetenes styringsmekanismer oppfattes og om det eksisterer store variasjoner i den interne styringen hos de ulike barnehageaktørene. Dette for å undersøke om myndighetene aktivt burde gå inn å endre barnehageloven for å minske muligheten til velferdsprofitører, eller om det finnes andre fremgangsmåter som kan være like suksessfulle eller bedre.

I valget av tema for masterutredningen, ønsket jeg å gjennomføre en studie som ville gi meg mulighet til å anvende både teoretisk og praktisk kunnskap jeg har opparbeidet gjennom studietiden. Selv om prosessen med å skrive utredningen har vært utfordrende, spesielt i den situasjonen vi befinner oss i, har det også vært svært lærerikt. Forskningsprosjektet har gitt meg muligheten til å fordype meg i en tematikk som både er dagsaktuell og som jeg personlig finner interessant.

Denne utredningen hadde ikke vært en realitet uten hjelp fra flere bidragsytere. Jeg ønsker først og fremst takke mine informanter som laget plass i sine timeplaner i en svært krevende situasjon, til å delta i denne studien. Uten deres åpenhet om tanker og erfaringer rundt temaet ville ikke denne utredningen blitt en realitet. Til slutt ønsker jeg å rette en stor takk til min veileder Kari Nyland, for konstruktiv og nyttige tilbakemeldinger underveis.

*Solfrid Moe*

Solfrid Moe

## **Sammendrag.**

Denne masterutredningen ser på den interne styringen hos ulike barnehageaktører, både private og kommunale, for å se om det eksisterer store variasjoner i driften på barnehagene som kan lede til muligheten for private utbytter i sektoren. For å undersøke dette har jeg tatt utgangspunkt i modellen om organisasjonens styringspakke som Malmi og Brown utarbeidet som fremgangsmetode for å undersøke organisasjonens interne styring. Jeg har undersøkt dette ved å intervjuer barnehagestyrere og administrasjonsansatte hos de ulike barnehageaktørene.

Mine funn indikerer at det eksisterer mange like styringsmekanismer internt hos de ulike barnehageaktørene på grunn av myndighetenes krav gjennom barnehageloven og rammeplanen for barnehager. Men det finnes også noen klare forskjeller på den interne styringen, hvor de private aktørene har en større bevissthet rundt de ulike interne styringsmekanismene. Noe som skiller seg klart ut er fokuset på motivasjonen til barnehageansatte, hvor de private satser mer på å bygge opp motivasjonen. Denne motivasjonen vil ha en direkte påvirkning på nesten alle styringsmekanismene i Malmi & Brown sin styringspakke.

Basert på studiens funn har jeg fremhevet fem ulike elementer som er sentrale og viser viktige forskjeller hos de ulike barnehageaktørene. Den første forskjellen som utmerket seg, er at de private barnehageaktørene har mer fokus på motivasjon og har klare tanker på hvordan de ønsker å motivere sine medarbeidere. De private aktørene har mer fokus på belønninger og kompensasjoner for sine ansatte enn det de kommunale barnehagene har. Videre samsvarer funn med økonomisk teori om at private barnehageaktører har ett ønske om å drive sine barnehager mer kostnadseffektivt, uten at dette ser ut til å ha en direkte påvirkning på opplevd kvalitet av barnehagen. De kommunale barnehagene derimot vil oppleve at dagens budsjetteringsmodell for offentlige tjenester vil virke hemmende for motivasjonen til å drive deres barnehage mer kostnadseffektivt. Disse funnene viser viktigheten av mangfoldet blant barnehageaktører og at mangfoldet er viktig for fortsatt utvikling av barnehagesektoren.

## **Abstract.**

This master's study looks at the internal management of various kindergarten actors, both private and municipal, to see if there are large variations in the operation of kindergartens that can lead to the possibility of private dividends in the sector. To investigate this, I have taken as my starting point the model of the organization's governance package that Malmi and Brown prepared as a procedure for examining the organization's internal governance. I have investigated this by interviewing kindergarten directors and administration employees at the various kindergarten actors.

My findings indicate that there are many similar management mechanisms internally among the various day care center actors due to the authorities' requirements through the Day Care Center Act and the framework plan for day care centers. But there are also some clear differences in internal management, where the private actors have a greater awareness of the various internal management mechanisms. Something that stands out clearly is the focus on the motivation of kindergarten employees, where the private sector invests more in building up the motivation. This motivation will have a direct impact on almost all the governance mechanisms in Malmi & Brown's governance package.

Based on the study's findings, I have highlighted five different elements that are central and show important differences between the different kindergarten actors. The first difference that excelled is that the private kindergarten actors have more focus on motivation and have clear thoughts on how they want to motivate their employees. The private actors have more focus on rewards and compensation for their employees than the municipal kindergartens have. Furthermore, findings correspond to economic theory that private kindergarten actors have a desire to run their kindergartens more cost-effectively, without this appearing to have a direct impact on the perceived quality of the kindergarten. The municipal kindergartens, on the other hand, will experience that the current budgeting model for public services will have an inhibiting effect on the motivation to run their kindergarten more cost-effectively. These findings show the importance of diversity among kindergarten actors and that diversity is important for the continued development of the kindergarten sector.

---

# Innholdsfortegnelse

<b>INNHALDSFORTEGNELSE .....</b>	<b>5</b>
<b>1. BAKGRUNN OG PROBLEMSTILLING .....</b>	<b>8</b>
<b>2. BARNEHAGER I NORGE. ....</b>	<b>11</b>
2.1 ORGANISERING AV BARNEHAGESEKTOREN OG KOMMUNENS DOBBELTROLLE. ....	13
2.2 ETABLERING OG ORGANISERING AV BARNEHAGER. ....	15
2.3 TILSKUDDSDORDNING FOR PRIVATE BARNEHAGER. ....	16
<b>3. TEORETISK RAMMEVERK. ....</b>	<b>18</b>
3.1 VIKTIGE STYRINGSMEKANISMER VEDTATT AV MYNDIGHETENE.....	20
<i>Barnehageforliket. ....</i>	<i>20</i>
<i>Barnehageloven og rammeplanen for barnehager. ....</i>	<i>21</i>
<i>Ny bemanningsnorm og skjerpet pedagognorm. ....</i>	<i>22</i>
3.2 BETYDNINGEN AV MOTIVASJON. ....	23
3.2.1 MOTIVASJONSTEORI. ....	23
<i>Ytre motivasjon. ....</i>	<i>24</i>
<i>Indre og prososial motivasjon. ....</i>	<i>25</i>
<i>Samspill og konflikt mellom ytre og indre motivasjon. ....</i>	<i>26</i>
3.3 KULTURELL STYRING. ....	26
<i>Hva er en organisasjonskultur? ....</i>	<i>26</i>
<i>Å forstå viktigheten av organisasjonskultur. ....</i>	<i>29</i>
3.4 PLANLEGGING. ....	30
3.5 KYBERNETISK STYRING.....	32
<i>Mål- og kontrollstyring.....</i>	<i>32</i>
<i>Budsjett og budsjettstyring. ....</i>	<i>33</i>

---

3.6	BELØNNINGER OG KOMPENSASJON.....	35
3.6.1	PRINSIPAL-AGENT-MODELL.....	35
	<i>Mulig overskudd.</i> .....	35
	<i>Interessekonflikt.</i> .....	36
	<i>Asymmetrisk informasjon.</i> .....	36
	<i>Kritikk av prinsipal-agent-teorien.</i> .....	38
3.6.2	LØSNINGER PÅ ASYMMETRISK INFORMASJON. ....	38
	<i>Insentiver.</i> .....	38
	<i>Insentivlønn.</i> .....	39
	<i>Konkurransesetting som insentiv.</i> .....	42
	<i>Prestasjonsevaluering ved hjelp av resultatmål.</i> .....	42
3.7	ADMINISTRATIV STYRING.....	45
	<i>Styringsstruktur.</i> .....	45
	<i>Organisasjonsstruktur.</i> .....	45
	<i>Regler, rutiner og prosedyrer.</i> .....	48
<b>4.</b>	<b>METODE FOR UTREDNINGEN.</b> .....	<b>50</b>
4.1	VALG AV INFORMANTER. ....	50
4.2	FORSKNINGSDESIGN. ....	51
	<i>Forskningstilnærming.</i> .....	51
	<i>Forskningsmetode.</i> .....	52
4.3	PRIMÆR- OG SEKUNDÆRDATA.....	52
4.4	KVALITATIV OG KVANTITATIV METODE. ....	53
4.5	INNSAMLING AV DATA.....	55
4.6	EVALUERING AV DATAMATERIALE.....	58

---

<i>Klassifisering av data</i> .....	58
<i>Reliabilitet</i> .....	59
<i>Validitet</i> .....	60
<i>Generaliserbarhet/Overførbarhet</i> .....	61
<b>5. EMPIRI OG ANALYSE</b> .....	<b>62</b>
5.1 ELVERUM KOMMUNE .....	62
5.2 ETABLERING OG ORGANISERING AV BARNEHAGER I ELVERUM KOMMUNE .....	62
5.3 OPPBYGGINGEN OG GJELDENE LOVER FOR SEKTOREN .....	64
<i>Barnehageloven</i> .....	64
<i>Muligheten for lokale tilpasninger</i> .....	65
<i>Bemanningsnorm og skjerpet pedagognorm</i> .....	66
<i>Kommunens dobbeltrolle</i> .....	68
5.4 HVORDAN ER DEN KULTURELLE STYRINGEN I BARNEHAGENE? .....	70
5.5 PLANLEGGING .....	75
5.6 KYBERNETISK STYRING .....	80
5.7 BELØNNINGER OG KOMPENSASJONER .....	84
5.8 ADMINISTRATIV STYRING .....	86
<b>6. KONKLUSJON</b> .....	<b>90</b>
<b>7. LITTERATURLISTE</b> .....	<b>95</b>
<b>8. VEDLEGG</b> .....	<b>101</b>
8.1 VEDLEGG 1: INTERVJUGUIDE BARNEHAGESTYRERE .....	101
8.2 VEDLEGG 2: .....	103
8.3 VEDLEGG 3: SAMTYKKEERKLÆRING .....	106

# 1. Bakgrunn og problemstilling

Barnehagesektoren har vært ett hett diskusjonstema de siste årene, hvor det har kommet frem at eiere av store private barnehagekjeder har hatt muligheten til å ta ut personlige utbytter. Dette har ført til at barnehageloven er oppe til høring i Stortinget, og det har blitt utvalgt et NOU-utvalg som skal se på verdsetting av offentlige tjenester, denne rapporten skal bli offentliggjort i løpet av 2021. Grunnen til at dette skaper store diskusjoner skyldes at barnehagesektoren er fullfinansiert av staten, noe som betyr at alle barnehager, uavhengig av eierskap vil få støtte til sin daglige drift. Noe som til syvende og sist betyr at barnehagesektoren er drevet av norske skattebetalere. Er det da riktig at disse pengene skal gå i lommene til private barnehageaktører i stedet for til barnas gode?

Når barnehageforliket ble inngått på Stortinget i 2003 var dette for å sikre at alle foreldre som ønsket barnehageplass skulle få tilbud om dette i løpet av 2005. Denne satsningen var viktig for samfunnet fordi man ønsket å få mødre ut i arbeid igjen etter fødsel, noe som ville lede til økt brutto nasjonalprodukt og øke velferden i samfunnet. Lovforskriftene og utformingen på barnehagesektoren ble dermed laget for å kunne tilfredsstille etterspørselen for barnehageplasser i det norske samfunnet. Denne etterspørselen har endret seg kraftig de siste årene hvor det har blitt tilnærmet lik full barnehagedekning i Norge og i enkelte byer merker man nedgang i antall barn som resulterer i nedleggelse av barnehager. Dette øker da spørsmålet om å gjøre endringer på lovverket fordi loven ble utarbeidet i en tidsperiode hvor det eksisterte andre problemstillinger enn det som samfunnet møter i dag.

Barnehageloven skal være med på å sikre ett godt og likeverdig barnehagetilbud for alle barn, hvor alle familier uavhengig av økonomisk ståsted skal kunne få den samme oppfølgingen. Barnehageloven og barnehagenes rammeplan er lik for alle barnehageaktører. Det fikk meg til å undre på om det eksisterer store forskjeller på hvordan barnehagene styres og drives internt. Gjør styringsmekanismene i barnehagesektoren det mulig å ta ut utbytte, eller er det andre underliggende faktorer som bidrar til at dette? Kan det være en realitet at det å endre dagens barnehagelov ikke fører til stopp i muligheten for å ta ut utbytte? Disse tankene har vekket min interesse for å undersøke hvordan styringsmekanismer brukes i barnehager, eksisterer det forskjeller i den interne styring hos de ulike aktørene? Hvordan ser barnehageaktørene på mulighetene for en endring av lovverket og hvilke utfordringer har endringer som bemanningsnormen og skjerpet pedagognorm vært for barnehagene? Finnes det noen paralleller mellom hvordan statlig styringen av barnehagesektoren er og utbytte, eller kan det



---

være paralleller mellom styringsmekanismer internt i barnehagen og barnehagekjeden som bidrar til utbytte?

Når jeg tidligere har snakket med foreldre i Elverum kommune som har barna sine i barnehager, kommer det tydelig frem at de fleste ønsker å ha sine barn i private barnehager. Dette forteller meg at foreldrene oppfatter kvaliteten i private barnehager som høyere enn i de kommunale. Denne informasjonen er interessant, hvordan kan det ha seg at de private barnehagene driver med overskudd som leder til utbytte samtidig som de opprettholder en høyere opplevd kvalitet enn de kommunale barnehagene? På bakgrunn av dette ønsker jeg å undersøke nærmere om det eksisterer variasjoner i den interne styringspakken i barnehagene som kan forklare muligheten til å ta ut utbytte i barnehagene, uten at det påvirker opplevd kvalitet.

Det er sentralt å bemerke seg er at kommunale og private aktører vil opptre forskjellig, fordi de har forskjellige fremtoninger når det kommer til strategier. Noe som også er relevant for barnehagesektoren, med dette mener jeg at private aktører må drive med ett overskudd, for å kunne ha en god drift. Ingen kan drive en organisasjon som kontinuerlig går med underskudd. Barnehageloven har formulert dette ved at private barnehager skal drive levedyktig og kan ha ett «rimelig» årsresultat (Lovdata, 2005). Uttrykket ett «rimelig» årsresultat har lenge vært ett diskusjonstema, fordi denne ordlyden er åpen og kan lede til ulike fortolkninger og gi store variasjoner i årsresultat til barnehagene. Det kan også bidra til at fokusene hos enkelte barnehager varierer utfra hvilket eierforhold som eksisterer. Det er naturlig å trekke konklusjoner om at kommersielle barnehageaktører vil rette fokuset mot det å få størst mulig årsresultat når reguleringen fra myndighetene baserer seg på ett «rimelig» årsresultat.

Det er uten tvil et stort engasjement rundt barnehagesektoren, men til syvende og sist er det barnas læring, lek og trivsel som skal være i fokus. Så kanskje fokuset bør rettes mer mot den enkelte barnehage og se på hvorfor foreldre og barn trives bedre hos enkelte aktører og strekke seg mot dette, i stedet for å bruke pekefinger mot faktorer som store utbytter til eiere. Kan disse utbyttene jevnes ut hvis fokuset rettes mer mot drift, bruk og trivsel i alle barnehager i stedet for å ha ett skille mellom privat og kommunale barnehager? Kan det tenkes at ved å undersøke hvordan enkelte barnehager driver og å implementere dette i alle barnehager, så kan vi få en mer effektiv barnehagesektor i Norge som opprettholder en jevn og høy kvalitet for alle barn?

Disse faktorene skaper spørsmål om hvordan barnehagen utarbeider og gjennomfører sin interne styring og implementerer de eksterne styringsmekanismene og om dette kan gi asymmetri i markedet. Med dette i bakhodet har jeg utarbeidet følgende problemstilling: «Kan myndighetenes styringsmekanismer eller forskjellene i barnehagenes interne styringspakke forklare asymmetrien som eksisterer i barnehagesektoren?»

For å besvare denne problemstillingen best mulig har jeg utarbeidet følgende forskningsspørsmål:

1. Hvordan oppfatter og løser barnehagene gjeldende lover for sektoren?
2. Hvordan ser den interne styringspakken ut i hver enkelt barnehage?
3. Hvordan motiverer barnehageaktørene sine medarbeidere, og bruker de forskjellige verktøy i dette arbeidet?
4. Brukes det en prinsipal-agent-modell som ett styringsverktøy for å løse asymmetri hos barnehageaktøren og i barnehagesektoren?

Innledningsvis i oppgaven vil jeg forklare hvordan barnehagesektoren i Norge er oppbygget, hvordan man kan etablere en barnehage og finansieringsordningen i sektoren. I kapittel 3 vil det teoretiske rammeverket som utredningen bygger på bli presentert, som legger Malmi & Brown sin styringspakke til grunn.

I kapittel 4 legges metoden som skal brukes for å besvare problemstillingen frem, etterfulgt av kapittel 5 som bygger på analyse og diskusjon opp mot funnene fra metoden, denne delen skal besvare oppgavens problemstilling og forskningsspørsmål. Utredningen avsluttes med en konklusjon hvor hovedfunnene vil bli kort oppsummert.

---

## 2. Barnehager i Norge.

Ifølge barnehageloven skal en barnehage være en pedagogisk tilrettelagt virksomhet for barn under opplæringsplikt alder (Lovdata, 2005). I 2019 var det totalt 275 804 barn som gikk i til sammen 5730 norske barnehager, av disse barnehagene er 47% offentlige og 53% private. Det kommer tydelig frem av tallene hos SSB at det har vært en nedgang i antall barn og barnehager de siste fem årene. Selv om det har vært nedgang i antall barnehager kommer det frem at fordelingen mellom offentlige og private barnehager har holdt seg relativt stabilt (SSB, 2020). I forhold til de andre OECD-landene har Norge en høy andel av private barnehager. Private barnehager har en rekke forskjellige eierformer, de spenner seg fra foreldregrupper og små enkeltmannsforetak med én barnehage, til store, profesjonelle barnehagekjeder som eier tresifrede antall barnehager (Haugset, 2018).

Det er 96 744 ansatte til sammen fordelt over de norske barnehagene. Det er interessant å se at antall ansatte har økt med 2 930 de siste fem årene (SSB, 2020), dette kan være et resultat av den nye bemanningsnormen og skjerpet pedagognorm.

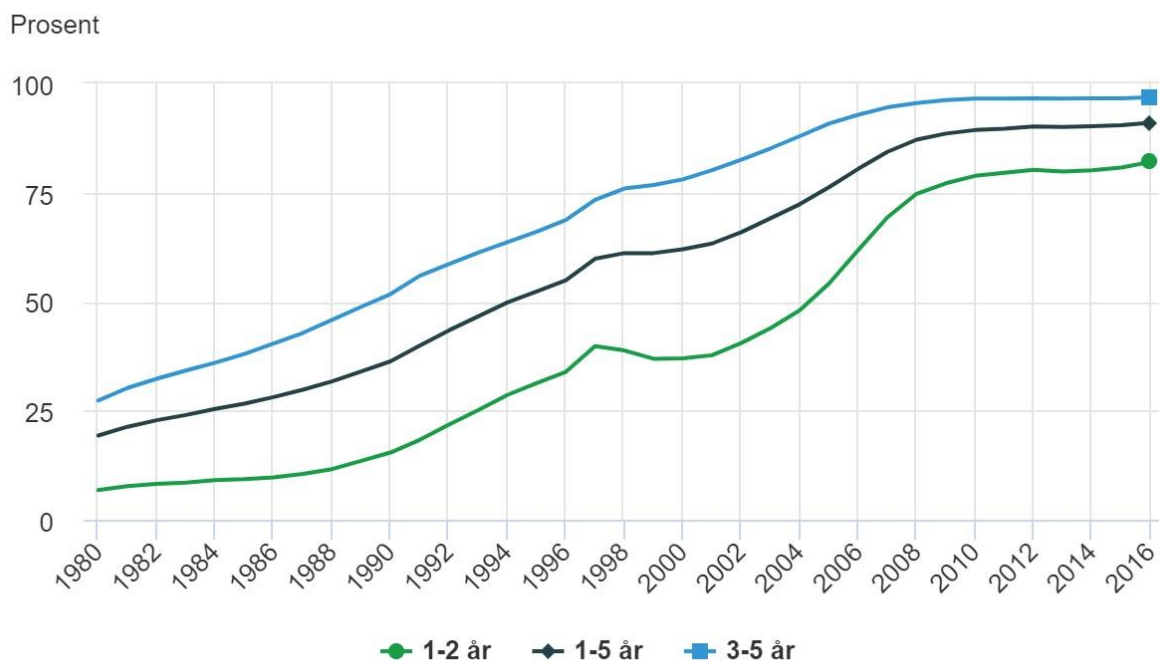
Det er ulike faktorer som spiller inn i nedgangen av antall barn og barnehager i Norge, nedgang av barnehager har en direkte kobling med at det blir født færre barn i Norge, men det kan også være et resultat av for høye driftskostnader, husleiekostnader og for lave offentlige tilskudd (Jøssang, 2013). Statistikk viser at det fødes færre barn i Norge, og i 2019 var det laveste antall 0 åringer på fem år. Hvis denne trenden fortsetter kan det få større følger for barnehagesektoren og det vil trolig komme nye omveltninger, reformer og lovverk for å tilpasse seg den nye situasjonen sektoren møter. Samtidig kan det gjøre at tilpasningen til aktørene i markedet forandres når det blir lavere etterspørsel og større konkurranse.

Det står i barnehageloven §12 at alle barn under opplæringspliktig alder som er bosatt i en kommune har rett på å bli tilbudt en barnehageplass i kommunen. De som har rett til barnehageplass, er barn i Norge som har fylt ett år senest fra utgangen av året det søkes. Det benyttes ett samordnet opptak av barn for å oppnå en likeverdig behandling barn og av kommunale og private barnehageaktører (Regjeringen, 2018).

I 2005 kom det et lovverk som kalles barnehageforliket, dette ble presentert og behandlet av Stortinget i stortingsmelding nummer 24 «Barnehagetilbud for alle». Hovedbudskapet i barnehageforliket er at alle familier som ønsker barnehageplass skal få tilbud om en dette

(NRK, 2003). Forliket har gjort at andel barn i barnehager har gått opp både for aldersgruppen 1-2 år og 3-5 år. Statistikk viser at det har vært en relativ jevn økning av begge aldersgruppen, men at det er aldersgruppen 1-2 år som har økt mest de siste fem årene (SSB, 2020). Hvis vi ser på statistikken fra 1980 til 2016 er det tydelig at barnehagedekningen har økt kraftig fra tidligere år (SSB, 2017). I dag er den totale barnehagedekningen på 92.2% i Norge (SSB, 2020), noe som tilsier at det er tilnærmet lik full barnehagedekning.

**Figur 1. Barnehagedekning**



Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Figur 1: Barnehagedekning fra 1980 til 2016 i prosent (SSB, 2017).

## 2.1 Organisering av barnehagesektoren og kommunens dobbeltrolle.

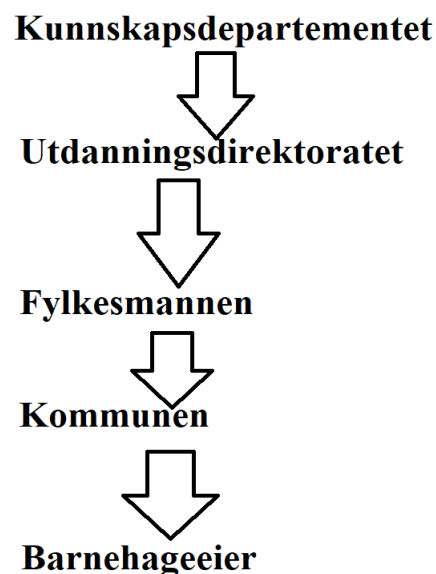
Det er forskjellige myndigheter i barnehagesektoren som fordeler seg på ulike ledd. Dette er vist modellen til høyre. Den viser en organisasjon fra topp til bunn, hvor kunnskapsdepartementet er det øverste forvaltningsledd (Utdanningsdirektoratet, 2018).

Kunnskapsdepartementet som øverste forvaltningsledd har utøvende myndighet ved å blant annet fastsette forskrifter knyttet til barnehageloven, samtidig som de har ansvaret for å iverksette budsjett- og lovvedtak av Stortinget (Utdanningsdirektoratet, 2018).

Utdanningsdirektoratet har fått i oppgave av kunnskapsdepartementet å forvalte tilskudd og kompetansemidler i barnehagesektoren og departementet har nasjonale forvaltningsoppgaver knyttet til tilsyn og fortolkning av regelverket (Regjeringen, 2012). Departementet har ansvar for kvalitetssikring og om å delegere fylkesmannens oppgaver på de forskjellige geografiske barnehageområdene (Utdanningsdirektoratet, 2018).

Fylkesmannen blir betegnet som statens regionale ledd og har oppgaver knyttet til veiledning og forvaltning av barnehageloven. Det er fylkesmannens ansvar å føre tilsyn med kommunene for å kontrollere at de følger barnehageloven som lokal barnehagemyndighet. Fylkesmannen er også klageinstansen for barnehagene når et vedtak blir gjort av den lokale barnehagemyndigheten, dette kan være etablering av barnehager, dispensasjoner fra utdannings- og bemanningskrav og vedtak om tilskudd til private barnehager (Regjeringen, 2012).

Kommunen har som lokal barnehagemyndighet i oppgave å gi veiledning og påse at alle kommunens barnehager, både private og offentlige, driver barnehagen i samsvar med gjeldende regelverk. Kommunen som lokal barnehagemyndighet fatter vedtak om godkjenning av barnehager, behandler søknader om dispensasjon, tilskudd til private barnehager og fører tilsyn med de lokale barnehagene, samt andre myndighetsoppgaver som kommer frem i gjeldende regelverk (Utdanningsdirektoratet, 2018).



Barnehageeier har ansvaret for tilbudet i den enkelte barnehage og at barnehagen blir drevet i samsvar med barnehageloven og annet gjeldende regelverk. Det er barnehagens eier som har ansvaret for å ansette kompetent og tilstrekkelig personell i barnehagen (Utdanningsdirektoratet, 2018).

Organiseringen av barnehagesektoren kan oppleves både innviklet og komplisert, flere innsatser har en dobbeltrolle, men i denne oppgaven er fokuset på kommunens dobbeltrolle og det vil ikke bli gått nærmere inn på andre dobbeltroller i organiseringen. Det kommer tydelig frem i barnehageloven at kommunen har en todelt rolle i barnehagesektoren. En hvor kommunen er den lokale barnehagemyndigheten for alle kommunens barnehager, både private og offentlige. Samtidig som kommunen er barnehageeier til alle de kommunale barnehagene, dette betyr at de private barnehagene må forholde seg til kommunen som overordnet barnehagemyndighet og som sideordnet barnehageeier (Regjeringen, 2012).

Som lokal barnehagemyndighet har kommunen som nevnt ansvaret for å påse at barnehagene drives i samsvar med gjeldende regelverk. De har tre virkemidler til dispensasjon for dette; veiledning, tilsyn og godkjenning. Kommunen må også følge forvaltningslovens bestemmelser og ulovfestede forvaltningsrettslige prinsippene ettersom de er et forvaltningsorgan (Utdanningsdirektoratet, 2018).

Dobbeltrollen til kommunen har blitt omdiskutert flere ganger, og mange har uttrykt skepsis til at kommunen har ansvaret for både tilsyn og godkjenning av nye barnehager samtidig som de er barnehageeier (Regjeringen, 2012). Private Barnehagers Landsforbund (PBL) har uttrykt at det er feil at kommunen skal eie kommunale barnehagene og føre tilsyn med alle barnehagene i kommunen. De mener at for å sikre lavest mulig avvik er det bedre hvis man har et uavhengig eksternt tilsyn og dette vil være til det beste for både de private aktørene, men også for kommunen selv (Utdanningsnytt, 2014). Forskning viser at enkelte kommuner opplever at regelverket knyttet til tilsyn er uklart og ressurskrevende som gjør at tilsynene ikke blir gjennomført i stor nok utstrekning (KS, 2017). Denne dobbeltrollen kan være utfordrende både for få å nok kunnskap, kompetanse og midler til å gjennomføre tilstrekkelige tilsyn, men gjør også at kommunen har flere aktive roller i barnehagesektoren som kan skape utfordringer knyttet til tilsynets habilitet.

Det har vært kostnadsbesparelser i mange kommuner som har resultert i komplikasjoner i plasseringen av kommunens oppgaver som barnehagemyndighet, fordi barnehagefaglige

---

stillinger i administrasjonen har blitt borte. Mange kommuner har utarbeidet en «to-nivåkommune» organisering hvor resultatenheter er direkte underlagt administrasjonssjef som betyr at hver enkel kommunal barnehage blir en egen resultat enhet med ansvar for drift, økonomi og personalsaker. Mangelen på administrative stillinger har gjort det utfordrende for enkelte kommuner å plassere barnehagemyndigheten, det har ført til at kommuner har valgt å la en styrer i en kommunal barnehage få myndighetsfunksjon. Dette leder til mange utfordringer knyttet til både det administrative, barnehagefaglig og med tanke på habilitet (Kunnskapsdepartementet, 2007).

## 2.2 Etablering og organisering av barnehager.

Det benyttes en tre stegs prosess for barnehageaktører som ønsker å etablere seg. Etableringsprosessen er for å sikre at gode barnehager etableres. Allerede i etableringsfasen skal kommunen se til at gjeldende regelverk blir fulgt og at det legges opp til en forsvarlig drift og virksomhet. Tre stegs prosess er 1. veiledning og søknad, 2. vurdering og vedtak og 3. klage (Utdanningsdirektoratet, 2015).

Prosess 1. veiledning og søknad, baserer seg på at kommunen skal gi veiledning til barnehageaktører som ønsker å etablere seg. Veiledningen kommunen gir skal forklare hva slags gjeldende regelverk som kreves for å få godkjenning til å etablere barnehagen. I prosess 2. vurdering og vedtak må barnehagen kunne vise frem konkrete planer for bygg, tomt, eierform, antall ansatte og antall barn. Hvis disse planene samsvarer med vilkår kommunen, har og gjeldende lovverk for barnehagesektoren har barnehagen rett til å få godkjenning til å etablere seg. Dette skyldes at i Norge er det fri etableringsrett for barnehager. Kommunen vil ta i betraktning om det er behov og etterspørsel for barnehageplasser i det aktuelle området når de vurderer å gi tillatelse til etablering av ny barnehage. I prosess 3. klage kan barnehagen som har fått avslag på sin søknad om å etablere seg, klage vedtaket inn til fylkesmannen som går over søknadsprosessen for å sikre at avgjørelsen er korrekt (Utdanningsdirektoratet, 2015).

Begrepet private barnehager kan deles på ulike måter. Videre i oppgaven vil jeg dele opp private barnehager i kommersielle og ikke-kommersielle barnehager, hvor kommersielle blir brukt som en betegnelse på profittsøkende barnehager. For en enklere forståelse har jeg delt dette opp i en tabell under:

Kommersielle barnehager	Ikke-kommersielle barnehager
Aksjeselskap	Stiftelse
Ansvarlig selskap	Forening
Eneierforetak	Samvirkelag
Delt ansvar	Begrenset ansvar

*Tabell 1: Kommersielle og ikke-kommersielle private barnehager.*

For å klargjøre skillet mellom kommersielle og ikke-kommersielle barnehager definerer jeg kommersielle barnehageaktører som personlige eiere som kan disponere overskuddet, mens ikke-kommersielle barnehageaktører er eierforholdet upersonlig. Hvis en barnehage drives av ett foreldre eid samvirke vil overskuddet bli relativt lite fordi det fordeles på alle involverte parter. I motsetning til barnehageaktører som driver eneeierforetak hvor aktøren kan motta og disponere hele overskuddet selv. Denne definisjonen er ikke enstydig, når det kan være barnehageaktører som er organiserte aksjeselskap, men som ikke søker profitt eller ikke ønsker å ta ut høyere lønn eller utbytte utover det som er kompensasjon for egen arbeidsinnsats.

Senere i oppgaven vil både kommersielle og ikke-kommersielle barnehageaktører være gjeldende når definisjonen private barnehager brukes.

### 2.3 Tilskuddsordning for private barnehager.

Regjeringens mål er at barnehager skal være tilgjengelig for alle barn uavhengig av forelderens økonomi (Regjeringen, 2020). De private barnehagene finansieres i form av kommunale tilskudd og foreldrebetaling. Det er kommunene selv som fastsetter de kommunale tilskuddene private barnehageaktører mottar og disse tilskuddene fastsettes i kommunebudsjetter. De private barnehagene har rett til å motta de samme tilskudd som de kommunale mottar i offentlig støtte, fordi det skal være en likeverdig tildeling av tilskudd (Regjeringen, 2020).

09. oktober 2015 ble det fastslått en forskrift for finansiering av private barnehager som tredde i kraft 01. januar 2016. Denne forskriften viderefører hovedprinsippet ved at hver enkelt kommune skal beregne tilskuddet til private barnehager ut fra utgiftene i de kommunale barnehagene. De private barnehagene mottar tilskudd utfra kostnadene som har vært i



---

kommunale barnehager to år tidligere, så tilskuddet beregnes etter to år gamle kostnadsregnskap. Det ble innført endringer i beregningen av kompensasjonen for pensjons- og kapitalkostnader for sikre at det er bedre samsvar mellom kostandene i de private barnehagene og tilskuddene de mottar fra kommunen (Regjeringen, 2020).

Maksimal foreldrebetaling er per 01.01.2020 på kroner 3 135 per måned for en heltidsplass. Denne maksprisen har de siste årene økt jevnt (Regjeringen, 2020). Foreldrebetaling er inntektsdifferensiert, det vil si at foreldreinnbetalingen tilpasses familiens inntekt slik at flere får mulighet til å benytte seg av tilbud om barnehageplass (Regjeringen, 2020). Søskenmoderasjon brukes i sektoren, hvor familier som har to, tre eller flere barn i barnehage får en redusert foreldrebetaling på første barn, denne reduksjonen er på henholdsvis 70 prosent og 50 prosent. I tillegg til foreldrebetalingen kan barnehagene kreve penger til kost. Kostprisen varierer fra barnehage til barnehage.

### 3. Teoretisk rammeverk.

For å besvare oppgavens problemstilling og begrunne de fire forskningsspørsmålene vil jeg i dette kapittelet legge frem relevant økonomisk teori. Oppgavens tema er å undersøke hvordan den interne styringspakken er i de forskjellige barnehagene, og hvilke styringsmekanismer myndighetene bruker for å oppnå sine mål for sektoren. Barnehageloven viser til at norske myndigheter har et hårete mål om at barnehagene, uansett eierskap og geografisk plassering skal «ivareta barnas behov for omsorg og lek, og fremme læring og dannelse som grunnlag for allsidig utvikling» (Lovdata, 2005). Et annet viktig element er den politiske målsetningen om å gi et likeverdig barnehagetilbud av høy kvalitet til alle barn på tvers av ett mangfoldig eierskap i sektoren. For å oppnå dette på tvers av det institusjonelle mangfoldet benyttes både formelle og uformelle styringsverktøy. De formelle og uformelle styringsverktøy vil i denne oppgaven være utarbeidet i samsvar med Malmi & Brown (2008) sin definisjon og deres tanker om organisasjonens styringspakke.

Malmi & Brown (2008) legger frem i sin artikkel at det er nødvendig å se på styringsmekanismer som en styringspakke og ikke på hver enkelt mekanisme alene. Det skyldes at organisasjoners styringssystem ikke fungerer isolert, men at det foreligger en kompleks interaksjon mellom de ulike elementene. I praksis betyr dette at det er en gjensidig påvirkning mellom de ulike styringsmekanismene, hvor enkeltdeler av systemet vil bli påvirket av andre deler.

Styringspakken er delt opp i fem overgripende kategorier innenfor styrings- og ledelsessystem.

- *Kulturell styring*: Omfatter bruken av verdier, symboler, styring og kontroll av grupper.
- *Planlegging*: Her skiller Malmi & Brown (2008) mellom kortsiktig planlegging som omfatter handlingsplaner og langsiktig planlegging som omfatter strategiske planer.
- *Kybernetisk styring*: Denne styringsmekanismen baserer seg på bruk av budsjetter, finansiell og ikke-finansiell prestasjonsmåling i samsvar med hybride systemer som balansert målstyring.
- *Belønninger og kompensasjoner*: Her inngår alle typer incentiver bedriften benytter seg av for å motivere til ønsket atferd hos agenten. Det skilles mellom individuelle eller gruppebaserte belønninger, og disse belønningene kan være finansielle eller ikke-finansielle.

- *Administrativ styring*: Her inngår bedriftens styringsstruktur, organisasjonsstruktur, ledelsesprosesser samt regler, rutiner og prosedyrer.

Figur 3.1: Malmi & Browns (2008) styringspakke.

<b>Kulturell styring</b>						
Klaner		Verdier				Symboler
<b>Planlegging</b>		<b>Kybernetisk styring</b>				<b>Belønninger og kompensasjon</b>
Langsiktig planlegging	Kortsiktig langsiktig	Budsjettstyring	Finansielle mål-systemer	Ikke-finansielle mål-systemer	Hybride mål-systemer	
<b>Administrativ styring</b>						
Styringsstruktur		Organisasjonsstruktur				Regler, rutiner og prosedyrer

Med bakgrunn til Malmi & Brown sin styringspakke utarbeidet jeg forskningsspørsmål: «Hvordan ser den interne styringspakken ut i hver enkelt barnehage?».

Jeg vil legge til grunn modellen til Malmi & Browns (2008) og gå nærmere inn på hver enkelt styringsmekanisme og trekke inn relevant teori knyttet til disse. Først vil jeg gå inn på forandringer som har skjedd i barnehagesektoren og overordnede lovverk, som er gjeldende for alle barnehager i deres interne styring. Alle organisasjoner er helt avhengig av sine medarbeidere og disse vil påvirke alle leddene i styringspakken, derfor vil motivasjonsteori bli lagt frem fordi dette har en direkte påvirkning på medarbeideres atferd, teorien går inn på indre og ytre motivasjon. Neste del vil omhandle kulturell styring som knytter seg til organisasjonskultur og hvordan den påvirker en organisasjon, videreført av planlegging og kybernetisk styring. Belønninger og kompensasjon vil bli diskutert i neste del, hvor jeg vil presentere prinsipal-agent-teorien som forutsetter at individet motiveres av egeninteresse og vinning. Helt til slutt vil jeg diskutere administrativ styring som omfatter styringsstruktur, organisasjonsstruktur, ledelsesprosesser samt regler, rutiner og prosedyrer.

### 3.1 Viktige styringsmekanismer vedtatt av myndighetene.

Lover og forskrifter skal regulere atferd slik at aktører opptrer i samsvar med hva myndighetene ser på som optimal og ønsket atferd. I barnehagesektoren vil dette innebære at alle norske barnehager er underlagt barnehageloven og tilhørende forskrifter uavhengig av eierskapet (Haugset, 2018). I barnehageloven åpnes det opp for at rammeplanen kan tilpasses lokale forhold for alle barnehageaktører, videre kan blant annet private barnehageaktører definere egne formål og verdier. Den mest sentrale forskriften til barnehageloven er Rammeplanen for barnehagen - innhold og oppgaver (Kunnskapsdepartementet, 2017). Den gir føringer for det pedagogiske innholdet i barnehagene. Rammeplanen er sentral både som pedagogisk dokument i barnehagene og som juridisk dokument hos tilsynsmyndighetene (Haugset, 2018). Det har blitt innført en strengere pedagognorm sammen med en bemanningsnorm som pålegger alle barnehager å ha ett bestemt antall barn på hver enkelt ansatt, i samsvar med ett bestemt antall barn på hver pedagog.

Jeg utarbeidet første forskningsspørsmål «Hvordan oppfatter og løser barnehagene gjeldende lovverk for sektoren?» med tanke på denne muligheten til lokal tilpasning og muligheten til å definere egne formål og verdier. Er det virkelig store forskjeller på hvordan barnehagene drives i praksis ut fra de styringsverktøyene myndighetene fastsetter, eller bidrar de aktivt til at aktørene opptrer som ønsket og bidrar til et likeverdig barnehagetilbud til alle barn, hvor offentlige tilskudd og foreldrebetaling kommer barna til gode? Hva mener barnehageaktørene om muligheten til tolkninger og om det kan bidra til forskjeller i barnehagetilbudet? Eller ønsker barnehagene denne muligheten som ett hjelpemiddel for å kunne gi barna ett barnehagetilbud av høy kvalitet?

Jeg vil i de neste delkapitlene gå nærmere inn på relevante styringsverktøy gitt fra myndighetene for å få en større forståelse av hvordan disse bidrar til å styre barnehagesektoren. Det vil også bli lagt frem ulike synspunkt om styringsverktøyene ut fra tidligere undersøkelser og uttalelser.

#### *Barnehageforliket.*

I juni 2003 ble barnehageforliket inngått på Stortinget etter at det hadde vært mangel på barnehageplasser i Norge en lang periode, noe som hindret mødre til å komme tilbake i arbeid etter fødsel. Barnehageforliket var en avtale om finansiering og styring av barnehagesektoren, slik at alle familier som ønsket det skulle få tilbud om en barnehageplass i løpet av 2005 (Store

---

Norske Leksikon, 2014). Det var essensielt at det skulle være likebehandling og samordnet opptak til både kommunale og private barnehager. Dette ble mulig ved at kommunene hadde plikt til å tilby barnehageplasser og plikt til å likebehandle kommunale og private barnehager (NRK, 2003).

### *Barnehageloven og rammeplanen for barnehager.*

Dagens barnehagelov ble lagt frem i 2005 og iverksatt 01.01.2006, sist endring ble gjort i 2018. Barnehageloven gir retningslinjer på barnehagens formål og innhold, barns og foreldres medvirkning, godkjenningssplikt og oppgavefordeling, barnehagemyndighetenes generelle oppgaver, personalet og til slutt forskjellige bestemmelser (Lovdata, 2005). Barnehageloven regulerer også saksbehandling ved opptak, økonomien til barnehager i form av tilskudd til private barnehageaktører, maksimalpris for barnehageplass og barnehagens ansvar for å gi spesialpedagogisk hjelp til barn som har behov for det (Haugset, 2018).

Alle disse bestemmelsene er med å styre barnehagesektoren og benyttes som et styringsverktøy for likebehandling av barnehageaktører og til å oppnå målsetningen til Stortinget om å gi ett likeverdig barnehagetilbud til alle barn, hvor tilskudd og foreldrebetaling kommer barna til gode.

Barnehageloven har vært oppe til høring en rekke anledninger, slik som den er per dagsdato. I 2012 ble det valgt ut et NOU-utvalg som skulle se nærmere på barnehagesektoren i Norge, og de la frem sin rapport som heter NOU:2012 til barnas beste. I denne rapporten kom de med en rekke anbefalinger om endringer, da det kom frem mangler og uklarheter i lovverket. En rapport som ble utarbeidet av Utdanningsdirektoratet (2017) viser til at kommuner synes regelverket er ukonkret og har store rom for individuelle tolkninger og skjønsmessige vurderinger. Enkelte hevder at disse uklarhetene i barnehageloven fører til at store private barnehageaktører kan ta ut utbytter til egne lommer. Rapporten til Utdanningsdirektoratet (2017) viser til at kommunene svært sjeldent vinner frem når det rettes krav om tilbakebetaling av offentlige tilskudd. Derfor er det nødvendig med endringer i styringsverktøyet for å forhindre at dette skal skje i fremtiden.

Rammeplanen er utarbeidet fra barnehageloven og skal benyttes for å sikre barnets beste, et likeverdig barnehagetilbud og et godt pedagogisk opplegg. Enkelte kaller rammeplanen for barnehagenes «grunnlov», som skal gi klare retningslinjer for kvalitetsarbeid og kvalitetsutvikling i barnehagene. Hvor rammeplanen gir retningslinjer og krav til barnehagens

innhold og oppgaver. I høsten 2017 trådte det en ny rammeplan i kraft, som hadde tydeligere føringer på flere områder.

### *Ny bemanningsnorm og skjerpet pedagognorm.*

Den 31. mai 2017 ble det vedtatt i Stortinget et minimumskrav til grunnbemanning i alle norske barnehager som blir omtalt som bemanningsnormen. Denne bemanningsnormen skal ha blitt innfridd i alle barnehager innen 1. august 2019. Bemanningsnormen innebærer at det er et minimumskrav om at det skal være minst én ansatt per tre barn under tre år og én ansatt per seks barn over tre år (Utdanningsdirektoratet, 2018). Dette vedtaket fikk både positive og negative tilbakemeldinger, da dette er en ressurskrevende norm å få satt ut i livet (Alver & Sæther, 2018). Før dette vedtaket ble innført var grunnbemanning og driftsfinansiering de eneste områdene som ikke var nasjonalt styrt i barnehagesektoren. I høringsnotatet Kunnskapsdepartementet la frem presiserte de at grunnlaget for normen var at det eksisterte for stor mulighet til lokale variasjoner i grunnbemanningen, og at dette ikke i en tilstrekkelig grad sikret et likeverdig barnehagetilbud til alle barn. Derfor var det nødvendig å lovfeste et tydelig krav til barnehagenes grunnbemanning (Private barnehagers landsforbund, 2017). Dette kravet er med på å sikre at offentlige og private barnehager har tilnærmet lik bemanning, noe som er med på å sikre kvaliteten på barnehagetilbudet sammen med at personalkostandene blir jevnet ut uavhengig av eierskap. Noe som kan bidra til å redusere muligheten for at eiere av private barnehagekjeder tar ut utbytter.

Samtidig som Stortinget vedtok en ny bemanningsnorm, vedtok de også en skjerpet pedagognormen. Den skjerpede pedagognormen skulle være innfridd innen 1. august 2018. Vedtaket innebar at det skulle være minst én pedagogisk leder per syv barn under tre år og minst én pedagogisk leder per fjorten barn over tre år (Utdanningsdirektoratet, 2018). Det er naturlig å tenke at denne skjerpede pedagognormen ble utarbeidet for å sikre lik kvalitet i barnehagen uavhengig av hvilken barnehage barnet går i.

Det ligger også en betydelig indirekte styring av barnehagesektoren, på tvers av eierskap også i barnehagelærerutdanningen. Hvor er det klare nasjonale retningslinjer for struktur, faglig innhold og læringsutbytte, som skal bidra til at alle ansatte har god og lik kompetanse uavhengig av hvilken aktør de velger å arbeide for (Haugset, 2018).

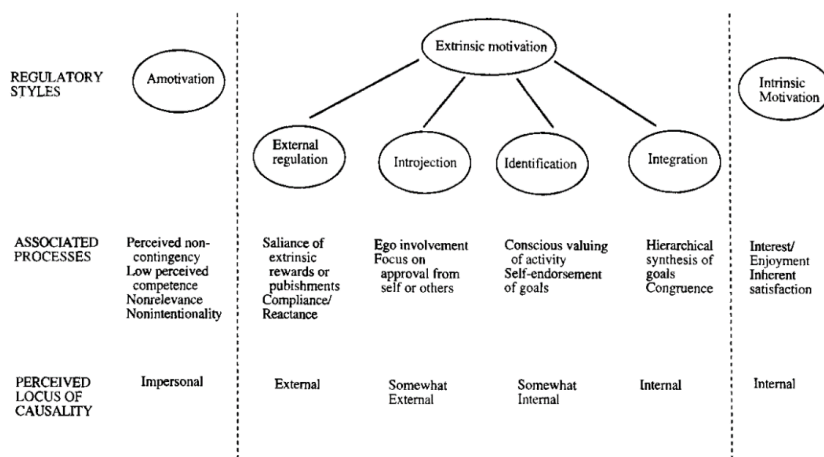
## 3.2 Betydningen av motivasjon.

Alle organisasjoner på tvers av sektorer har en ting til felles, og det er at man er avhengig av mennesker, menneskers arbeid og samspill. Derfor er motivasjonen til de ansatte og organisasjonen i sin helhet viktig når man skal dykke dypere ned i den interne styringen. Motivasjon vil påvirke alle aspektene av de fem styringsmekanismene til Malmi og Brown (2008), og er derfor bakgrunnen for utarbeidningen av forskningsspørsmålet «Hvordan motiverer barnehageaktørene sine medarbeidere, og bruker de forskjellige verktøy i dette arbeidet?».

I dette kapitlet vil jeg presentere av hva som ligger bak uttrykket motivasjon og hvordan dette kan påvirke individer.

### 3.2.1 Motivasjonsteori.

Motivasjon er en felles betegnelse for hva som starter og styrer menneskers atferd. Det er to komponenter i denne betegnelsen, energikomponenten som får oss mennesker til å utføre en handling, og som bestemmer innsatsen og utholdenheten til handlingen vi velger å gjennomføre. Den andre komponenten er motivasjonens retning, som omfatter hvilke mål vi setter oss og hvilke valg vi tar (Teigen, 2020). Motivasjon er følelsen vi får når vi har lyst eller føler vi må gjøre noe. Derfor er det sentralt i motivasjonsteori og motivasjonsforskning å forstå drivkraften til motivasjonen, hvorfor handlingene går i ett spor fremfor ett annet, målet med handlingen og intensiteten i handlingen som gjennomføres. Et sentralt spørsmål er å forstå hvorfor individer yter forskjellig innsats selv om de har like forutsetninger (Kaufmann & Kaufmann, 2015). I motivasjonsteori skilles det mellom ytre og indre motivasjon. Figuren 3.1 nedenfor viser hvordan menneskers motivasjon blir påvirket og er bygget opp.



### *Ytre motivasjon.*

Ytre motivasjon omfatter det å gjennomføre en handling for å oppnå et gode, dette godet er i form av eksterne reguleringer. Teorien er tydelig på at individet trenger belønning for å yte en innsats, denne belønningen kan være bonuser, høyere lønn, forfremmelser eller bekræftelse fra andre individer. Dette betyr at teorien tar utgangspunkt i at individer er umotiverte, men som motiveres av en ytre faktor og derfor velger å selge sin arbeidskraft til en pris de mener er riktig, hvor hovedmålet er egeninteressen. I korte trekk betyr dette at individene ikke motiveres av selve handlingen, men av belønningen som oppnås når man utfører handlingen (Deci & Ryan, 2000).

I barnehagesektoren kan det tenkes at den ytre motivasjonen varierer om barnehageaktøren er kommunal eller privat. For private barnehageaktører kan ytre motivasjonsfaktorer være ett ønske om å gå med ett større overskudd eller å oppnå høy sosial status. Den ytre motivasjonsfaktoren kan også være knyttet til angst for straff eller sosiale sanksjoner. For private barnehageaktører kan dette være knyttet til angsten om å måtte tilbakebetale tilskudd, eller angsten for ett dårlig omdømme som kan påvirke fremtidig inntjening. Det kan dras paralleller mellom hva som motiverer de private og kommunale barnehageaktørene, men det er tenkelig at det er forskjeller, spesielt knyttet til faktoren om å gå med høyere overskudd. Kommunale barnehager kan ha ytre motivasjonsfaktorer som er knyttet til å oppnå mål og budsjetter som er satt av kommunen eller å oppnå høy sosial status for å ha en jevn strøm med barn som starter i barnehagen. Angsten kommunale barnehager kan føle som en ytre motivasjonsfaktor er dårlig omdømme som vil lede til færre barn i barnehagen som igjen leder til lavere budsjetter og mulig nedleggelse, eller at barnehagen ikke klarer å møte budsjettet og driver barnehagen med underskudd.

Den ytre motivasjonen kan variere fra hver enkelt barnehageansatt, men baserer seg på at individet blir motivert av en ytre faktor som blant annet lønnsforhøyelser, bonuser, status blant medarbeidere eller andre, eller andre belønningssystemer. Ansatte kan også føle på angsten for å gjøre en dårlig jobb som kan lede til at de mister jobben, eller at barnehagen får dårlig omdømme som kan lede til nedleggelse over tid.



---

### *Indre og prososial motivasjon.*

Indre motivasjonsteori baserer seg på at individet ikke er avhengig av en ytre faktor for å yte en innsats. Indre motivasjon er at individet utfører en aktivitet med bakgrunn for indre belønninger som tilfredstillelse, glede eller mening med aktiviteten som utføres (Dysvik & Kuvaas, 2016, s. 22). Dette skyldes at mennesker er nysgjerrige skapninger som har evner til å lære og utforske. Derfor vektlegger indre motivasjonsteori at individer er motivert ut fra psykologiske og medfødte behov, sånn som kompetanse, autonomi og tilknytning (Deci & Ryan, 2000). Indre motivasjon er situasjonsbasert, noe som betyr at barnehageaktørene som organisasjoner kan påvirke opplevelsen av motivasjonen til barnehageansatte i stor grad, både positivt og negativt. Forskning viser at indre motiverte medarbeidere føler en større tilhørighet til, større grad stolte av, og vil sjeldnere forlate organisasjonen sin (Dysvik & Kuvaas, 2016, s. 22). En lavere turnover, sammen med systemer som ivaretar medarbeidernes behov og ønsker kan ha direkte sammenheng for effektivitet, kompetansen til medarbeiderne og overskudd ved driften av organisasjonen (Jacobsen & Thorsvik, 2013, ss. 240-269).

Prososial motivasjon blir definert som at medarbeideren ønsker å utføre handlinger som gjenspeiler verdiene og normene til organisasjonen, fordi medarbeideren identifiserer seg med organisasjonen, eller har ett ønske om å gjøre noe godt for andre (Dysvik & Kuvaas, 2016, s. 22). Forskning viser betydningen av å gjøre det medarbeideren føler er et meningsfullt arbeid har stor betydning for motivasjonen. Samtidig viser forskningen at et samspill mellom indre og prososial motivasjon virker positivt på prestasjonene til medarbeiderne og at det er en forskjell mellom indre motivasjon og kvalitet kontra indre motivasjon og resultater. Det kommer frem at det er en sterkere sammenheng mellom indre motivasjon og kvalitet enn det er mellom indre motivasjon og resultater målt i kvantitet eller kvantum (Dysvik & Kuvaas, 2016, s. 23). Derfor vil det være essensielt å stimulere til en indre motivasjon hos barnehagemedarbeiderne for å sikre høyere kvalitet i barnehagene.

For barnehageaktører kan det være motiverende i seg selv å eie og drive en barnehage, det kan ha en sammenheng av mestringsfølelse eller interesse for arbeidet. Barnehagedriveren kan motiveres av en trygg arbeidsplass, muligheten til å styre egen arbeidsdag og av et godt arbeidsmiljø. Grunnprinsippet her er at barnehagedriveren ikke motiveres av en ytre faktor som for eksempel profitten ved å drive barnehagen, men motiveres av at det å drive en barnehage er spennende, samfunnsnyttig og utfordrende. Forskning viser at indre motivasjon fører til bedre kvalitet innenfor læring og kreativitet (Deci & Ryan, 2000). Det betyr at en høy

indre og prososial motivasjon hos barnehageaktørene kan bidra til en hverdag for barnehagebarna som fremmer kvaliteten på språklig, kognitiv og sosial utvikling.

For barnehageansatte betyr dette at de ikke motiveres av eventuelle ytre belønninger som lønnsøkning, bonuser eller forfremmelser, men at de motiveres av arbeidsoppgavene deres. At arbeidsoppgavene i seg selv gir en tilfredshet, og det gir en glede og mening i å arbeide og ha muligheten til å forme hverdagen til barna. Indre og prososiale barnehageansatte kan gi økt effektivitet, bidra til at barnehageansatte utfører arbeidsoppgavene i tråd med rammeplaner og gi ett godt barnehagetilbud av høy kvalitet til barna (Dysvik & Kuvaas, 2016, s. 23).

### *Samspill og konflikt mellom ytre og indre motivasjon.*

Det har blitt forsket på sammenheng mellom motivasjon og monetære insentiver i generasjoner innenfor organisasjonsteori, men indre motivasjon har ofte blitt ignorert fordi man har ment at det er en faktor som ikke kan påvirkes. Nyere forskning viser til at den indre motivasjonen kan både forsterkes og svekkes av monetære insentiver. Et fokus på ytre motivasjon i organisasjonen kan redusere den indre motivasjonen, noe som kan medføre at den nettoeffekten av økt ytre motivasjon gir negativ total motivasjon. Individuer kan føle at de insentivene er kontrollerende og dette svekker den indre motivasjonen. Insentiver blir i høy grad innført for å endre den faktiske atferden i en organisasjon, ikke fremme den indre motivasjonen (Sandvik, 2014).

### 3.3 Kulturell styring.

Malmi og Brown (2008) har i sin modell valgt at kulturell styring skal være det øverst leddet, det skyldes at de mener at det denne styringsmekanismen påvirker organisasjonen i størst grad. Bakgrunnen for påstanden er dette vil ha en direkte påvirkning på atferden til de ansatte i organisasjonen (Johanson & Madsen, 2013). Det vil ta lenger til å forandre den kulturelle styringen, da den ikke er tilknyttet retningslinjer eller lovverk for organisasjonen.

#### *Hva er en organisasjonskultur?*

Organisasjonsstruktur blir ofte omtalt som strukturert perspektiv på organisasjoner. Til tross for at strukturen skal bidra til at folk gjør arbeidsoppgaver slik organisasjonen ønsker, er ikke alltid dette tilfellet. Det kan oppstå ett avvik mellom forventet atferd som uttrykkes gjennom strukturen og den faktiske atferden til medarbeideren. Dette er et kulturelt perspektiv og blir

omtalt som organisasjonskultur som bringer oss tett innpå hvordan organisasjoner egentlig fungerer og hvordan medarbeidere i fellesskap utvikler et mønster av meninger og holdninger som gir utslag i bestemte måter å handle på (Jacobsen & Thorsvik, 2013).

Jacobsen & Thorsvik (2013, s.130) bruker følgende definisjon på organisasjonskultur: «Organisasjonskultur er et mønster av grunnleggende antakelser utviklet av en gitt gruppe etter hvert som den lærer å mestre sine problemer med ekstern tilpasning og intern integrasjon – som har fungert tilstrekkelig bra til at det blir betraktet som sant, og som derfor læres bort til nye medlemmer som den riktige måten å oppføre seg på, tenke på og føle på i forhold til disse problemene.».

Flere studier viser at organisasjonskulturen er med på å bestemme om en organisasjon blir en suksess eller ikke, og det er kobling mellom organisasjonskultur og effektivitet. Videre kommer det frem at organisasjonskulturen har en direkte påvirkning på atferd på fem nivåer; tilhørighet og fellesskap, motivasjon, tillit, samarbeid og koordinering og til slutt styring.

Det er tre ulike kulturnivåer som påvirker hverandre, disse er forklart i figuren til høyre. Hvor de ulike elementene er med å påvirke hverandre gjensidig. Grunnleggende antakelser former normer og verdier, som igjen skaper artefaktene. Men artefaktene vil igjen være med på å forme og forsterke normer og verdier, som igjen vil påvirke de grunnleggende antakelsene. Figur 3.1: Påvirkningen av kulturnivåer (Jacobsen & Thorsvik, 2013).



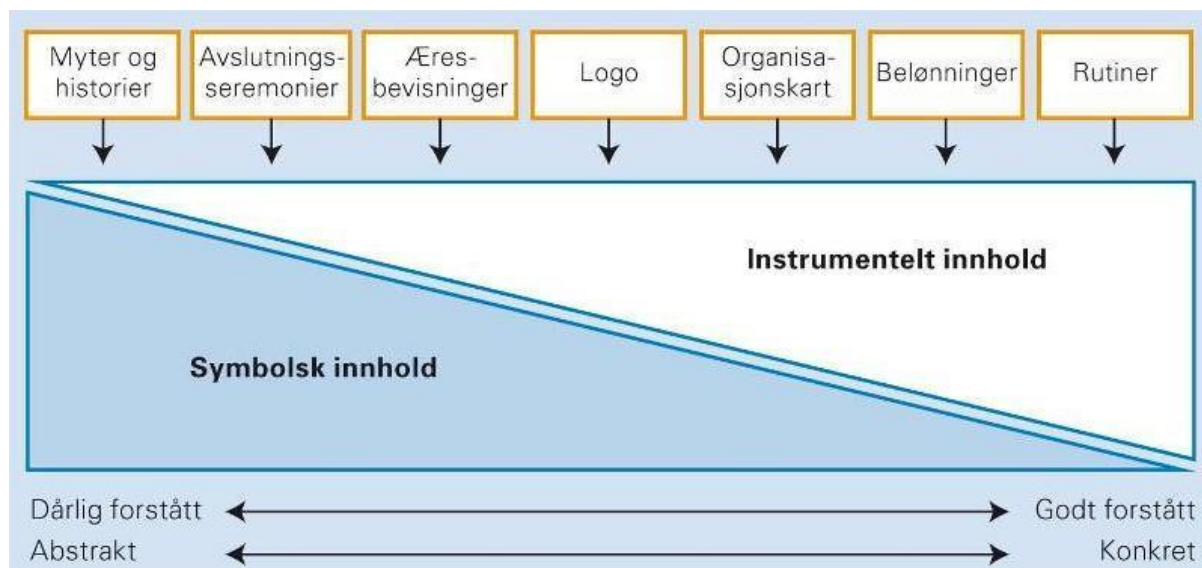
### *Artefakter.*

Artefaktene viser til uttrykkene som er observerbare for en kultur i en organisasjon. Noe som kan være kleskode, produkter, de fysiske omgivelsene eller måten folk omgås på i virksomheten. (Sagberg, 2018). Når artefakter blir tolket av individer fremtres de ofte som symboler for organisasjonen. Artefaktene må tolkes fordi de formidler mye mer informasjon enn første øyekast tilsier, men det er essensielt at de tolkes innenfor de sosiale rammene som de produseres i, hvis det skal være mulig å forstå dem. Artefakter er enklere å observere, men det kan være krevende å forstå dem, dette bugner i at artefaktene tolkes, og kan derfor tolkes forskjellig av ulike individer (Jacobsen & Thorsvik, 2013, s. 136).

Artefakter i en organisasjon deles inn i tre hovedgrupper (Jacobsen & Thorsvik, 2013, s. 137):

- 1) *Det mennesker sier*. Det blir ofte fortalt om historier for å få frem meninger om hva som skal være «riktig» atferd på bestemte problemer.
- 2) *Det mennesker gjør (deres atferd)*. Kroppsspråket kan si mye om relasjonene mellom mennesker i ulike situasjoner. Dette kroppsspråket kan være med på å symbolisere de grunnleggende antakelser, verdier og normer som er i organisasjonen.
- 3) *Fysiske gjenstander*. Fysiske gjenstander er enkle å observere, men kan være krevende å forstå viktigheten og meningen med dem, hvilke underliggende mønster av kultur de prøver å reflektere.

Figur 3.2: Artefaktens symbolske og instrumentelle innhold. (Jacobsen & Thorsvik, 2013, s. 138)



### *Verdier og normer.*

Verdier er de abstrakte idealene i en organisasjon. Det er vanlig å anta at verdier kommer til uttrykk gjennom de beslutningene som tas, planer som legges, og filosofien organisasjonen legger til grunn for sin virksomhet. Verdier representerer dermed hva organisasjonen synes er bra, og implisitt hva organisasjonen anser som dårlig (Jacobsen & Thorsvik, 2013, s. 134).

Normer blir omtalt som de uskrevne reglene som beskriver hva som er passende å gjøre i ulike situasjoner. Normer defineres som bestemte prinsipper eller regler som mennesker forventes å følge. Disse normene er med på å redusere usikkerheten om hva som skal gjøres i situasjoner når mennesker samhandler. Det skilles mellom formelle og uformelle normer, hvor de

---

formelle normene blir ansett som den formaliserte atferden til de ansatte ved hjelp av regelverk, rutiner og formelle etiske standarder. De uformelle normer baserer seg på forventninger og holdninger som eksisterer i organisasjonen, det er gjennom disse normene at samholdet og solidariteten blant medarbeiderne styrkes (Jacobsen & Thorsvik, 2013, s. 136).

«Normer gir prinsipper, retningslinjer og begrensinger for atferd, men verdier angir hva som verdsettes og hva som er viktig å strebe etter å klare å få til.» (Jacobsen & Thorsvik, 2013, s. 135).

### *Underliggende antakelser.*

Dette beskrives som oppfatninger eller meninger om noe som gjennom en felles fortolkning i sosiale grupper blir til en sannhet, som ikke er diskutabile, og dermed er utfordrende å forandre eller utfordre. Det omhandler hva som er den «riktige» måten å forstå bestemte forhold på eller, den «riktige» måten å tenkte omkring bestemte forhold på, og den «riktige» måten å føle på når det gjelder bestemte forhold (Jacobsen & Thorsvik, 2013, s. 132).

Underliggende antakelser er noe individer tar for gitt, noe som betyr at det oppfattes som en «sannhet». Edgar Schein (1991, s. 250) har legger frem at det er syv dimensjoner som kan brukes for å skille kulturer fra hverandre. Disse syv dimensjonene er:

- 1) Hvordan forholdet mellom organisasjonen og omgivelsene oppfattes.
- 2) Hvordan organisasjonen ser på menneskers handlinger.
- 3) Hvordan organisasjonen kommer frem til hva de anser som en «sannhet».
- 4) Hvordan tid blir betraktet av organisasjonen.
- 5) Hvilke antakelser man har om menneskelig natur.
- 6) Hvilket syn organisasjonen har på relasjoner mellom mennesker.
- 7) Hvordan organisasjonen ser på konflikter.

### *Å forstå viktigheten av organisasjonskultur.*

Det eksisterer så mange forskjellige måter å se på og definere en organisasjonskultur, men utfra ulike definisjoner og artikler om temaet kommer det frem at tanken bak en organisasjonskultur er et følelsesmessig rammeverk for samhandlinger i organisasjoner og håndtering av oppgaver og problemer og hvordan organisasjonen interagerer med omverden.

Organisasjonskulturen kan dermed sies å være de uskrevne reglene og verdiene som vil bli formidlet til nye ansatte enten direkte eller indirekte (Glomseth, 2019).

Det er komplekst å undersøke og forstå en organisasjonskultur, i enkelte tilfeller kan være enkelt å se ulike trekk og sider ved en kultur, men komplisert å forstå betydningen av dette. Ut fra teorien om teamet, kommer det tydelig frem at organisasjonskultur er viktig i utformingen i organisasjonen, hvordan medarbeider interagerer med hverandre og hvordan organisasjonen opptrer og oppfattes av omgivelsene. Derfor er det viktig å forstå at en organisasjonskultur er essensielt for hvordan bedriften presterer, hvordan resultater de oppnår og kan være med å skille organisasjoner fra hverandre.

### 3.4 Planlegging.

Det skilles mellom kortsiktig og langsiktig planlegging i modellen til Malmi & Brown (2008). Det er essensielt at organisasjoner utarbeider både kortsiktige og langsiktige planer, slik at mål skal kunne oppnås, også i ett langsiktig bilde. Organisasjonen burde ha dokumenter som har ett langsiktig mål, ofte mål som skal realisere organisasjonens visjon og som forklarer hvor organisasjonen skal være om noen år (Kristoffersen, 2017, s. 22). Mål terminologien brukes for å forklare hva bedriften ønsker å oppnå innenfor en viss tidshorisont (Kotler, 2015, s. 79). I bedrifter eksisterer det mange ulike mål, som blant annet salgsvolum, fornyelsesevnen og et godt rykte.

Kotler (2015, s. 79) legger frem at det er fire ulike krav som må oppfylles for at ett målsystem skal kunne fungere. Disse fire kravene er 1) at målene må ordnes i en hierarkisk rekkefølge fra det viktigste til et minst viktig målet. 2) målene må spesifiseres og kvantifiseres så langt det lar seg gjøre, slik at det blir enklere for alle å forstå hva målet er. 3) For at målene skal kunne brukes på en god og motiverende måte, må de være realistiske, de bør bygge på analyser av bedriftens muligheter og sterke side og ikke representere en ønsketenkning. 4) Det er viktig at målene er forenelig med hverandre, det er ikke mulig å fokusere på to mål samtidig når disse er motstridende.

#### *Kortsiktig planlegging.*

Kortsiktig planlegging er handlingsplanene som organisasjonen utarbeider (Johanson & Madsen, 2013). En handlingsplan er et dokument som er mer konkret enn både visjon og

---

strategidokumenter. Planen skal hen vise til hva som skal oppnås i perioden, perioden skal være mellom ett til to år. Målene som blir lagt frem i handlingsplanen skal benyttes som ett virkemiddel for å oppnå visjonen til organisasjonen. En handlingsplan bør inneholde følgende punkter:

- Målbeskrivelse, hvilke mål er det som skal oppnås.
- Tiltakene/Handlingene.
- Hvem som har ansvaret.
- Tidsfrist.
- Kostand.

### *Langsiktig planlegging.*

Langsiktig planlegging er de strategiske planene en organisasjon utarbeider (Johanson & Madsen, 2013). I de strategiske planene kommer ofte organisasjonens visjon- og strategidokument frem. Visjonen skal vise til hva organisasjonen ønsker å oppnå med sin virksomhet, mens strategien skal beskrive hvordan organisasjonen skal nå visjonen.

Målene en organisasjon setter seg er indikatorer på hvilke resultater den ønsker å oppnå, mens strategien forklarer hvordan dette skal skje. Derfor er strategiformuleringen essensiell for alle organisasjoner, noe som betyr at alle organisasjoner må utarbeide en strategi for å oppnå sine mål. Porter legger frem tre grunnleggende strategier som kan brukes som ett grunnlag for strategiske overveielser: 1) generell kostnadsledelse, 2) differensiering og 3) fokus.

- 1) Kostnadslederstrategi: Denne strategien baserer seg på å hele tiden jobbe mot å minimere kostnader innad i bedriften, slik at man kan sette en lavere pris og opparbeide seg en større markedsandel. Det kan være krevende for organisasjoner å bruke denne strategien, det skyldes at det ofte kommer konkurrenter på markedet med enda lavere kostnader, spesielt i en verden med stadig teknologiske gjennombrudd (Kotler, 2015, s. 79).
- 2) Differensieringsstrategi: Hovedfokus i denne strategien er å bli ledende innenfor ett område som verdsettes høyt av en del av markedet. Her vil organisasjonene dyrke på sine sterke sider slik at differensieringen til andre organisasjoner øker og de opprettholder ett gap mellom seg og andre konkurrenter. Mange vil nok argumentere på at Apple benytter seg av denne strategien med gode resultater, selv om mange

konkurrenter kommer med lignende produkter har de opparbeidet seg ett godt rykte og er ledende innenfor sitt område (Kotler, 2015, s. 80).

- 3) Fokusstrategi: Hvis organisasjonen retter seg inn mot å bruke denne strategien vil de konsentrere seg om ett eller flere mindre markedssegmenter. Organisasjonen vil bli godt kjent med dette eller disse segmentene, slik at den kan bli ledende innenfor det eller de segmentene organisasjonen er rettet mot, enten i form av lave kostnader eller differensiering (Kotler, 2015, s. 80).

### 3.5 Kybernetisk styring.

Kybernetisk styring baserer seg på hvordan organisasjonen bruker målstyring og prestasjonsstyring i sin daglige drift, hvordan man måler måloppnåelse og fordeling av ressurser internt. Fokuset på kostnader kan variere fra barnehage til barnehage, men det kan tenkes at de kommunale barnehagene opplever hardere press når det kommer til kostnader for å holde seg innenfor budsjettene som er gitt av kommunen. I motsetning av de private barnehagene som ikke får tildelt budsjetter fra kommunen, men får tilskudd vil det ikke være det like mye fokus på budsjetter, men på å drive barnehagen mest mulig effektivt innenfor ramme til tilskuddene.

#### *Mål- og kontrollstyring.*

Det er naturlig å tenke at alle bedrifter ønsker å ha kontroll på sin økonomi, om dette er i form av profittøking eller å holde budsjetter. Derfor blir ofte regnskapet til bedrifter brukt som ett mål- og kontrolltall, for å opprettholde styringen av organisasjonen. Det legges ofte til grunn at «økonomisk styring omhandler målformulering, styring og kontroll med alle aktiviteter, som på kort og lang sikt påvirker virksomhetens avkastning og likviditet, og som involverer ansatte på alle nivåer i organisasjonen.» Budsjetter kan bli sett på som den økonomiske styringen i organisasjonen hvor det er ett taktisk styringsperspektiv. Hvor budsjetter og strategiske mål legges til grunn, og disse setter rammene og er «styrende for all taktisk planlegging gjennom årsbudsjettet.» (Hoff & Helbæk, 2015, s. 26).

I barnehagesektoren er det naturlig å tenke at de ulike aktørene ønsker å bruke budsjettstyring som sin mål- og kontrollstyring. Det skyldes at de kommunale barnehagene får tildelt budsjetter fra kommunene som de må holde seg innenfor, mens de private barnehagene får tildelt tilskudd ut fra driften i de kommunale barnehagene. Kostnadsstyring vil være svært



---

sentralt da barnehagene ikke kan påvirke sin egen inntekt, når sektoren er fullfinansiert av staten og det er ikke lov å ta høyere betalt for en barnehageplass enn prisen som er fastsatt. Det vil si at uavhengig av om barnehagen er privat eller kommunal vil budsjetter være lagt til grunn for den økonomiske styringen fordi det er ett kostnadsfokus i barnehagesektoren, det er gjennom fokus på kostnader at man har muligheten til å øke barnehagenes årsresultat.

### *Budsjett og budsjettstyring.*

Siden budsjetter er svært sentralt for alle barnehager i Norge, vil det være viktig å se på hvordan organisasjoner aktivt bruker budsjetter som ett styringsverktøy.

For at ett budsjett skal være optimalt må personene som utarbeider budsjettet ta for seg tre ulike forhold i virksomheten (Hoff & Helbæk, 2015, s. 26):

1. Dens strategier – igjen er organisasjonens strategi sentral, og denne skal si hva virksomheten skal gjøre og hvordan. Budsjetter blir brukt som etappeplaner for å gjennomføre strategiene.
2. Dens mål – både kortsiktige og langsiktige mål. For offentlige forvaltning er det ofte slik at kvalitative mål dominerer, eksempelvis ved gitt arbeidsprogram eller en oppgave som skal gjennomføres til en avtalt kvalitet innenfor en gitt tid og ressursramme.
3. Dens organisasjon – investeringer som organisasjonen gjør som kjøp av bygninger og nødvendig materiale er sentrale for at en organisasjon kan starte opp, men forutsetningene for gode beslutninger og gjennomføringsevner er menneskene i organisasjonen. En forutsetning om en god gjennomføringsevne i organisasjonen er motiverte medarbeidere med riktige kvalifikasjoner på alle nivåer, som kan identifisere seg med organisasjonen og føle ett eierskap og en medvirkning til planene som organisasjonen setter.

Det å bestemme det tallmessige i budsjetter er ofte enkel matte. Men det er ofte svært utfordrende å fastsette realistiske mål og utarbeide handlingsplaner som skal brukes som sikring for at målene nås (Hoff & Helbæk, 2015, s. 27). Derfor legges det ofte frem at budsjettering og driftsregnskap brukes som en økonomisk styring og er en integrert og adskillig del av selve ledelsesprosessen.

Uavhengig om en virksomhet er privat eller offentlig, så legges det til grunn en knapphet på økonomiske ressurser, det kan være i form av kapital, arbeidskraft eller kunnskap som brukes i virksomhetenes verdiskapning. På grunn av denne knappheten vil det være ledelsens oppgave å optimalisere bruken av ressursene for å få høyest mulig avkastning på ressursene (Hoff & Helbæk, 2015, s. 28).

Private virksomheter kan ofte bruke mer kvantitative mål for å underbygge resultatene for hvordan organisasjonen bruker sine ressurser, dette kan være beregninger av totalrentabilitet eller avkastning på sysselsatt kapital. For offentlige virksomheter vil det være mer krevende å fastsette om organisasjonen forvalter sine ressurser på en optimal måte, når disse virksomhetene ofte måles ut fra kvalitative mål, som ofte ikke kan måles i krone eller øre. Det er derfor nødvendig å utvikle andre målemetoder for å kunne evaluere kvalitative mål. Så, uten muligheten til å måle virksomhetens kvalitet eller nytte opp mot noe, vil det være vanskelig å fastslå om resultatene står i samsvar med ressursinnsatsen. (Hoff & Helbæk, 2015, s. 27)

Budsjettering er med på styre ressursene i virksomheten, og hvordan disse ressursene brukes. Ofte så kan denne styringen deles inn i tre hovedgrupper:

- Ressursstyring – «siktemålet med ressursstyring er å sikre virksomheten best mulig ressurser til lavest mulig kostnad.» (Hoff & Helbæk, 2015, s. 28).
- Produktivetsstyring – «Siktemålet med produktivetsstyring er å utnytte ressursene best mulig.» (Hoff & Helbæk, 2015, s. 29).
- Effektivetsstyring – «Med effektivitet menes produktets eller tjenestens verdi eller nytte for brukeren.» (Hoff & Helbæk, 2015, s. 30).

Alle organisasjoner må ta stilling til hvor stor usikkerhet det er i driften av virksomheten og utfallet fra driften, utfallet av denne usikkerhet vil bli brukt for å avgjøre styringen av organisasjonen. Hvis usikkerheten er stor, vil det være nødvendig å ha sterk styring.

Offentlige instanser prøver å styre barnehagenes budsjettfastsetter i større grad, et eksempel som peker seg klart ut er den ny innførte barnehagenormen og skjerpet pedagognorm. Hvor man da vil påvirke hvordan alle de norske barnehagene må sette opp bemanningsposten i sine budsjetter.

---

## 3.6 Belønninger og kompensasjon.

For å få en forståelse av hvordan belønninger og kompensasjon fungerer i en organisasjon, vil det være essensielt å forstå hvordan spillet mellom mennesker er og individuelle forskjeller. Så dette kapitlet vil starte med en innføring i prinsipal-agent-modellen og løsninger av asymmetrisk informasjon. Alt dette vil knyttes direkte opp mot belønninger og kompensasjon og hvordan de motiverer medarbeidere i en organisasjon.

### 3.6.1 Prinsipal-agent-modell.

Prinsipal-agent-teori brukes ofte når man ønsker å forske på insentivproblemer. Teorien baserer seg på at prinsipalen har en jobb individet ønsker å gjennomføre. I stedet for å gjøre jobben selv, kan prinsipalen tilby jobben til en agent for en økonomisk kompensasjon. Prinsipalen utarbeider en kontrakt på jobben, som agenten velger å akseptere eller ikke (Bragelien, 2015, s. 438).

I oppgaven vil jeg se på prinsipal-agent-modellen hvor barnehageeiere er prinsipaler og de barnehageansatte som agenter. I prinsipal-agent-forholdet mellom barnehageansatte som agenter og barnehageaktører som prinsipaler kompenserer prinsipalen agenter i form av lønn, mens agentene utfører ønsket jobb for prinsipalen. I enkelte tilfeller vil vi også se på prinsipal-agent-forholdet hvor myndighetene er prinsipalen og barnehageaktørene er agentene.

Hendrikse (2003, s. 90) forklarer at det er tre ingredienser i en prinsipal-agent-modell og dette er: mulig overskudd, interessekonflikt og asymmetrisk informasjon.

#### *Mulig overskudd.*

Et mulig overskudd kan oppstå når agenten arbeider kostnadseffektivt, det betyr at i prinsipal-agent-forholdet er prinsipalen villig til å betale mer for jobbutførselen enn det koster for agenten å gjennomføre aktiviteten (Hendrikse, 2003, s. 91). Barnehageaktørene sin nytteoppgjør som prinsipal er avhengig av barnehageansattes valg og handlinger som påvirker resultatet til barnehagen. Disse handlingene er en form for innsats som har betydning for eventuell gevinst eller nyttetap for barnehageansatte som agenter.

### *Interessekonflikt.*

Individer er i hovedsak rasjonelle og motiveres av egeninteresse i en prinsipal-agent-modell, noe som assosieres med at individer er opptatt av egen økonomisk vinning. Dette vil lede til at agenten og prinsipalen ikke nødvendigvis har samme mål eller interesse for arbeidet (Bragelien, 2015, s. 438). Prinsipalen ønsker å få utført et arbeid av høyest mulig kvalitet til en lavest mulig kostnad, mens agenten ønsker å utføre arbeidet til en lavest mulig innsats til en høyest mulig kompensasjon (Hendrikse, 2003, ss. 91-92). Dette betyr at barnehageansatte og barnehagestyrere kan ha fokus på kostnadsreduserende tiltak fremfor kvalitetsfremmende innsats.

I prinsipal-agent-forholdet der barnehageansatte er agenter og prinsipalen er barnehageaktørene indikerer teorien at interessekonflikten kan være at prinsipalen ønsker at de ansatte skal utføre jobben med høyest mulig kvalitet til lavest mulig lønn. Mens de ansatte ønsker å utføre jobben med en lavest mulig innsats til en høyest mulig lønn. Dette betyr at de ansatte har insentiver til å utføre jobben til en lavere kvalitet enn det barnehageaktøren ønsker ut fra lønnen som blir gitt.

### *Asymmetrisk informasjon.*

Når en av partene i prinsipal-agent-teorien sitter på privat informasjon både før og etter en kontraktsinngåelse blir dette omtalt som asymmetrisk informasjon, det er ofte agenten som har asymmetrisk informasjon (Hendrikse, 2003, s. 92). Den private informasjonen kan være informasjon om egen arbeidsinnsats eller kompetanse. Hvis det hadde vært mulig å skrive tilstrekkelige og fullstendige kontrakter ville barnehageansatte ha oppfylt hvert eneste mål barnehageaktøren måtte ønske, men det er ikke mulig å utarbeide fullstendige kontrakt med muligheten til å dekke alle utfall som kan oppstå. Dette gir rom til frihet og tolkninger som gjør at barnehageansatte kan opptre annerledes enn det prinsipalen ønsket og forestilte seg. Barnehageansatte kan bruke muligheten enten til å påta seg arbeidsoppgaver de ikke har kompetanse til eller i diskusjoner om lønnsforhøyelser. Asymmetrisk informasjon vil derfor lede til ugunstig utvalg eller moralsk hasard, og det er i prinsipalens interesse å eliminere eller redusere disse agentkostandene.

---

### *Ugunstig utvalg.*

Hvis en part har privat informasjon før kontrakten inngås og benytter den til egen vinning fører dette til ett ugunstig utvalg. Agenten kan ha privat informasjon om kvaliteten på sine tjenester som selges til prinsipalen, eller om sin egen arbeidsproduktivitet (Hendrikse, 2003, s. 93). For barnehageansatte kan dette være at de ønsker å utføre arbeidsoppgaver med andre hensikter enn det barnehageaktøren har som mål.

Prinsipalen vet ikke hva som bestemmer agentens atferd, men agenten er bevisst på sin egen motivasjon (Hendrikse, 2003, s. 92). Et eksempel på dette kan være i en ansettelsesprosess at en mulig barnehageansatt har egne tanker og meninger rundt hvordan barnehagen burde drives som ikke samsvarer med visjonen og målet til barnehageaktørene, men velger å ikke formidle disse tankene. Dette kan gi ett ugunstig utvalg når barnehageaktøren bestemmer seg for hvem som skal bli ansatt i barnehagen.

### *Moralsk hasard.*

Som følge av asymmetrisk informasjon etter at kontakten er inngått kan det oppstå moralsk hasard. En moralsk hasard situasjon oppstår når agenten får ny informasjon etter at kontrakten er inngått og prinsipalen ikke kan observere agentens handlinger. Dette betyr at agenten får muligheten til å utføre en handling som gjør at prinsipalen kommer dårligere ut av situasjonen (Kenton, 2019). Barnehageansatte utfører oppgaver for barnehageaktørene i form av arbeidsoppgavene i barnehagen, og det er begrenset hvor mye barnehageaktørene kan observere av hver enkelt arbeidsoppgave. Dette kan resultere i moralsk hasard hvor barnehageaktøren utfører en handling som er ugunstig for barnehageaktøren. I praksis betyr dette at barnehageansatte ikke utfører arbeidsoppgaver etter hva barnehageaktøren krever.

Det er en makspris på foreldrebetaling per barn i alle norske barnehager. Denne maksprisen skal være med på å begrense muligheten for konkurranse i barnehagemarkedet. Barnehagene får tildelt tilskudd per heltidsplass som brukes, dette tilskuddet skal være likt mellom private og offentlige barnehager. Denne ordningen kan gi private barnehageaktører insentiver til kostnadsreduksjon, fordi barnehagen kan få hele kostnadsreduksjonen i form av økt overskudd (Hendrikse, 2003, s. 103).

Fokuset er ofte rettet mot private barnehageaktører, men det kan også oppstå moralsk hasard i kommunale barnehager. I de kommunale barnehagene finnes det ikke like sterke insentiver

til å jobbe med kostnadsreducerende tiltak, da de kommunale barnehagene ikke bærer de fulle kostnadene alene hvis det går dårlig og de får heller ikke noen gevinst hvis det går godt. Dette kan resultere i statelig støtte til ulønnsomme barnehager som igjen leder til flere ulønnsomme barnehager. Elverum kommune kan oppleve tap siden beregningen av tilskudd baserer seg på kostnadene i de kommunale barnehagene.

Et annet eksempel på moralsk hasard i prinsipal-agent forholdet barnehageaktør og barnehageansatt, kan være at barnehageansatte har oppgitt at de innehar en kompetanse som ikke samsvarer med realiteten. Det resultere i at barnehageansatte ikke utfører arbeidet i tråd med kvaliteten barnehageaktøren krever, og kvaliteten i barnehagen går ned. Det vil gi dårligere omdømme for barnehagen og mindre etterspørsel i form av færre barn.

### *Kritikk av prinsipal-agent-teorien.*

Teorien blir kritisert for sine underliggende forutsetninger om at individet motiveres av egeninteresse og ytre belønning. Kritikken vektlegger at individer ikke bare handler ut fra økonomiske preferanser, men også ut fra sosiale. Det betyr at handlinger omhandler kulturgitte verdier som holdninger og oppførsel og ikke bare individuell egeninteresse. Individet motiveres av hvordan handlingen forstås og verdsettes, og ikke bare av ytre belønninger. Ut fra dette kan vi si at barnehageansatte ikke bare motiveres av egeninteresse, men også av sosiale preferanser. Noe som kan være at de har ett ønske om å gi et likeverdig barnehagetilbud av høy kvalitet til alle barn (Hendrikse, 2003, s. 104).

## 3.6.2 Løsninger på asymmetrisk informasjon.

Ved hjelp av insentivsystemer kan prinsipalen forsøke å styre agentens atferd. Dette vil være med på å løse problemer knyttet til asymmetrisk informasjon, som moralsk hasard og ugunstig utvalg. Insentivene kan være i form av belønning eller for å unngå straff.

### *Insentiver.*

«Insentiver innebærer at en person eller en gruppe personer mottar en belønning som resultat av vedkommendes aktiviteter eller beslutninger. Belønninger påvirkes direkte av det den enkelte gjør, og atferden påvirkes av belønningene.» (Bragelien, 2015, s. 438).

I barnehagesektoren er det rammeplanen for barnehager og barnehageloven som skal gi barnehageaktørene riktig atferd. I barnehageloven §16a kommer det frem at alle barnehageaktører som ikke forholder seg til gjeldende regelverk og forholdene ikke kan rettes, skal barnehagen stenge. Kommunen kan også anvende økonomiske sanksjoner hvis det er forhold som er i strid med loven (Lovdata, 2005).

For barnehageansatte vil kontrakten fra barnehageaktøren og barnehagelærerutdanningen gi de ansatte ønsket atferd. Barnehagelærerutdanningen skal være med å forme alle ansatte slik at de utøver den samme handlingen uavhengig av hvilken barnehageaktør man jobber for, mens kontrakten fra barnehageaktørene skal være med på å forme og gi retningslinjer som aktørene synes er mest sentrale.

### *Insentivlønn.*

Insentiv- eller prestasjonslønn har to grunnleggende begrunnelser når de brukes. Den første begrunnelsen er at prinsipalen er på jakt etter å løse problemet knyttet til motstridende interesser når det gjelder innsats og innsatsnivå.

Lazear (1968, s. 416) hevder at ved fastlønn vil ikke individet yte ekstra innsats fordi det ikke er noen insentiver til å gjøre det. Prinsipal-agent-teorien legger vekt på at individet trenger insentiver til å yte riktig innsats og ha det innsatsnivået prinsipalen ønsker. Insentivlønn er et insentivsystem hvor man får deler eller hele betalingen utfra innsats- eller resultatmålet som agenten oppnår. Prinsipalen kan påvirke agentens atferd ved å benytte en insentivlønn.

Insentivlønn kan virke effektivitetsfremmende hvis enkelte betingelser er oppfylt. Det skjer når agenten er sikker på at høyere innsats vil lede til høyere lønn sammen med at agenten er positivt innstilt til å ha muligheten til å påvirke sin egen lønn. Det er avgjørende at prestasjonen agenten presteres i hovedsak påvirkes av egen innsats og ikke underliggende faktorer. Agenten må vurdere de positive konsekvensene som høyere enn de negative.

Hendrikse (2003, s. 119) legger frem en enkel modell for å forklare hvordan en insentivlønn kan utformes:

$$w = \alpha + \beta z$$

der,  $w =$  insentivlønn,  $\alpha =$  fastlønn,  $\beta =$  avkastning av resultatmål,  $z =$  innsats – eller resultatmål.

Her bestemmes fastlønnen av agentens kunnskapsverdi, kostnaden ved å yte innsats og agentens preferanse for risiko og lønn. Avkastningen av resultatmålet er insentivintensiteten. Det vil si jo lavere fastlønn agenten får, jo høyere risiko pådrar han seg, fordi agenten vil være mer avhengig av resultatdelen av lønn for å opprettholde en høy lønn. Begge faktorene blir fastsatt av prinsipalen. Resultatmålet kan måles både ved objektive og subjektive måltall.

Braglien (2015, s. 440) legger frem en modell for å finne optimal bonus for den enkelte agenten. Belønningsstrukturen vil ha betydning for om agenten velger å slutte i jobben eller bli værende i organisasjonen. Det er viktig at prinsipalen tilbyr en kontrakt for agenten som tilfredsstillende to følgende betingelser:

1. Frivillig deltakelse: Kontrakten må være minst like attraktiv som tilsvarende arbeidsplasser.
2. Frivillig innsats: Når det ikke er mulig å observere innsatsen, bare resultatet, er det sentralt at belønningssystemet motiverer agenten til å gjøre det prinsipalen ønsker.

Agentkostnader vil redusere den totale effektiviteten i økonomien. Noe som betyr at man er på jakt etter nest beste løsning for prinsipalen og agenten, når insentivkontrakten gir ett dårligere resultat totalt sett for både prinsipalen og agenten i en verden med agentkostnader.

Den enkle teoretiske modellen gjør følgende antakelser:

- a) Agenten er risikoavere – noe som betyr at agenten ønsker å velge det sikre alternativet fremfor det usikre.
- b) Prinsipalen er risikonøytral og maksimerer forventet profitt.
- c) Organisasjonens bruttolønn( $\pi$ ), er en lineær funksjon av agentens innsats( $e$ ) og støy ( $\varepsilon$ ).
- d) Agenten opplever private kostnader forbundet med å yte innsats,  $c(e)$ .
- e) Prinsipalen har bare mulighet til å observere profitten og ikke innsatsen til agenten, noe som betyr at prinsipalen baserer insentivlønnen på profitten.

Ut fra dette har det blitt utarbeidet følgende modell:

$$\beta^* = \frac{1}{1 + r\sigma^2 c''(e)}$$

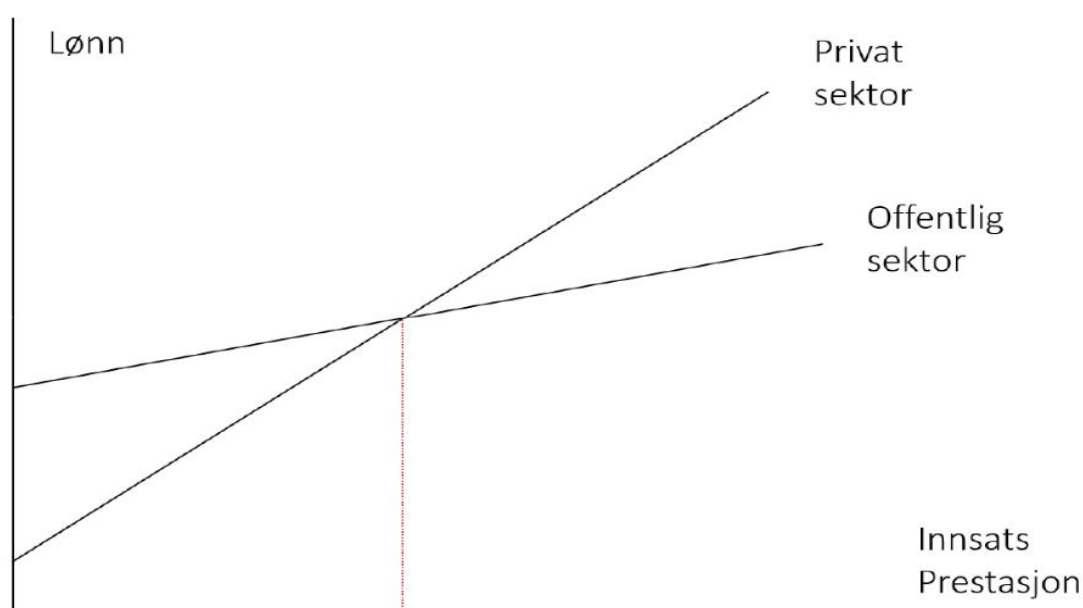
der,  $\beta^*$  = den optimale insentivstyrken,  $r$  = agentens risikoaversjon,  $\sigma^2$  = støyen,  $c''(e)$  = krummingen på kostnadsfunksjonen til agenten, den dobbeltderiverte.



Modellen uttrykker at når det er økt støy eller risikoaversjon vil det være optimalt for prinsipalen å senke incentivene. Dette betyr at prinsipalen må finne den optimale incentivkontrakten ved å gjøre en avveining mellom best mulig incentiver og det å utsette agenten for lavest mulig risiko.

Ved å bruke incentivelønn får man seleksjonseffekten, noe som blir brukt som den andre begrunnelsen for å bruke incentivelønn. Individuer påvirkes i valg av arbeidsplass ut fra hvilke incentiver organisasjonen kan tilby. For barnehagesektoren betyr dette at incentivene som barnehageaktørene kan tilby påvirke hvem som ønsker å jobbe hos de enkelte aktørene.

Lønn i offentlig sektor påvirkes i mindre grad av innsats enn i privat sektor, noe som betyr at de mest risikoaverse agentene vil velge offentlig sektor fremfor privat sektor. For agenter som har mer tro på egne prestasjoner virker private aktører mer attraktive fordi gode prestasjoner kan gi god avkastning. Ut fra dette kan det tenkes at private barnehageaktører er mindre risikoaverse og har større tro på egen suksess (Kvaløy, 2015, s. 3)



Figur 3.2: Produktivitet og lønn i privat og offentlig sektor (Kvaløy, 2015).

Figuren viser at til høyre for skjæringspunktet mellom offentlig og privat sektor, er lønnen til offentlige ansatte lavere. Noe som kan bety at offentlig sektor tiltrekker seg ansatte som mindre opptatt av egen økonomisk vinning, og at de sosiale preferansene står sterkere. Det kan skyldes at agenten anser det som viktigere å jobbe med noe samfunnsnyttig enn mottatt lønn. En spørreundersøkelse som har blitt gjennomført i 50 land viser til at ansatte i offentlig

sektor har sterkere preferanser for andres velferd, noe som gjør at de kan akseptere en lavere lønn.

Til venstre for skjæringspunktet mellom offentlig og privat sektor, kommer det frem at fastlønn og insentivlønnen er høyere for offentlig sektor enn privat sektor. Et mulig scenario her vil være at et individ med lav innsats vil drive en kommunal barnehage fremfor å eie en privat. Det kom frem i en studie gjort av Dur og Zoutenbier (2015) at ansatte i offentlig sektor oppfatter seg selv som senere og mindre produktiv enn private ansatte. Noe som kan indikere at private barnehager er mer produktive og dermed krever høyere kompensasjon. For en barnehageansatt kan dette bety at de private barnehageaktørene tiltrekker seg de ansatte som ønsker å arbeide mer effektivt og er mindre risikoaverse, men de som ønsker mindre risiko og kan oppleves som mindre effektive vil velge offentlige barnehager.

### *Konkurransesutsetting som insentiv.*

Når eierskapet overføres fra offentlig til privat sektor generelt, så vil målsetningen endres fra velferdsmaksimering til profittmaksimering. De private aktørene kan ha sterke insentiver til å redusere kostnadene enn offentlige aktører (Kvaløy, 2015). Bakgrunnen for dette kan være at private aktører får i større grad goder knyttet til overskudd enn kommunale aktører. Insentivet til å gjennomføre kostnadsbesparende tiltak kan føre til at kvaliteten på tjenesten blir lavere, spesielt når bemanning utgjør den største kostnaden, kan det være fristende for private barnehageaktører å spare ved å holde bemanningen til minimumsnivå sammen med å ansette rimelig og ufaglært arbeidskraft.

Det kan også være at de private barnehageaktørene har sterkere insentiver til å investere i innsatsfaktorer som fremmer kvaliteten i barnehagen. For ved å kunne tilby ett mer attraktivt tilbud enn konkurrenten vil man vinne frem i konkurransen i markedet, og for foreldre vil kvaliteten i barnehagen være svært sentralt i valg av barnehageplass. En løsning på å dempe insentiver i et prinsipal-agent-problem er å bruke det offentlige som tilbyder. Det er mest relevant i situasjoner hvor det er sterkere insentiver knyttet til kostnadseffektivisering enn fordelene knyttet til kvalitetsforbedringer.

### *Prestasjonsevaluering ved hjelp av resultatmål.*

Når det utformes kontrakter, er det sentralt å ha gode resultatmål. Ved at prinsipalen har muligheten til å innhente relevant informasjon vil redusere problemet knyttet til asymmetrisk

---

informasjon. Prestasjonsevaluering skal motivere og øke produktiviteten til agenten, og skal oppmuntre til at agenten jobber på den måten prinsipalen ønsker. Essensen av resultatmålene er at de skal være enkle å bruke og skal måle den faktiske prestasjonen.

Resultatmålene som blir fastsatt av prinsipalen må representere agentens virkelige verdiskapning for organisasjonen. Den langsiktige strategien for lokale barnehager blir fastsatt av barnehageloven, rammeplanen og kommunen. Barnehageaktøren kan forsøke å styre atferden til medarbeidere ved å bruke resultatmål. Bruken av barnehageaktørens resultatmål blir ikke direkte knyttet til bonuser eller belønninger for medarbeiderne, men skal bidra til å styre fokuset av driften dit barnehageaktøren ønsker det. Resultatmål kan deles inn i objektive, subjektive og relative måltall.

### *Objektive måltall.*

Objektive måltall er kvantitative eller tellbare tall som kan kontrolleres av andre. Både finansielle og ikke-finansielle målparameterne kan brukes som måltall, og det er ut fra disse måltallene man kan observere om resultatmålene er oppnådd eller ikke. Objektive måltall blir ofte oppfattet som rettferdige av individer som er involvert, det skyldes at måltallene både er verifiserbare og observerbare. En negativ side ved å bruke objektive måltall er at det er utfordrende å måle hver enkelt agents prestasjon. I barnehagesektoren kan utdanningsnivå brukes som ett objektivt måltall, men det betyr ikke nødvendigvis at det fanger opp hvor dyktige de barnehageansatte er i praksis. Derfor kan en mulig løsning være å bruke subjektive vurderinger i barnehagene.

### *Subjektive måltall.*

Subjektive måltall brukes når prinsipalen ønsker å premiere verdifulle handlinger som ikke kan måles med objektive tall. Det betyr at subjektive tall baserer seg på prinsipalens skjønnsmessige evaluering av agenten og resultatet agenten har oppnådd. Dette vil være nyttig og relevant for barnehageaktørene når de skal vurdere kvaliteten av arbeidet som medarbeiderne gjør. En negativ konsekvens ved å bruke subjektive måltall er den så kalte «trynefaktoren». Det betyr at agenten har blitt feilaktig belønnet fordi agenten har innnydet seg hos prinsipalen.

### *Relative måltall.*

Relative måltall brukes som et verktøy til å sortere ut felles risiko. Ved å fastsette kompensasjon kan prinsipalen bruke relative måltall for å vurdere resultatet til en agent sammenlignet med en annen. Etterspørselen i barnehagesektoren er i utgangspunktet utenfor barnehageaktørens kontroll, fordi barnehagene skal tilby like tjenester til lik pris. Det betyr at hvis barnehagene bare kompenseres for egen produktivitet er den utsatt for risiko knyttet til vanlige svingninger i etterspørselen.

### *Vridningseffekter ved bruk av måltall.*

Vridningseffekter er en mulig konsekvens av å bruke måltall. Vridningseffekter betyr at agenten vrir oppmerksomheten mot de aktivitetene som måles, og de aktivitetene som ikke kan måles forsømmes. Når agenten har flere arbeidsoppgaver, kan det oppstå en strategisk tilpasning. Arbeidsoppgavene kan være komplementære, noe som betyr at innsats på en oppgave vil gi økt resultat på den andre oppgaven. Ved å drive en barnehage kostnadseffektivt kan dette øke kvaliteten i den, hvis disse pengene kommer barna til gode. Oppgaver kan også være substitutter, det betyr at innsats på en oppgave gir lavere resultat på den andre oppgaven. Så ved å drive en barnehage kostnadseffektivt kan også lede til at kvaliteten i barnehagen forsømmes. Teorien legger vekt på at hver oppgave kan ha hvert sitt prestasjonsmål, hvis oppgavene er enkle å måle. Om to oppgaver er substitutter, hvor den ene oppgaven kan måles og ikke den andre, bør det ikke gis bonus. Det skyldes at om det gis bonus vil agenten i all hovedsak rettet fokuset mot den oppgaven som måles og den andre vil forsømmes. Det kan virke mer motiverende for agenten i praksis hvis han mottar en fastlønn, fordi prinsipalen vil oppmuntre agenten til å prioritere sine aktiviteter ut fra hva som tjener virksomheten sådan. Ved å bruke dette vil prinsipalen appellere til agentens ansvarsfølelse og indre motivasjon. En annen metode for å dempe vridningseffektene er å bruke subjektive måltall i samsvar med objektive måltall.

Det kommer tydelig frem i barnehageloven §14a at offentlige tilskudd skal brukes til å dekke driften i barnehagen og komme barna til gode (Lovdata, 2005). Kostpenger skal brukes til faktiske kostutgifter barnehagen har. Derfor skal det ikke være mulig for private aktører å øke årsresultatet ved økt tilskudd og kostpenger, men barnehageaktørene kan ha egen informasjon som de bruker til egenvinning.

---

Ved å se nærmere på prinsipal-agent-forholdet mellom barnehageaktører og barnehageansatte kan vi avdekke om det er forskjellige fremgangsmåter i bruk av insentiver hos de ulike barnehageaktørene som kan lede til kvalitetsforskjeller i barnehagene.

### 3.7 Administrativ styring.

Malmi & Brown (2008) viser til at administrativ styring er delt inn i tre deler; styringsstruktur, organisasjonsstruktur og regler, rutiner og prosedyrer. Jeg vil slavisk gå igjennom relevant teori på disse tre punktene, og knytte det opp mot teori som forklarer hvorfor disse tre kategoriene er relevante og viktige for alle organisasjoner, også barnehager.

#### *Styringsstruktur.*

Styringsstrukturen baserer seg på hvordan organisasjonen er bygget opp, som bygger på hvordan planleggingen i organisasjonen foregår, i samsvar med hvordan beslutninger blir tatt.

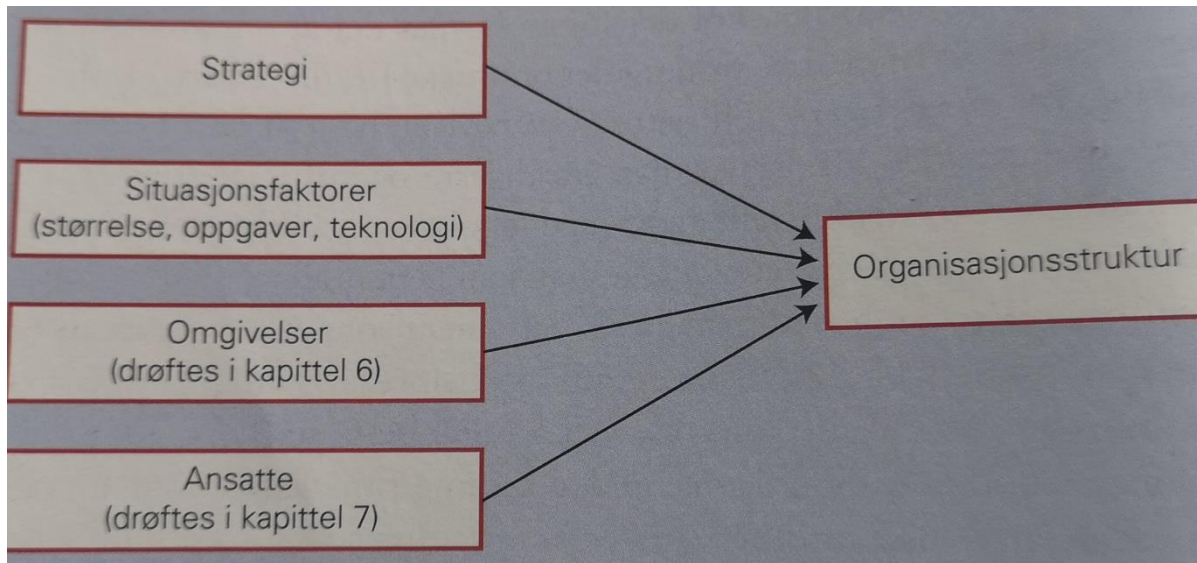
#### *Organisasjonsstruktur.*

Når det snakkes om organisering i både barnehagesektoren og innad hos barnehageaktørene kan vi beskrive dette som en organisasjonsstruktur. En organisasjonsstruktur «definerer hvordan arbeidsoppgaver i organisasjonen skal fordeles, grupperes og koordineres, og hvordan beslutningsmyndighet skal fordeles mellom ledere og medarbeidere i organisasjonen.» (Jacobsen & Thorsvik, 2013). Organisasjonsstrukturen skal viske ut individuelle forskjeller mellom mennesker slik at alle i organisasjonen går i takt, og den har tre effekter på atferd; spesialisering, koordinering og stabilitet i atferden.

Etter at bemanningsnormen og skjerpet pedagognorm ble vedtatt har det kommet flere klare restriksjoner på hvordan barnehagenes struktur skal være. Det har lenge vært kjennetegnet for barnehagesektoren at den har vært preget av en flat struktur, hvor alle har hatt de samme arbeidsoppgavene på tvers av stilling og utdanning.

Så, hvorfor er organisasjonsstrukturen hos hver enkelt barnehageaktør og hver barnehage viktig når man skal undersøke forskjeller mellom barnehagene? Organisasjonsstrukturen blir påvirket av organisasjonens strategi, hvor organisasjonsstrukturen blir brukt som ett virkemiddel for å oppnå den strategien som barnehagen ønsker. Organisasjonsstrukturen representerer også ulike strukturelle trekk organisasjonen har, som blant annet størrelse, alder,

teknologien, dens oppgaver, omgivelsene og trekk ved menneskene som arbeider i organisasjonen (Jacobsen & Thorsvik, 2013, s. 103). Det er en vanlig antakelse at en organisasjon bare kan lykkes med sin strategi hvis den understøttes av organisasjonens formelle struktur. Derfor vil det være svært sentralt å se om barnehageaktørene og hver enkelt barnehage tilpasser en organisasjonsstruktur som skal støtte oppunder den bestemte strategien, eller om de ikke tar bevisste valg rundt dette. Jacobsen & Thorsvik (2013, s. 104) har utformet en figur som viser forhold som påvirker utformingen av organisasjonsstrukturen:



Organisasjonsstrukturen kan deles inn i ulike kategorier utfra hvordan de strukturelle trekkene er. Jacobsen & Thorsvik legger vekt på Porters fire forskjellige konfigurasjoner/konkurransestrategier: 1. enkel struktur (entreprenør organisasjon), 2. maskinbyråkrati, 3. Ad-hoc-kрати og 4. divisjonalisert struktur.

Når en organisasjon har en *enkel struktur*, er de strukturelle trekkene at organisasjonen er sentralisert, det eksisterer en svak horisontal arbeidsfordeling hvor det eksisterer en liten teknostruktur og støttefunksjon i samsvar med lite formalisering. Strategien for disse organisasjonene er differensiering hvor man fokuserer på en nisje, et spesielt produkt eller en spesiell tjeneste (Jacobsen & Thorsvik, 2013, s. 105).

Når organisasjonen har en maskinbyråkratisk konfigurasjon vil de strukturelle trekkene som eksisterer i organisasjonen være at arbeidsoppgaver er sentralisert, med en sterk horisontal og vertikal arbeidsfordeling. Det vil være en stor teknostruktur i samsvar med en sterk formalisering. Strategien for organisasjoner med denne fremtoningen er kostnadslederskap, hvor man ønsker å produsere eller gjennomføre tjenesten til lavest mulig kostnad. Dette betyr

---

at organisasjonen må utarbeide en struktur som er rettet mot effektiv produksjon (Jacobsen & Thorsvik, 2013, s. 105).

Hvis organisasjonsstrukturen er Ad-hoc-kрати vil de strukturelle trekkene i organisasjonen være at oppgaver og ansvar er desentralisert, det eksiterer en svak horisontal og vertikal arbeidsfordeling i samsvar med en liten teknostruktur og støttefunksjon. Organisasjonen har lite formalisering og det eksisterer mange tverrgående forbindelser. Strategien for disse organisasjonene er ofte innovasjon, at man ønsker å være først ute med det siste. Dette er svært relevant for mange store teknologiselskaper (Jacobsen & Thorsvik, 2013, s. 105).

Organisasjon med konfigurasjonen divisjonalisert struktur vil ha strukturelle trekk som desentralisering, hvor organisasjonen er oppdelt i selvstendige divisjoner. Det eksiterer liten teknostruktur og støttefunksjon på konsern nivå, det er en sterk standardisering av resultat. For en organisasjon som har divisjonalisert struktur vil ha en strategi som baserer seg på diversifisering, som omhandler det å tilby tjenester eller produkter til forskjellige markeder (Jacobsen & Thorsvik, 2013, s. 105).

I kjølvannet av dette har det kommet artikler som undersøker hvordan man best mulig skal utnytte den nye bemanningsnormen og skjerpet pedagognormen for å få best mulig kvalitet for barna i barnehagen. Pedagogiske ledere skal være med på å sikre at barna får det beste opplegget for lek og læring, og det skal være utarbeidet i samsvar med rammeplanen. Sammen med et krav om at det skal være 43% barnehagelærere, vil det være av stor betydning for barna, de ansatte og barnehageaktørene å undersøke endringer av arbeidsoppgaver og ansvar. I dagens barnehager brukes det en mer flat struktur hvor alle ansatte jobber med mye av de samme arbeidsoppgavene uavhengig av stilling og utdanning. I andre land som Kina og USA bruker man en klarere fordeling av arbeidsoppgaver og ansvar ut fra de ansattes stillingsbeskrivelse og utdanning (Storvik, 2019).

Dette har noen norske barnehager også implementert, hvor de har forsket på fordeling av arbeidsoppgavene til de ansatte og det kom frem at pedagogene var de som brukte minst tid sammen med barna. Så det å få inn flere pedagoger og barnehagelærere har ikke en direkte sammenheng med barnas beste og kvaliteten for læring, hvis de ikke bruker tiden sin sammen med barna og deres opplegg. Ski kommune startet derfor ett prosjekt som undersøkte hvordan man kunne utnytte pedagogressursen best mulig. Prosjektet baserer seg på at en assistent i hver avdeling gjør alle de praktiske oppgavene i barnehagen som ikke omhandler direkte samspill

med barna, som å rydde av bord, ta ut av oppvaskmaskinen, handle og fylle på bleier. Ved å bruke en assistent til disse oppgavene kan barnehagelærerne og pedagogene bruke mer av sin tid til barna og faglig opplegg. Assistentene bytter annen hver måned på å være i samspill med barna eller ha andre oppgaver. Dette har bidratt til at assistentene har en klarere arbeidsinstruks og vet hva som forventes av dem (Storvik, 2019).

### *Regler, rutiner og prosedyrer.*

Barnehagesektoren er sterkt regulert av myndighetene noe som reflekteres i reglene, rutinene og prosedyrene som barnehagene har. Gjennom barnehageloven, rammeplanen for barnehagesektoren, pedagog- og bemanningsnormen vil mange av reglene, rutinene og prosedyrene i norske barnehage være like for å oppfylle myndighetenes krav. Men det kan eksistere ulik praksis på andre områder i den interne styringen i barnehagene som havner utenfor kravene til myndighetene, i samsvar med ulik oppfatning og fremgangsmåte for å oppfylle dagens krav.

Regler, rutiner og prosedyrer i en organisasjon blir påvirket av eksterne lovverk, men det er ut fra disse lovverkene at organisasjonene utarbeider sine intern kontroller. Intern kontroll er en del av organisasjonens totale styringssystem, og skal brukes som et ledelsesverktøy for å få organisasjonen til å nå sine mål. Styringen skal både ha kortsiktig og langsiktig tidshorisont. Det er umulig å se for seg en velfungerende organisasjon uten regler, rutiner og prosedyrer som en intern kontroll vil gi (Kristoffersen, 2017, s. 30).

Det skilles mellom intern og ekstern kontroll, ekstern kontroll betyr at kontrollen er rettet mot virksomheten utenfra. I barnehagesektoren vil den eksterne kontrollen av sektoren være blant annet FNs barnekommissjon, barnehageloven og rammeplanen for barnehagene (Kristoffersen, 2017, s. 31).

Intern kontrollen skal brukes som ett verktøy for ledelsen til å nå ønskede mål på en forsvarlig måte. Den vil hjelpe ledelsen i å ta gode beslutninger når det er endringer i økonomiske rammebetingelser, konkurranseforhold, kundeforhold, omstrukturering og fortsatt vekst. Kristoffersen (2017, s. 32) velger å bruke definisjon som er hentet fra COSO-rapporten for intern kontroll:



«Internkontroll defineres i videste forstand som en prosess, iscenesatt og gjennomført av foretakets styre, ledelse og ansatte, utformet for å gi en rimelig grad av sikkerhet for måloppnåelse innen følgende områder:

- Måltrettet og kostnadseffektiv drift.
- Pålitelig rapportering.
- Overholdelse av lover og regler.» (Kristoffersen, 2017, s. 32)

Internkontroll vil og må være en integrert del av prosessene i organisasjonen og vil bli brukt som ett verktøy for ledelsen. Internkontroll vil påvirke hva folk sier og gjør i organisasjonen, uavhengig om det er styret, ledelsen eller de andre ansatte. Menneskene etablerer kontrollmekanismene og bestemmer målene, og på den andre siden vil internkontrollen påvirke handlingene til de ansatte. Alle organisasjoner kan være strukturert på forskjellige måter, dette medfører at målsetningene for internkontrollen må tilpasses hver enkelt organisasjonsstruktur (Kristoffersen, 2017, ss. 33-34).

Internkontrollen er delt inn i en kube, med tre sider. Dette kommer frem i figur COSO 1: Internkontroll – et integrert rammeverk (Andersen, 2020), som er vist til høyre.

Alle i organisasjonen er med på å sikre ett velfungerende internkontrollsystem. Både styre, daglig leder og andre medarbeidere internt, men det eksisterer også eksterne faktorer som myndigheter og revisorer.



## 4. Metode for utredningen.

Hensikten med dette kapittelet er å bruke en metodisk tilnærming som skal belyse problemstillingen. Metode er et verktøy som omhandler teknikker og prosedyrer for å innhente, analysere og tolke data (Saunders, Lewis, & Thornhill, 2009). Den opprinnelige betydningen av metode er «veien til målet» (Kvale & Brinkmann, 2015). Metoden skal gjenspeile virkeligheten på en best mulig måte, og bilde av virkeligheten skal være uavhengig av valg av metode. I innledningen vil jeg begrunne valg av barnehager. Videre blir det utdypet valg av forskningsdesign for å best mulig kunne forklare de interne sstyringspakken i barnehagene i Elverum kommune. I neste steg forklares forskningsmetoden nærmere, før informasjon om innhenting og analyse av datamaterialet blir lagt frem.

### 4.1 Valg av informanter.

Ut fra problemstillingen kommer det frem et naturlig skille mellom offentlige og private barnehageaktører. Jeg har valgt å fokusere på forskjellige barnehageaktører innenfor private barnehager, for å få ett bredere perspektiv på hvordan den interne styringspakken er, og om det eksisterer store forskjeller mellom barnehagene.

Det vil være av interesse å se på både offentlige og private barnehager for å få ett innblikk om gir relevante forskjeller i hvordan barnehagen styres, som igjen kan påvirke effektivitet og profitten i den enkelte barnehagen. Det er sentralt å lage ett skille mellom kommersielle og ikke-kommersielle barnehager fordi det har vært lite forsket på, men også fordi det kan påvirke hvordan barnehageaktørene promoterer seg selv, hva de fokuserer på og hvordan barnehagehverdagen ser ut.

Jeg har hatt ett ønske om å komme i kontakt med relevante personer som arbeider administrativt for barnehageaktørene for å få ett innblikk i hvordan de har ser på denne problemstillingen, spesielt knyttet mot forskningsspørsmålet om lovverket for sektoren. Hvordan løser de dette i praksis, hvordan er kunnskapen for å løse oppgavene og hvordan oppleves de. Videre har det vært av interesse å vite hva aktørene mener om dagens styringsverktøy og om de har enkelte ønsker for endring i både barnehageloven og andre relevante lover.

Ut fra disse betingelsene har jeg kommet i kontakt med åtte informanter, disse er fra både offentlige og private barnehageaktører. Valget av informanter er rettet mot barnehagestyrene og personer som arbeider administrativt for de ulike barnehageaktørene. Informantene fra private aktører er både kommersielle og ikke-kommersielle aktører.

## 4.2 Forskningsdesign.

Forskningsdesign blir brukt som en overordnet plan på hvordan man skal besvare problemstillingen best mulig. Forskningsdesignen vil inneholde klare mål utledet fra problemstillingen, informasjon om hvordan man innhenter data og diskusjon om etiske vurderinger som tas underveis (Saunders, Lewis, & Thornhill, 2009, s. 137). Når man velger forskningsdesign anbefales det å ta utgangspunkt i formålet med utredningen og hvor mye forskning som har blitt gjort på området tidligere. Videre i dette kapitlet vil jeg først forklare forskningsdesign overordnet, mens metode og datainnsamling blir kommentert senere i kapitlet.

Litteraturen skiller i hovedtrekk mellom tre ulike typer forskningsdesign: utforskende, beskrivende og forklarende. Hensikten med min oppgave er å undersøke interne styringspakker i offentlige og private barnehager og gjeldende lovverk myndighetene bruker som styringsmekanismer i sektoren. Innledningsvis i analysen vil det være et beskrivende design, hvor man ønsker å etablere en sammenheng mellom variabler (Saunders, Lewis, & Thornhill, 2009, ss. 139-141). Jeg vil bruke et beskrivende design når jeg ser på hvordan styringsmekanismene brukes internt hos barnehageaktørene. Utforskende hensikt legges til grunn når jeg prøver å undersøke forskjeller i bruk av styringsmekanismer og påvirkningen det kan ha for de ulike aktørene. Det har vært lite forsket på temaet tidligere, derfor bruker jeg denne fremtreden for å få økt forståelse av temaet. Utforskende design legger i all hovedsak kvalitativ metode til grunn, dette krever en fleksibel forskning fordi det kan oppstå endringer underveis når ny informasjon blir avdekket (Saunders, Lewis, & Thornhill, 2009, ss. 140-141).

### *Forskningstilnærming.*

Litteraturen legger vekt på to ulike forskningstilnæringer: deduktiv og induktiv tilnærming. Deduktiv er teori og hypotese drevet, hvor forskningstilnærmingen innebærer at man går fra det generelle til det spesielle (Johannessen, Tufte, & Christoffersen, 2015, s. 51). Det vil si at teorien er til grunn for å danne hypoteser, som senere blir testet ved å analysere data. Hvis

formålet er å forklare eller å generalisere er deduktiv tilnærming velegnet (Saunders, Lewis, & Thornhill, 2009, ss. 124-125). Induktiv tilnærming er motsatt av deduktiv og baserer seg på å være empiri og eksploderende drevet (Johannessen, Tufte, & Christoffersen, 2015, s. 51). Med andre ord betyr det at induktiv tilnærming går fra det spesielle til det generelle. Bakgrunnen av observasjoner og analyser brukes til å formulere teorier og hypoteser (Tjora, 2017, s. 16).

I min utredning er det naturlig å bruke en induktiv tilnærming. Jeg skal intervjuer barnehagestyrere og personer som arbeider administrativt hos aktørene, på bakgrunn av dette skal jeg prøve å forklare hvordan styringsmekanismer blir brukt i praksis og om det er forskjeller blant aktørene som kan påvirke barnehagens årsresultat, men også kvaliteten på barnehagetilbudet. Jeg retter også fokuset på hva aktørene selv mener om endringer og ønsker av dagens lovverk for å kartlegge hva aktørene mener mangler eller hvor det ligger muligheter. Derfor vil det være nyttig å bruke en fleksibel forskningstilnærming, slik induktiv tilnærming er. Teori vil legges til grunn for analysen av styringsverktøyene, noe som betyr at utredningen også vil bære preg av en deduktiv tilnærming.

Kritikken for bruk av en fleksibel induktiv tilnærming er at man ikke får muligheten til å innhente all relevant informasjon når man lager teorier og hypoteser. Lite forskningserfaring peker mot at det er nyttig å ha et visst teoretisk fundament. Kritikken av deduktiv forskningstilnærming er at man leter etter data for å støtte oppunder antagelser som allerede er tatt på bakgrunn av kjent teori (Saunders, Lewis, & Thornhill, 2009, ss. 124-126).

### *Forskningsmetode.*

Ved valg av forskningsmetoden er det viktig å ta stilling til hvilke datakilder som skal brukes og hvordan dataene skal innhentes. Jeg vil forklare forskjellen mellom primær- og sekundærdata og kvalitativ og kvantitativ metode. Til slutt kommer begrunnelsen for valget av forskningsmetode til min utredning.

## 4.3 Primær- og sekundærdata

Vanligvis skilles det mellom primær- og sekundærdata når man innhenter data. Primærdata er når data innhentes på egenhånd direkte fra kilden. Disse dataene blir ikke behandlet eller bearbeidet av andre, men er kun innhentet med på tanke på oppgavens problemstilling. Data

---

som blir produsert til andre formål er sekundærdata (Saunders, Lewis, & Thornhill, 2009, ss. 257-258).

Datagrunnlaget i denne utredningen blir styrt av innsamlingsmetodene som brukes. Jeg vil benytte meg av både primær- og sekundærdata. Primærdata i utredningen blir innhentet av intervju med personer som arbeider administrativt hos barnehageaktørene og barnehagestyrere i Elverum kommune. Jeg vil bruke sekundærdata i form av rapporter og analyser innenfor barnehagesektoren som er relevante for utredningen.

Primærdata kan tilpasses til utredningen og ønsket problemstilling, noe som er en klar fordel, men et betydelig problem er at det er tidskrevende og kostbart å innhente informasjonen. Sekundærdata er enklere å innhente, og er ofte i et mer håndterbart format. Når man bruker sekundærdata kan man risikere at viktig informasjon for problemstillingen ikke blir inkludert, noe som skyldes at dataen er innhentet til et annet formål (Johannessen, Tufte, & Christoffersen, 2015, ss. 37-38). Det vil være essensielt å kontrollere datamaterialets reliabilitet og validitet, som blir diskutert senere i kapittelet.

#### 4.4 Kvalitativ og kvantitativ metode.

Det skilles mellom kvalitativ og kvantitativ metode i den samfunnsvitenskapelige metodelitteraturen.

Kvalitativ metode forholder seg til data i form av tekster, lyd og bilde og blir ofte kalt for tekstens tale. Metoden legger vekt på fortolkning av dataene og benyttes til å innhente ikke-numerisk data (Johannessen, Tufte, & Christoffersen, 2015, s. 99). Formålet med det kvalitative forskningsintervjuet er å forstå sider av intervjupersonens dagligliv, fra han eller hennes eget perspektiv (Kvale & Brinkmann, 2015, s. 41). Intervju og observasjoner er verktøyet som er mest brukt til innhenting av data i kvalitativ forskningsmetode. Det å bruke intervju er en fleksibel metode som gir muligheten til intervjueren å gå i dybden, og komme med oppfølgingsspørsmål der det er relevant. Derfor er kvalitativ metode godt egnet hvis man ønsker å gå i dybden og få frem nyanser ved dataene (Saunders, Lewis, & Thornhill, 2009, s. 151).

Kvantitativ metode blir omtalt som tallenes tale og brukes til å omforme informasjon til målbarstørrelse (Johannessen, Tufte, & Christoffersen, 2015, s. 237). Sammenlignbare data

blir systematisk innhentet fra et utvalg og presentert i form av tall. Metoden er gunstig i situasjoner hvor det er mye data og mange respondenter. En annen stor fordel med metoden er at den kan generalisere data fra et representativt utvalg til populasjonen (Johannessen, Tufte, & Christoffersen, 2015, s. 238).

I denne utredningen vil jeg bruke en kvalitativ tilnærming. Den kvalitative metoden brukes ved å innhente primærdata gjennom intervjuer. Strukturen på intervju bestemmes av formålet med intervjuet, det kan være mer eller mindre strukturert (Saunders, Lewis, & Thornhill, 2009, ss. 323-324). Et ustrukturert intervju er uformelt og har åpne spørsmål, men temaet er forhåndsbestemt av forskeren. I ytterkanten av dette har vi et strukturert intervju, hvor av forskeren har forhåndsbestemt både tema og spørsmål. Semistrukturerte intervju, også kjent som dybdeintervjuer befinner seg midt mellom disse to ytterkantene og tar utgangspunkt i en intervjuguide, men spørsmål, rekkefølge og tema kan variere. Ved gjennomføringen av kvalitative intervjuer blir oftest semistrukturert intervju eller dybdeintervju brukt (Johannessen, Tufte, & Christoffersen, 2015, ss. 135-149). Hovedregelen ved å bruke semistrukturerte intervju er at man ønsker å studere meninger, holdninger og erfaringer. Metoden er basert på fenomenologisk perspektiv hvor man undersøker og prøver å forstå informantens erfaringer, opplevelser og hvordan informanten reflekterer over temaet. Fenomenologisk metode dreier seg om å beskrive det gitte så presist og fullstendig som mulig – å beskrive snarere enn å forklare og analysere (Kvale & Brinkmann, 2015, s. 44).

Det er både fordeler og ulemper ved å bruke de ulike intervjustrukturene. En tydelig ulempe ved å bruke et strukturert intervju, er at intervjuet har begrenset fleksibilitet, noe som gjør at forskeren ikke kan tilpasse intervjuet til hver informant for å kunne innhente den mest hensiktsmessige dataen. Fordelen er at man enkelt kan sammenligne dataene fra de ulike informantene for å finne svar på problemstillingen.

Når ustrukturerte intervju brukes har man stor fleksibilitet og kan tilpasse intervjuet etter samtalen med informanten, dette er en klar fordel for å kunne innhente hensiktsmessig informasjon. Men det innebærer også at det blir vanskeligere å sammenligne intervjuene med hverandre, da det ikke har blitt brukt samme struktur og spørsmål. Semistrukturerte intervjuer kan gi en god balanse mellom standardisering og fleksibilitet. Det vil gi de samme problemene som ved de to andre strukturmetodene, men det vil kunne begrenses til minimumet (Johannessen, Tufte, & Christoffersen, 2015, s. 139).

---

Det er ulemper både ved å bruke kvalitativ og kvantitativ datainnsamling. Når forskeren bruker en kvalitativ metode blir det en begrensning på hvor mange informanter som kan intervjues med tanke på tidsperspektivet. Dataene som blir innhentet kan være subjektive, og kan nødvendigvis ikke generalisere en hel populasjon. Intervjueren kan si informasjon ubevisst slik at man ikke tar hensyn til alle momenter, men når det er flere kilder kan dette unngås. Et annet problem som kan oppstå er problematikken om å opprettholde anonymiteten til kildene hvis dette er ønskelig. Kvantitativ metode er lite fleksibelt, og dette kan være en ulempe i datainnhenting. Spørreskjemaer utarbeides før datainnhenting, og det er en nødvendighet å avgjøre hva som er relevant. Når spørreskjemaer brukes, er det vanskelig å komme i dybden og stille oppfølgingsspørsmål der det kunne vært relevant. Dette gjør at alle data som innhentes ikke er relevant for problemstillingen og det vil kreve en utsilingsprosess (Saunders, Lewis, & Thornhill, 2009).

Min problemstilling har ett behov for å gå ned i dybden og studere nyanser i barnehagesektoren, derfor vil kvalitativ metode være den beste fremtoningen. I datainnsamlingen vil jeg bruke ett semistrukturert intervju hvor man har en intervjuguide utarbeidet, men er fleksibel til å kunne tilpasse rekkefølge og spørsmål utfra samtalen med informantene og stille oppfølgingsspørsmål der det er nødvendig. Dette vil være den mest relevante måten å innhente hensiktsmessig data for min utredning.

#### 4.5 Innsamling av data

Det er grunnleggende å forklare hvordan data blir innsamlet for å sikre dataens kvalitet (Saunders, Lewis, & Thornhill, 2009, s. 141), derfor er det viktig for meg å rette fokuset mot dette. Jeg vil nå forklare hvordan innsamlingsprosessen har foregått og de ulike valgene som har blitt tatt underveis. Data vil bli samlet inn ved hjelp av kvalitativmetode hvor semistrukturerte intervjuer blir brukt i samtaler med barnehagestyrere i Elverum kommune og personer som jobber administrativt hos de ulike barnehageaktørene.

##### *Valg av informanter.*

Noen prinsipper for utvelgelse av informanter i kvalitative undersøkelser er utvalgsstørrelse, utvalgsstrategi og rekruttering. Videre vektlegges uttrykkene strategiske og taktiske valg, hvor strategiske er at det foretas valg mellom alternativer, og taktisk er praktisk gjennomføring

basert på de valg som er tatt. Det er svært sentralt å foreta en gjennomtenkt utvelgelsesprosess fordi valget av informanter har stor betydning for utredningen (Tjora, 2017, s. 130).

I tilfeller når man skal rekruttere informanter til kvalitative undersøkelser er det lite aktuelt å rekruttere informanter tilfeldig. Hensikten med undersøkelsen er å få mest mulig kunnskap om fenomenet og ikke foreta statistisk generalisering. En strategisk utvelgelse er når forskeren først tenker igjennom hvilken målgruppe som må delta for å få samlet nødvendig data, det neste steget er å velge ut personer fra målgruppen som skal delta i undersøkelsen. Utgangspunktet for utvelgelsen av informanter til kvalitative undersøkelser er ikke representativt, men hensiktsmessighet (Johannessen, Tuft, & Christoffersen, 2015, s. 112).

Hvor mange informanter utredningen skal ha, er vanskelig å avgjøre. Det er en grenseverdi eller ett metningspunkt der det ikke lenger har noen hensikt å intervju flere informanter. I mindre prosjekter er det vanlig å ha et utvalg på ti til femten informanter. I tilfeller hvor det er begrenset tid og økonomi, noe som er tilfelle i studentprosjekter er det vanlig å ha færre enn ti informanter (Johannessen, Tuft, & Christoffersen, 2015, ss. 104-106).

I min utredning vil det strategiske valget være at jeg fokuserer på offentlige og private barnehager (heterogene). Den taktiske vurderingen blir hva som skal kjennetegne barnehagene (utvalget) som rekrutteres. Når utvalget av barnehager/målgruppene ble valgt til denne utredningen, ble det tatt utgangspunkt i hvilke data jeg ønsket å innhente. Og deretter valgt personer i barnehagene jeg antok hadde denne informasjonen. I all hovedsak ble barnehagestyrerne i barnehagene kontaktet, og intervjuet. Alle barnehagestyrere har ansvaret for daglig drift, interne rutiner og prosedyrer, noe som gjør at de sitter med verdifull informasjon om hvordan styringsmekanismene blir brukt i praksis. Så kontaktet jeg personer som arbeidet administrativt hos ulike barnehageaktører, både offentlig og privat, for å få en større tyngde på hvordan styringspakken blir brukt i praksis, med fokus fra topp-ned relasjon.

På grunn av oppgavens lengde, lange arbeidsdager og dagens kompliserte situasjon med COVID-19 har det vært vanskelig å komme i kontakt med andre barnehageansatte, derfor har jeg valgt å fokusere på å komme i kontakt med barnehagestyrere og personer som arbeider administrativt. Det har også vært krevende å få disse til å stille til intervju. På bakgrunn av situasjonen har jeg tilbudt meg å gjennomføre intervjuene elektronisk, enten ved hjelp av Skype eller over telefon. Ved å intervju barnehagestyrere, har dette gitt meg muligheten til få ett innblikk i flere forskjellige barnehager.



---

Jeg har avholdt åtte intervjuer, hvorav seks av dem er med barnehagestyrere og to personer som arbeider administrativt hos to barnehageeiere. Hvorav de private barnehagene er både kommersielle og ikke-kommersielle, som vil bidra til å få et bedre bilde om det eksisterer forskjeller i interne styringsmekanismene. Jeg skulle ønske jeg hadde muligheten til å intervju flere barnehagestyrere, for å få ett større innblikk i hvordan hverdagen og opplevelsene av dagens styringsmekanismer er hos de ulike barnehagestyrerne. Hvorav det hadde vært optimalt om spekteret av disse barnehagene var spredt mellom store og små kommunale og private barnehager, og en blanding av kommersielle og ikke-kommersielle barnehageaktører. Med bakgrunn av dagens situasjon har det vært vanskelig å finne informanter som er villig til å stille til intervju på grunn av kapasitetsproblemer.

### *Intervjuguide.*

En intervjuguide er et oppsett over temaer og generelle spørsmål som skal gjennomgås. Hensikten med å bruke en intervjuguide er for å strukturere intervjuene (Tjora, 2017, s. 153). Intervjuguiden har en logisk oppbygning hvor de ulike temaene tar utgangspunkt i utredningens problemstilling og forskningsspørsmål. Oppbygningen til intervjuguiden er bare et forslag, men den kan tilpasses underveis hvis intervjuobjektet oppfatter en annen rekkefølge som mer passende (Johannessen, Tuft, & Christoffersen, 2015, s. 142).

I min utredning har jeg valgt å bruke et semi-strukturert intervju fordi dette gir en god balanse mellom struktur og fleksibilitet i intervjuet. Spørsmål og rekkefølgen av tema kan tilpasses hver informant, men resultatene blir sammenlignbare. Kombinasjonen av dette er optimal når jeg ønsker å avdekke nye faktorer om hvordan de interne styringsmekanismene i barnehagene brukes utover det teoretiske rammeverket har kunnet tilsi, og tillegg ønsker en strukturert gjennomgang av de teoretiske styringsmekanismene.

Jeg har valgt å utforme to ulike intervjuguides ettersom jeg intervjuer to ulike informantgrupper, hvor spørsmålene bør tilpasses den enkelte gruppe for å innhente mest mulig verdifull informasjon. Intervjuguidene (*vedlegg*) vil ta utgangspunkt i teoretiske rammeverk om styringsmekanismer i samsvar med Malmi & Brown sin modell for styringspakker. Jeg knyttet forskningsspørsmålene opp mot de ulike temaene i intervjuet, så dataen enklere kan sorteres. Til noen av spørsmålene er det tilført stikkord i parentes, som en veileder hvis jeg trengte hjelp med tilleggsspørsmål, eller at det var noe jeg ønsket å fremheve. Det har vært nødvendig å lese seg opp på rammeverket til barnehager i form av gjeldende

lovverk for sektoren og økonomiske teori knyttet til Malmi & Brown sin styringspakke, prinsippal-agent-teorien og motivasjon. Slik jeg hadde en forståelse av vesentlige faktorer under intervjuene, og jeg kunne prøve å unngå at relevante momenter ble utelatt fra intervjuene og i forskningen.

#### 4.6 Evaluering av datamateriale.

I dette delkapittelet vil jeg forklare min klassifisering av den kvalitative empirien, og så vurdere kvaliteten på datamateriale med utgangspunkt i tre ulike kvalitetskriterier; reliabilitet, validitet og generaliserbarhet/overførbarhet.

##### *Klassifisering av data.*

Det er hensiktsmessig å transkribere lydopptakene etter intervjuet er ferdig, dette for å sikre at data fra intervjuet blir bevart (Johannessen, Tufte, & Christoffersen, 2015, s. 147). Transkribering baserer seg på at intervjuet i sin helhet blir ordrett skrevet ned i ett dokument og blir gjengitt i skriftlig form (Saunders, Lewis, & Thornhill, 2009, s. 485). Jeg har gjennomført semitranskribering av samtlige intervjuer, det har blitt gjort endringer i nedskrivningen hvor det har vært gjentakelser eller brukt betenkingsord. Jeg har skrevet stikkord der hvor jeg har stilt spørsmål, så selve transkriberingen omhandler hva informanten har sagt og ikke dialogen mellom oss. Ellers mener jeg at det har vært til nytte for oppgaven og skrive intervjuene tilnærmet ordrett, for å forstå dybden, deres tanker og følelser da dette er svært sentralt for min problemstilling. Saunders, Lewis & Thornhill (2009, s. 485) påpeker at det er viktig å prøve å gi en indikasjon på hvordan tonen og kroppsspråket til informanten er, for å få en helhet i intervjuet. Dette har jeg prøvd å fokusere på under intervjuene, men siden jeg har gjennomført intervjuer over telefon må jeg fokusere på tonefallet. Jeg noterte dette underveis i intervjuene, hvis jeg merket en forskjell. Det er utfordrende å tolke kroppsspråk når man ikke kan se informanten, så det kan være enkelte momenter jeg ikke har lagt merke til.

Det finnes flere utfordringer ved å bruke kvalitative undersøkelser, en av disse er at datamaterialet ofte er ustrukturerte og omfattende. Derfor er det vanlig å systematisere dataene under ulike tema, noe som blir omtalt som tverrsnittbasert inndeling (Johannessen, Tufte, & Christoffersen, 2015, s. 166). En slik inndeling kan være avgjørende for å oppdage relevante funn som kan brukes i analysen, men er ofte tidkrevende. Ved å utarbeide en god intervjuguide

---

vil være sentral og til stor hjelp i dette strukturingsarbeidet. Jeg har klassifisert dataene etter forskningsspørsmålene til oppgaven, for å få ett klart skille mellom dataene. Dette har hjulpet meg med å luke vekk opplysninger som er mindre relevant for analysen. En slik kategorisering kan skape utfordringer fordi det er enklere å gjøre ubevisste tolkninger underveis.

### *Reliabilitet.*

Reliabilitet er et spørsmål som kommer opp i all sammenheng som knytter seg til forskning og blir ofte omtalt som påliteligheten til dataene og viser til hvilke data som brukes, hvordan de samles inn og hvordan de bearbeides (Johannessen, Tufte, & Christoffersen, 2015, s. 229). Reliabiliteten sier noe om hvilke teknikker og analysemetoder som brukes, og i hvilken grad det gir konsistente funn, og om andre studier ville ha fått samme resultater (Saunders, Lewis, & Thornhill, 2009, s. 10). Hvis andre forskere kommer frem til samme resultater, kan det sies at reliabiliteten er høy (Johannessen, Tufte, & Christoffersen, 2015, s. 229).

Det finnes forskjellige måter å teste reliabilitet på, men innenfor kvalitative undersøkelser er ikke dette like relevant, det skyldes tre hovedgrunner, for det første så brukes det ikke strukturelle datainnsamlingsteknikker, fordi det ofte er samtalen med informanter som styrer datainnsamlingen. For det andre så er observasjoner verdiladet og kontekstavhengig, slik at det blir umulig for en forsker å kopiere en annens forskers kvalitative forskning. For det tredje så bruker forskeren seg selv som instrument, ingen har samme forskerbakgrunn, derfor tolker ingen dataene på samme måte (Johannessen, Tufte, & Christoffersen, 2015, s. 229).

Dette betyr at i intervjusituasjonen legges ofte min subjektive tolkning til grunn, noe som kan føre til at jeg som intervjuer legger personlig tolkning til grunn for svarene. Saunders, Lewis & Thornhill (2009, s. 326) omtaler dette som *interviewer bias*, og forklarer at det legger til grunn at intervjueren påvirker intervjuobjektet tilnærmet alltid, enten bevisst eller ubevisst. Med dette i bakhodet har jeg hatt dette som fokus i mine intervjuer, sammen med utarbeidelsen av intervjuguiden å prøve å redusere effekten av dette i vesentlig grad, noe jeg føler jeg har lyktes med. Men det er ingen garanti for at intervjuobjektene har gitt ærlige svar, som også blir omtalt som *response bias*, dette svekker reliabiliteten (Saunders, Lewis, & Thornhill, 2009, s. 327).

Min utredning omhandler interne styringspakker i barnehager og hvordan myndighetene styrer barnehagesektoren med sine styringsmekanismer, noe som kan bety at enkelte barnehager ønsker å vise at de fokuserer mer på at kvaliteten og prosedyrer enn det som er tilfellet. Men på

en annen side så er barnehagesektoren sterkt styrt av lover, noe som tilsier at barnehagene tjener lite på å oppgi feilaktig informasjon. Det kan være at enkelte barnehager holder tilbake informasjon som omhandler interne prosedyrer fordi dette er konfidensiell informasjon. Dette betyr ikke at de nødvendigvis oppgir feilaktig informasjon, men at de utdyper i mindre grad.

Jo mer strukturert ett intervju er, jo høyere grad av reliabilitet vil man oppnå. I rollen som intervjuer kan man påvirke reliabiliteten i stor grad (Saunders, Lewis, & Thornhill, 2009, s. 330). Jeg utarbeidet på bakgrunn av dette en intervjuguide for å styrke min reliabilitet i intervjusituasjonen. Semi-strukturerte intervjuer medfører at ingen intervju blir like, men intervjuguiden er med på å bidra til at sammenligningen mellom de ulike intervjuene og analysen blir enklere. I informasjonsskrivet som ble sendt ut til alle informantene var det en liste over temaer som informantene burde tenke over på forhånd sammen med problemstilling og forskningsspørsmål, slik at samtalene enklere holder seg til de ønskede temaene. Jeg har også vært bevisst på å unngå ledende spørsmål, for å styrke reliabiliteten til utredningen (Saunders, Lewis, & Thornhill, 2009, s. 332). Opptak av alle intervjuene, i samsvar med semitranskribering, medfører at jeg i sikret at informasjonen i sin helhet ble bevart. Ved å gjøre dette vil det redusere graden av personlig tolkning, noe som igjen fører til økt reliabilitet.

Samlet sett kan jeg derfor konkludere med nokså god reliabilitet i mitt datasett, som bidrar til å sikre konsistente funn.

### *Validitet.*

Validitet omtales i litteraturen som hvor virkelige funnene er. Data er kun ett bilde av virkeligheten, vi kan derfor si at dataene i stor grad representerer fenomenet. Litteraturen skiller også mellom intern og ekstern validitet. Den interne validiteten omhandler i hvilken grad forskningen er egnet til å påvise kausale årsakssammenhenger (Saunders, Lewis, & Thornhill, 2009, s. 328).

Johannesen, Tufte & Christoffersen (2015, s. 230) viser til at validitet for kvalitative undersøkelser «dreier seg om i hvilken grad forskerens fremgangsmåter og funn på en riktig måte reflekterer formålet med studien og representerer virkeligheten.». Ved å bruke intervju som metode er det mulig å oppnå en høy intern validitet (Saunders, Lewis, & Thornhill, 2009, s. 329). Jeg har fokusert på å unngå misforståelser ved å ha fokusert på god interaksjon med de ulike intervjuobjektene, og hatt muligheten til å gå dypere inn på de ulike temaene. For å redusere muligheten for egen tolkning av intervjuobjektens utsagn har jeg valgt å benytte

meg av flere direkte sitat i analysen. Et problem som kan oppstå er at intervjuobjektene kan ha forholdsvis forskjellig oppfatning av enkelte drivere sin vesentlighet, og hva de ønsker å vektlegge i ett intervju. Ved å bruke ett strukturert intervju ville disse problemene være mindre, disse problemene kan derfor være med å redusere den interne validiteten.

At det har vært utfordrende å få informanter til å stille til oppgaven kan være med på å redusere oppgavens validitet, da færre informanter kan føre til at dataen i mindre grad representerer virkeligheten fordi jeg får ett smalere spekter og det kan være enkelte som er helt uenig i mine funn. Men på en annen side eksisterer det ikke utallige barnehager i Elverum kommune, slik at antallet jeg har intervjuet kan anses som en høy prosentandel ut fra dette.

### *Generaliserbarhet/Overførbarhet.*

Den eksterne validiteten omhandler i hvilken grad vi kan generalisere og overføre innsamlet data til liknende sammenhenger.

Når det gjelder kvalitative undersøkelser er det snakk om overføring av kunnskap i stedet for generalisering, fordi generaliseringer ofte assosieres med statistisk generalisering og kvantitative studier. Når den kvalitative undersøkelsen har relativt få objekter, skal man være forsiktig med overførbarhet. En av årsakene er at jeg velger et bevisst utvalg av populasjonen, og vil få et skjevt utvalg som resultatet av dette (Johannessen, Tufte, & Christoffersen, 2015, s. 231). Jeg har intervjuet relativt få informanter, noe som resulterer i at jeg i mindre grad kan generalisere mine kvalitative funn utelukkende basert på dette, noe som tilsier at generaliserbarheten er lav. Samlet sett vil dette bety at den kvalitative dataen har en forholdsvis lav grad av overførbarhet.

Ved å kombinere kvalitativ metode sammen med offentlige data knyttet til barnehagesektoren, mener jeg at dette styrker studiens eksterne validitet, sammenlignet med å bare fokusere på den kvalitative metoden. Derfor kan utredningen samlet sett synes å ha en lav til moderat ekstern validitet.

## 5. Empiri og analyse.

I dette kapittelet vil jeg legge frem data som har blitt innhentet, hvor jeg fordeler funnene under kategorier for å systematisere dataen. Under hver av disse kategoriene vil funnene være koblet til analyse og relevant teori. I første del av kapittelet vil jeg legge frem barnehagevirksomheten i Elverum kommune, etterfulgt av relevante lover som påvirker barnehagesektoren og barnehagenes oppfatninger og tanker rundt disse. Etter dette vil jeg besvare forskningsspørsmål nummer to «Hvordan ser den interne styringspakken ut i hver enkelt barnehage?» hvor jeg ser på likheter og ulikheter i de interne styringsmekanismene hos barnehagene.

### 5.1 Elverum kommune.

Elverum kommune har visjonen «Elverum har hjerterom» som er gir følgende verdigrunnlag «Vi i Elverum kommune vil møte alle med Åpenhet, Ærlighet og Respekt.». Dette skal gjenspeiles i alle kommunens organer og blir da grunnlaget for holdninger i de kommunale barnehagene (Elverum kommune, 2019). Kommunen har gått ut med vedtekter for barnehager i kommunen som forklarer barnehagens formål, innhold og utforming. Hvor det sentrale er at: «Barnehagen skal i samarbeid og forståelse med hjemmet ivareta barnas behov for omsorg og lek, og fremme læring og danning som grunnlag for allsidig utvikling.» (Elverum kommune, 2018).

Elverum kommune har til sammen 16 barnehager hvor det er en 50% fordeling mellom offentlige og private aktører. De private aktørenes eierform er en blanding mellom profesjonelle store barnehagekjeder, foreldre og enkeltmannsforetak. Noen av disse profesjonelle store barnehagekjedene er landsdekkende, og har virksomhet i flere kommuner (Elverum kommune, 2020).

### 5.2 Etablering og organisering av barnehager i Elverum kommune.

For at en barnehage skal kunne etablere seg i Elverum kommune kreves det en godkjenning av kommunen. «For å få godkjenning forplikter barnehageeier seg til å drive virksomheten i tråd med gjeldende regelverk med hensyn til både pedagogisk innhold og helse, miljø og sikkerhet. Blant kravene er:

- 
- Barnehagens vedtekter skal blant annet gi opplysninger om formål, opptakskriterier og åpningstider.
  - For å sikre samarbeidet med barnas hjem skal hver barnehage ha et foreldreråd og et samarbeidsutvalg.
  - Barnehagen skal føre internkontroll.» (Elverum kommune, 2019).

Offentlige barnehager organiseres forskjellig etter hva slags organisering det er internt i kommunen, noe som kan variere fra kommune til kommune. En vanlig struktur i kommunene er en «to-nivåkommune» hvor resultatenheter er direkte underlagt administrasjonssjef, dette betyr at hver enkel kommunal barnehage blir en egen resultat enhet med ansvar for drift, økonomi og personalsaker. To-nivå organisering blir ofte omtalt som «flat struktur» hvor organisasjoner ønsker å redusere sin hierarkiske struktur. I kommunal sammenheng har dette gått hånd i hånd med å redusere kostander, færre ledd vil føre til reduserte kostnader. En informant forklarte meg at det nærmere er en «to og en halv-nivåkommune» i Elverum, hvor man har utdanningssjefen på topp, så barnehagesjefen etterfulgt av hver enkel kommunal barnehage som en resultat enhet.

I Elverum kommune er de vanligste selskapsformene aksjeselskap og stiftelse for de private barnehageaktørene. Etter definisjonen om inndelingen av kommersielle og ikke-kommersielle barnehageaktører er det en 50% fordeling mellom kommersielle og ikke-kommersielle barnehager i Elverum kommune.

Kostprisen varierer fra barnehage til barnehage, men Elverum kommune har satt en kostpris på kr 310 i måneden i alle kommunale barnehager. De private barnehagene i Elverum har en kostpris fra kr 150 til kr 400 per måned (Elverum kommune, 2020).

Barnehageloven skal sikre at offentlige tilskudd og foreldrebetaling skal komme barna til gode. Elverum kommune støtter mulige endringer av barnehageloven lagt frem av Kunnskapsdepartementet om å endre lover og forskrifter som omhandler bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling. Dette for at kommunen skal kunne sikre sitt ansvar for å dimensjonere, finansiere og kvalitetssikre et likeverdig barnehagetilbud med høy kvalitet til alle barn som har rett på plass, uavhengig av eierforholdet i barnehagen. Denne høringen bugner i at det i dagens regelverk ikke eksisterer spesifikke rettslige krav til private barnehager når det gjelder bruken av offentlige midler. Det nye regelverket de ønsker å innføre skal gi kommunene i større grad mulighet til å inndra offentlige tilskudd og foreldrebetalingers dersom

midlene ikke brukes i henhold til kravene og retningslinjene. Dette skal bidra til flere og bedre kontroller av private barnehager (Regjeringen, 2019).

### 5.3 Oppbyggingen og gjeldende lover for sektoren.

Det første forskningsspørsmålet mitt «Hvordan oppfatter og løser barnehagene gjeldene lover for sektoren?» baserer seg på oppfatningen og tanker informantene har rundt dagens lovverk, knyttet opp mot hvordan de aktivt bruker lovene i deres daglige drift. Derfor var det viktig å få ett godt innblikk i hvordan de oppfatter lovene og dagens oppbygging av sektoren.

#### *Barnehageloven.*

Alle informantene meddeler at barnehageloven kan være både rund og åpen, men at den har blitt mer konsis nå enn tidligere år. En informant forteller at barnehageloven ble utarbeidet på en annen tid, hvor det var høy etterspørsel etter barnehageplasser. Noe loven bærer preg av, samtidig som at den er ung lov som krever endringer kontinuerlig når det avdekkes problemer. Informanten forklarer at det kreves kompetanse og erfaring for å kunne tolke lovverket i sektoren.

Det er tydelig ut fra barnehageloven som ble utformet etter at barnehageforliket ble inngått på Stortinget, at den ble utarbeidet i en tid hvor mengden barnehageplasser ikke kunne matche etterspørselen i samfunnet. Det er en ung lov, men det er likevel tydelig at det har skjedd mye siden loven tredde i kraft. Når loven ble innført var det ett skrik etter å få flere barnehageplasser i Norge, slik at vi fikk flere ut i arbeid etter fødsel. I dag er det tilnærmet lik full barnehagedekning i Norge, i ett samfunn hvor det stadig fødes færre og færre barn. Enkelte kommuner opplever å måtte legge ned barnehager på grunn av den synkende etterspørselen. Disse faktorene vil utvilsomt være med å påvirke utformingen, tilbudet og samspillet mellom aktører i barnehagesektoren i fremtiden.

En informant meddeler at det tydelig eksiterer smutthull i lovverket som gir muligheter til utbytter for private aktører, men at informanten ikke tror svaret ikke ligger i å endre barnehageloven, men at det er nødvendig å gå inn andre relevante lover. Det er tydelig for mange at det er sentralt å endre dagens barnehagelov, ikke bare for å hindre muligheter for utbytter, men også for å stå bedre rustet til endringen i etterspørselen etter barnehageplasser. Barnehageloven ble utarbeidet i en annen tid, hvor man sto ovenfor andre problemstillinger



---

enn det som barnehager og barnehageaktører møter i dag. Det vil være behov for å endre på lover slik at det samsvarer bedre med problemstillingene som aktørene møter i dag, og kan møte i fremtiden. Men man kan stille seg skeptisk til om en endring i barnehageloven vil være den riktige, beste og ikke minst hindre muligheten for at velferdsprofitører. Burde fokuset til myndighetene rettes mer mot andre faktorer når de ser på endringer av lovene? Dette spørsmålet og refleksjonen vil være gjenganger i den videre analysen og til slutt i utredningens konklusjon.

### *Muligheten for lokale tilpasninger.*

I barnehageloven kommer det tydelig frem at det skal være rom for lokale tilpasninger i alle norske barnehager. Alle informantene jeg intervjuet meddelte at de synes dette er viktig og at det bør være rom i loven for lokale tilpasninger. «Det må kunne være mulighet til å spesialisere seg og bli mer unike. Det er jo klare føringer i forhold til barnets beste i barnehageloven og barnekonvensjonen.» uttalte en informant.

Det er enkelt å forstå at barnehager ønsker å ha muligheten til å kunne ha lokale tilpasninger, slik at man skille seg ut fra andre konkurrerende barnehager. I Norge eksisterer det mange forskjellige typer barnehager allerede, hvor man spesialisere seg på forskjellige områder. Noen eksempler på dette er naturbarnehager, kunnskapsbarnehager og religiøse barnehager. I tillegg vil det være naturlig å tilpasse seg hva som er etterlengtet og ettertraktet i de lokale områdene barnehagene er i. Hvis det ikke eksisterer en naturbarnehage i ett område hvor det er kort vei til naturen med foreldre som tydelig setter pris på dette, vil det være naturlig å tenke at ønske om en naturbarnehage er stor.

Så dette kan tolke som barnehagenes muligheter til å differensiere seg fra konkurrentene, spesielt når kostprisen er tilnærmet det samme for barnehageplassene i de forskjellige norske barnehagene. Denne differensieringen vil kunne bidra til at barnehagetilbudet og kvaliteten i barnehagene blir forskjellig. En informant fortalte at det ville vært fornuftig at nå som sektoren er fullfinansiert av staten og det er tilnærmet lik full barnehagedekning, bør myndighetene ha muligheten til å stille krav til aktørene om ulike vilkår når det kommer til kompetanseutvikling eller andre områder som gjør at barnehagetilbudet blir så likt som mulig uavhengig av eierskapet, slik at det står i samsvar med kommunens rammer og ønsker.

Mulighetene for å ha lokale tilpasninger virker som noe barnehageaktørene setter høyt, både for å kunne motivere ansatte, men også gi det barnehagetilbudet de ønsker. Men det kan tenkes

at denne muligheten også vil bidra til at barnehagetilbudet i Norge varierer stort, både fra barnehageaktør til barnehageaktør, men også for geografiske områder i Norge. Dette kan da være med på å hindre Stortingets ønske om å tilby ett likeverdig barnehagetilbud til alle norsk barn.

Men på en annen side, vil det være vanskelig å faktisk kontrollere om det er en stor variasjon i selve kvaliteten i alle de norske barnehagene. Som teorien forklarer, kan det være vanskelig å måle kvaliteten til offentlige tjenester, slik som barnehagetjenesten, selv om det er private aktører i sektoren. Det skyldes at det ikke er en korrekt eller fastsatt måleenhet som kan brukes, men kvaliteten i barnehagene vil basere seg på opplevd kvalitet av foreldrene i samsvar med det pedagogiske opplegget basert på dagens rammeplan. Ut fra dette kan det sies at barnehagetilbudet til barn kan variere ut fra hvor de bor og barnehageaktøren, men det er vanskelig å argumentere for at kvaliteten på barnehagetilbudet blir vesentlig bedre, dårligere eller av stor variasjon ut fra den lokale tilpasningen.

Ut fra teorien og samtalene med mine informanter, er det ingen klare grunner til at denne muligheten ikke skal kunne vedvare. Barnehagesektoren er sterkt styrt av barnehageloven, barnekonvensjonen og rammeplanen, som skal være med på å sikre at barnehagetilbudet er av høy kvalitet, med det samme pedagogiske opplegget i alle norske barnehager. Det kan være mer utfordringer om man ikke kan tilpasse seg, både for barna og de ansatte. Ingen individer er like, derfor vil det være sentralt å kunne tilpasse seg og spesialisere seg på forskjellige ting, slik at man i en større grad kan treffe alle målgruppene som eksisterer.

### *Bemanningsnorm og skjerpet pedagognorm.*

Når det kommer til bemanningsnormen og skjerpet pedagognorm er det ett lite sprik mellom de kommunale og private informantene. De kommunale informantene sier det var etterlengtede normer, og selv om mange brukte pedagog og bemanningsnormen allerede, er det viktige i en sektor med mange forskjellige aktører at det eksisterer en sikkerhetsnorm. Nå som det er tilnærmet lik full barnehagedekning i Norge er det nødvendig å fokusere på å heve kvaliteten i barnehagene, noe som denne loven vil bidra til.

De private informantene la vekt på at fleksibiliteten på inntak av barn har forsvunnet helt når disse normene ble innført. Dette har ført til at de har måtte gi avslag på forespørsler fra foreldre om barnehageplass. Man har ikke muligheten til å ta inn barn fordi man ikke vil få tilskudd til disse, og man nå må hyre inn mer personell. En informant medelte at de tidligere hadde

---

bemanningsnormen hvor det var flere barn på færre ansatte enn dagens norm tilsier, men dette var spesielt knyttet til småbarnsavdelingen. Det var fordi det er mye sykdom de første årene barn er i barnehagen, noe som gjorde at fordelingen mellom ansatte og barn i barnehagen ble lik som dagens bemanningsnorm krever. Slik at selv om de hadde en annen bemanning i teorien, ble den i praksis lik dagens krav.

Private informanter sier også at før loven tredde i kraft hjalp det dem til å kunne opparbeide seg en egenkapital, som de har hatt bruk for senere. Dette var spesielt gunstig i oppstartsfasen. Men det kommer frem at informanten tror enkelte private barnehager har strukket strikken for langt på dette området, slik at det har vært for mange barn i barnehagen i forhold til antall ansatte. Slik at behovet for bemanningsnormen og skjerpet pedagognorm var nødvendig og lovendringen er forståelig.

Prinsipal-agent-teorien forklarer ulike måter å hindre asymmetrisk informasjon og ugunstig utfall. Hvis vi ser på forholdet hvor myndighetene er prinsipalen og agentene er barnehageaktørene, vil det dette være med på å redusere muligheten for asymmetrisk informasjon knyttet til bemanning. Dagens tilskuddordning hvor private barnehager får tildelt tilskudd etter to år gamle kostnadsregnskap i kommunale barnehager, vil private aktører få tilskudd etter bemanningen som de kommunale barnehagene har. Så tidligere var det større mulighet til å kunne bruke «rimeligere» arbeidskraft og mindre ansatte, slik at man kunne «spare» kostnader. Dette beløpet kunne da brukes til, som en informant fortalte «å bygge opp en egenkapital» eller så kan det tenkes at dette kunne tas ut i utbytter. Så ved å legge inn en «kontrakt» som hindrer muligheten til å gjøre dette, vil myndighetene hindre asymmetrisk informasjon og ugunstig utvalg.

Når målet til myndighetene er ett likeverdig barnehagetilbud av høy kvalitet, vil det være logisk å tenke at lik bemanning vil føre til dette. Flere voksne per barn kan øke opplevd kvalitet i barnehagen, hvor foreldre føler at deres barn blir sett og tatt vare på. Det i samsvar om ett krav om antall pedagoger i barnehagen vil styrke det pedagogiske opplegget og dermed også kvaliteten. Men, det også viktig at disse ressursene blir brukt riktig, og brukt med tanke på barna for at denne loven faktisk skal kunne bedre kvaliteten i barnehagene. Som en av de private aktørene jeg intervjuet meddelte «tidligere hadde vi personer som var ansatt som kokk og andre oppgaver knyttet til driften, med dagens regelverk blir denne personen ansett som en av de barnehageansatte vi har i barnehagen.». Tidligere ville ikke denne personen vært med i beregningen til barnehageaktøren som en barnehageansatt i den form av at den skal være i

kontakt med barna. Så nå som det er ett krav om antall ansatte per barn, vil kostnaden til det å ha egen kokk være for stor.

Det som er sentralt i situasjonen over, er at ved å ha andre ansatte med spesifikke roller som en kokk har, vil det frigjøre mye tid til barnehageansatte som de heller kan bruke på barna. Derfor kan det hende at dagens løsning leder til at de ansatte bruker mindre tid med barna, fordi de må gjøre mange andre nødvendige arbeidsoppgaver som ikke er knyttet til direkte kontakt med barna. Ett eksempel på dette er at pedagoger har fire timer i uka som brukes på planlegging av pedagogisk opplegg, flere pedagoger vil lede til flere planleggingstimer, og mindre tid med barna.

For å sikre ett likeverdig barnehagetilbud av høy kvalitet, og dempe asymmetrisk informasjon er den nye bemanningsnormen og skjerpet pedagognorm essensiell. De vil være med på å sikre trivsel, trygge rammer og lek for barna, fordi det vil være like mange voksne i alle norske barnehager. Denne loven har vært viktig for at Stortinget skal klare sine ønsker for barnehagesektoren, i tråd med å redusere mulighetene for egen vinning for private aktører i sektoren. Men en viktig notering er at det hjelper ikke med en bemanningsnorm eller skjerpet pedagognorm hvis disse ressursene ikke blir brukt på en god og fornuftig måte, hvor barnas interesser er i fokus. En klar arbeidsfordeling vil essensiell for å få ett optimal utbytte av denne ordningen.

### *Kommunens dobbeltrolle.*

Ett klart fellestrekk her er at alle informantene er positive til at tilsynsansvaret skal flyttes fra kommunen til ett annet ledd, enkelte støtter forslaget om at tilsynsansvaret skal flyttes til Fylkesmannen, mens andre ønsker at det skal være ett eksternt ledd. Ved å flytte ansvaret til et annet ledd, kan det skape en ryddig fordeling som er enklere for alle parter å forholde seg til.

De kommunale informantene har også delte meninger her, en informant meddeler at det ikke har blitt opplevd det som komplisert at kommunen både er barnehageeier samtidig som barnehagemyndighet. At det har vært ett klart og tydelig skille mellom når kommunen kommer innom barnehagen i de forskjellige rollene. Kommunen selv har uttrykket at det er en komplisert rolle inneha, for å kunne bli oppfattet som rettferdig. Det er vanskelig å sjonglere begge rollene om hverandre.

---

En privat informant meddelte at når vedkommende trådte inn i rollen som styrer, var det meget spesielt at kommunen skal føre tilsyn, spesielt når kommunen tildeler tilskudd samtidig som de utfører økonomisk tilsyn. Informanten forstår at kommunen ønsker å føre deler av tilsynet fordi det er de som tildeler tilskuddet, men at det ville vært mer ryddig om noen av oppgavene ble tildelt fylkesmannen. En informant påpekte det at når alt er problemfritt så vil dagens ordning fungere bra, men det vil bli utfordringer når det oppstår problemer og konflikter. Særlig når man møter barnehagemyndigheten i andre settinger som for eksempel veiledning, kan det oppleves ubehagelig.

Flere av informantene som er tilknyttet private barnehager meddelte at dem ikke ønsker at Fylkesmannen skal få tilsynsansvaret, og heller ønsker at det skal være ett eksternt tilsynsledd. Som en informant fortalte «vi har opplevd at Fylkesmannen og kommunen også har hatt gode relasjoner, noe som kan skape spørsmål knyttet til habiliteten til tilsynet.».

Det er naturlig å tenke at dagens ordning hvor kommunen har en dobbeltrolle ikke er optimal med tanke på habilitet, ressurser og skape tillit til alle barnehageaktørene i markedet. Men det å skulle flytte tilsynsansvaret til Fylkesmannen vil i utgangspunktet bare flytte problemet opp ett ledd i sektoren. Fylkesmannen vil få habilitetsproblemer knyttet til kommunene, da Fylkesmannen skal være veiledende ledd for kommunen, klageinnsats for barnehagene, og i tillegg skal føre tilsyn med barnehagene.

I mange andre sektorer er det forbudt å føre tilsyn på sitt eget arbeid, for å sikre habilitet og troverdigheten til arbeidet som blir gjennomført, i tråd med at det er større mulighet for å avdekke feil når arbeidet blir sett over av ett eksternt ledd. I barnehagesektoren skjer ikke dette, men kommunen vil være med på føre tilsyn og bedømme sine egne tiltak, tildeling av tilskudd og utførelse av rammeplanen i samsvar med innleverte årsplaner fra barnehagene, og skal se at dette utføres slik de er pålagt å gjøre det.

Innhenting av meningene til informantene, tanker rundt habilitetsproblemer for kommunen, som da er barnehageeier og barnehagemyndighet, og at man skal føre tilsyn på eget arbeid og egne tiltak, vil det være fornuftig og viktig for barnehagesektoren å innføre ett eksternt ledd som skal føre tilsyn med barnehagene. Dette for å løse problemene, skape tillit som samtidig vil være med på å frigjøre tid for kommunen. En tid som kan brukes på kvalitetsfremmende arbeid i barnehagene i kommunen. Derfor kan det tenkes at ved å gjøre dette kan man få et barnehagetilbud av høyere kvalitet fordi man har ett eksternt tilsyn med nye øyene som kan

oppdage feil og man frigir tid til kommunen slik at de kan jobbe mer med kvalitetsfremmende tiltak.

#### 5.4 Hvordan er den kulturelle styringen i barnehagene?

Som teorien påpeker er det vanskelig å tolke og forstå organisasjonskulturer som eksisterer, og hvordan denne påvirker organisasjonen, både for de ansatte og resultatet. Med tanke på oppgavens lengde og utfordringer knyttet til Covid-19 har jeg ikke hatt muligheten til å observere kulturen i de forskjellige barnehagene, men snakket med barnehageaktørene om hva de tenker rundt deres organisasjonskultur og om de har en bevisst tankegang rundt den.

Samtalene med mine informanter ga meg ett interessant bilde som kan vise en forskjell blant de private og kommunale barnehager. De kommunale barnehagene har ikke ett like godt forhold til det å skulle skape en organisasjonskultur. En kommunal informant fortalte meg at «før jeg ble styrer i denne barnehagen, har det ikke vært noe fokus på å skape verdier, normer og en felleskultur.».

De fleste kommuner i Norge utarbeider en felles visjon, som skal brukes for å implementere ønsket organisasjonskultur i forhold til artefakter, verdier og normer og grunnleggende antakelser. Slik at individene som arbeider i kommunen skal ha en felles visjon, og dermed opparbeides og utvikles de tre kulturnivåene i å samsvare med visjonen. Elverum kommune har man som nevnt visjonen «Elverum har hjerterom» hvor hovedmålsetting er at «Elverum skal være et godt og sunt sted å leve, med aktive, glade og friske innbyggere.», og dette skal brukes som bærebjelken i alle organene i kommunen.

De private barnehagene forklarer at de har et bevisst forhold til hva de jobber mot slik at de oppnår ønsket organisasjonskultur. Derfor jobber de aktivt med å utarbeide og fokusere på disse grunnlagene for at hele organisasjonen skal dra i samme retning. At man har de samme meningene om hva som er viktig, sentralt og riktig å gjøre i ulike situasjoner. En privat informant sa «Det ligger mye arbeid og begrunnelser bak våre verdier, de har vi jobbet lenge med. Visjonen er grunnlaget for utarbeidelsen av våre verdier.».

Teorien om organisasjonskultur påpeker at kulturen påvirker organisasjonen på fem ulike nivåer. Dette er 1. tilhørighet og felleskap, 2. motivasjon, 3. tillit, 4. samarbeid og koordinering og 5. styring. Disse fem nivåene vil være svært sentrale for hvordan effektiviteten i organisasjonen er, noe som har en direkte kobling mot resultatet og driften til barnehagene.

---

Det at det er så stor forskjell på fokuset knyttet til å skape en ønsket organisasjonskultur i de private og kommunale barnehagene kan være med på å skape ett sprik mellom dem, både når det kommer til resultat, men også til opplevd kvalitet. Hvis de private barnehagene hele veien aktivt jobber mot å skape en organisasjonskultur som de anser som «riktig», vil dette forme de ansatte og det er de ansatte som bidrar til resultatet i barnehagen og opplevd kvalitet.

#### *Tilhørighet og fellesskap.*

Når det utarbeides en organisasjonskultur som de ansatte kan identifisere seg med, blir den ideoende i alle deres handlinger som blir videreført til nye ansatte. Når det lyses ut stillinger til en barnehage som differensierer seg som en natur- eller kunnskapsbarnehage vil dette komme tydelig frem i utlysningen. Det er derfor naturlig å tenke at de som søker ønsker å arbeide i ett miljø som gjenspeiler dette. Ved at personer som er opptatt av, og tror det er svært sentralt for barn å ha dette miljøet, vil det være selvsigende at disse søker seg til en barnehage som samsvarer med verdiene.

Når flere individer med samme holdninger og verdier søker til de samme stedene, vil dette være med på å styrke samholdet i organisasjonen. På den andre siden vil organisasjonens kultur som allerede er eksisterende, være med på å påvirke hvordan medarbeiderne oppfatter samholdet og fellesskapet. Hvis det er en kultur med subkulturer og tydelig oppdelinger kan dette være med å skape en splid mellom de ansatte, en kommunal styrer fortalte meg «når det ikke har vært noe direkte fokus på å skape en felles kultur, har det fort blitt slik at avdelingene arbeider for seg selv og ikke på tvers. Noe som skaper forskjellige fokusområder og pedagogisk opplegg.».

#### *Motivasjonen.*

Motivasjon er en gjenganger i denne utredningen, og det skyldes at motivasjon påvirker en organisasjon i alle ledd, og bidrar til ulike insentiver hos alle individene som er i organisasjonen. Men i dette tilfellet er motivasjon sentralt fordi en organisasjonskultur vil være speilet av hvordan motivasjonen til de ansatte er, slik at disse to faktorene vil påvirke hverandre.

En barnehagestyrer jeg har vært i kontakt med sa «hvis vi hadde vært det vi kaller en «klipp og lim» barnehage, ville jeg mest sannsynlig mistet alle mine ansatte.».

Dette viser hvordan motivasjonen til de ansatte påvirker organisasjonen og organisasjonskulturen, hvor man kan

miste gode og dyktige ansatte som kunne ha bidratt til at barnehagen hadde fått ett barnehagetilbud av høyere kvalitet. Men den viser også hvor mye organisasjonskulturen påvirker motivasjonen til de ansatte, hvor de ansatte ikke ønsker å arbeide ett sted hvis deres personlige verdier ikke blir hensyntatt.

#### *Tillit.*

Alle mennesker har ett iboende behov for å føle seg trygge, noe som er vist i Maslows behovspyramide, tillit kommer under sikkerhetsbehovet som er nest nederst i pyramiden. Når medarbeidere har tillit til hverandre og deres ledere vil det være med på å bygge en organisasjonskultur som vil gagne organisasjonen og lederne. Det skyldes at de ansatte får en tillit til de tiltakene som ledelsen iverksetter, noe som gir større sannsynlighet for at tiltakene blir suksessfulle. Hvis ansatte har tillit til hverandre vil det eksistere større tro på at medarbeiderne gjør det som forventes av dem, noe som gir følelsen av at man jobber som en felles enhet og kan oppnå felles mål som verdsettes av alle ansatte. For barnehagene kan tillit gi tro på at de andre ansatte i barnehagen opptrer på en ønsket måte og dermed jobber alle mot å gi barna det beste barnehagetilbudet.

#### *Samarbeid og koordinering.*

En organisasjonskultur kan være med på å påvirke hvordan samhandlingen i barnehagen er. Hvis det er en kultur hvor personer er mer opptatt av egen vinning i stedet for helheten og det beste for barnehagen vil det resultere i en organisasjonskultur hvor samarbeid og koordinering av arbeidsoppgaver er ikke-eksisterende. En privat informant fortalte «at det er viktig at vi har en grunnplattform i verdier hvor vi vet at alle har ett positivt barnesyn. Det viser til hva vi tillater og ikke, slik at man kan være konstruktiv med medarbeidere.». Det viser til å ha verdier som medarbeidere kan gjenkjenne seg i, og dermed får tillit til hverandre og kan gi hverandre tilbakemeldinger for å fremme samarbeidet og koordineringen.

#### *Styring.*

Ved å ha en velfungerende organisasjonskultur hvor artefaktene, grunnleggende antakelser, normer og verdier er i tråd hva organisasjonen ønsker seg, slik at avviket mellom ønsket atferd og faktisk atferd er minimal, vil det ha en sterk påvirkning på styringen av de ansatte. Hvis de ansatte har mønsteret av meninger og holdninger som barnehagestyreren ønsker, vil det ikke kreve mye styring av ledelsen, og de ansatte vil føle at ledelsen har tillit til dem, noe



---

som kan være med på å styrke samholdet i barnehagen, motivasjonen til de ansatte og lavere turnover når de ansatte føler seg verdsatt for sine holdninger og verdier. I motsatt ende, vil det kreve mer styring av barnehagestyreren og barnehageledelsen hvis mønsteret av holdninger og meninger til de barnehageansatte ikke samsvarer med hva de ønsker. Noen situasjoner som kan kreve mer styring er når barnehagestyrer eller barnehageaktøren ønsker å innføre eller forandre nåværende visjon og kultur, for det er svært krevende å endre en organisasjonskultur fordi nåværende kultur blir oppfattet som den riktige måten å oppføre seg på.

### *Forskjeller i fokuset på organisasjonskulturen?*

Det er viktig å se på alle disse fem nivåene som en enhet, hvor alle nivåene vil være med på å påvirke hverandre. Fordi en organisasjonskultur er et mønster av meninger og holdninger, og disse fem nivåene er med på påvirke og bestemme disse meningene og holdningene, samtidig som nivåene påvirker direkte organisasjonskulturen. Dette kan kalles for ett evighetshjul, som vil fortsette så lenge det kommer nye individer i organisasjonen.

Ved å differensiere seg som privat og kommunale barnehager, i tråd med kunnskaps- og naturbarnehager kan vi si at barnehagene bruker artefakter, fordi det er ett uttrykk som kan observeres og blir ett symbol for deres barnehage. Det er enkelt å observere symbolene ved en natur- og kunnskapsbarnehage, men det kan være vanskelig å tolke hvordan dette påvirker barnehagetilbudet. Alle barnehagene i Elverum kommune har utarbeidet egne verdier som skal beskrive hva slags holdninger de verdsetter, som da reflekterer hva barnehagen synes er bra og dårlig. Og ut fra disse verdiene og individenes egne verdier utarbeides de uskrevne reglene i barnehagen også kjent som normene.

En kort oppsummering vil være at organisasjonskultur er viktig for at alle i organisasjonen drar i samme retning. Slik som en av de kommunale informantene sa: «Det er viktig å bygge en kultur i barnehagen som vi ønsker, slik at vi alle drar i samme retning. Det fungerer ikke hvis vi ikke er enige, eller at alle jobber mot forskjellige mål.» Dette er en svært interessant tanke, hvor alle norske barnehager har muligheten og ofte utarbeider egne visjoner og verdier, slik at utenfra kan det se ut som de norske barnehagene jobber mot forskjellige mål. Ved at barnehagene utarbeider egne verdier som de synes er sentrale, vil de påvirke normene som er i organisasjonen, og da også holdningene til de ansatte. Hvis det er slik at noen barnehager er

mer opptatt av å fremme kulturen, deres sentrale verdier og normer, kan det bli ett sprik mellom disse og barnehager som ikke har satt dette på sin agenda.

Når organisasjonskulturen blir omtalt som organisasjonens følelsesmessige rammeverk for samhandling, som skal være grunnlaget for håndtering av problemer, er det interessant for meg at ikke alle barnehager legger ett fokuset på dette. Malmi & Brown (2008) uttrykker også at organisasjonskulturen er den delen av styringspakken som er viktigst for en organisasjon. Så at private barnehager er de som mest fokus på dette, kan lede til forskjeller i både kvaliteten på barnehagetilbudet, som igjen kan lede til høyere overskudd for de private barnehagekjedene. Dette vil bli nærmere forklart under kapittelet om belønninger og kompensasjoner.

Slik som de kommunale informantene fortalte så har de klare føringer fra kommunen om hva slags visjon og verdier de skal ha, og det skyldes at alle organene i den kommunale driften skal ses som en organisasjon. Det krever at kommunen blir sett på som en enhet, og dermed er det viktig at kulturen i hvert organ samsvarer. Så det at enkelte kommunale barnehager ikke har ett forhold, tanker eller klare mål med sin organisasjonskultur kan føre til at de ansatte ikke får den samme tilknytningen til sin organisasjon samtidig som at det kan settes spørsmålstegn om kommunen klarer oppnå sin visjon og de ønskede verdiene hvis det ikke fokuseres på dette. En kommunal informant sa «Det første jeg gjorde da jeg ble styrer i denne barnehagen, var å sette meg ned med de ansatte for å utarbeide verdier som vi ønsker å ha i vår barnehage og hva disse skal bety for oss.». De to andre informantene fra kommunale barnehager meddelte at de ikke hadde klare retningslinjer eller gode rutiner for å videreformidle barnehagens visjon eller verdier for å opparbeide seg en organisasjonskultur.

Alle de private informantene forklarte at fokuset på verdier er viktig i den daglige driften, og at de har blitt brukt mye tid og ressurser på å utarbeide sine verdier. Alle informantene sa at de ansatte har vært med på å utarbeide verdiene og kommet med innspill på hvorfor disse er viktige for dem, barnehagen og barnehagetilbudet. Som en privat informant sa «Alle ansatte må ha samme forhold til verdiene for at vi skal klare å oppnå det barnehagetilbudet vi ønsker.».

Organisasjonskultur kan være med på å redusere insentivene til de ansatte og organisasjoner som gjør handlinger for egen vinning. Det å ha insentiver fra en gruppe, kan påvirke motivasjonen, tilhørighet, samhold og gi følelsen av å gjøre noe viktig, noe som resulterer i at arbeidet føles viktigere enn den personlige vinningen eller den økonomiske kompensasjonen

---

for arbeidet. Det betyr at det vil lønne seg for alle norske barnehager å ha ett sterkt fokuset på organisasjonskulturen, samtidig som at myndighetene legger klare føringer på hvordan de ønsker at hver enkelt barnehage skal utarbeide sine visjoner og verdier som skal gjenspeiles i organisasjonskulturen.

## 5.5 Planlegging.

Som teorien viser til er det nødvendig at alle organisasjoner legger planer for å oppnå sine mål, det er ingen unntak i barnehagesektoren. Derfor er det interessant å se på hva informantene selv mener om planleggingen i tråd med hvordan myndighetene bruker planer for å oppnå sine mål for barnehagesektoren.

### *Kortsiktig planlegging for barnehagesektoren.*

For de kommunale barnehagene vil det være naturlig å ha de samme målene og handlingene på tvers av barnehagene, fordi de er én enhet og må oppfattes slik av brukerne. Som en kommunal informant fortalte «det er viktig at kommunale barnehager i samme kommune har de samme målene og verdiene, slik at vi alle trekker i samme retning.». I rammeplanen for barnehager kommer det frem at barnehagene skal utarbeidet en handlingsplan for året, så det kreves at barnehagen lager en årsplan. Rammeplanen poengterer at årsplanen skal brukes som ett redskap for barnehageansatte samtidig som det skal dokumentere barnehagens valg og begrunnelser. Årsplanen kan brukes av myndighetene, samarbeidspartnere og andre interessenter for å se hvordan det pedagogiske arbeidet er i barnehagen (Kunnskapsdepartementet, 2017).

For private barnehager kan de overordnede målene varierer, men på grunn av barnehageloven, barnekonvensjonen og rammeplanen vil de ha som grunnlag å skape ett barnehagetilbud av høy kvalitet hvor fokuset er rettet mot barnets beste. Derfor vil det være like sentralt for de private barnehagene å lage planer, og det lages årsplaner i de private barnehagene som blir godkjent av kommunen. En av de private informantene forklarte at de sender inn årsplanene til godkjenning, hvor kommunen må godkjenne det pedagogiske opplegget i barnehagen, men de sender det bare inn hvis de skal gjøre endringer fra tidligere planer.

Årsplanen skal legge frem hvordan barnehagen skal arbeide for å oppnå rammeplanens formål og innhold, samtidig som den skal vise barnehageeierens lokale tilpasning til pedagogisk

praksis. Det er viktig at årsplanen synliggjør hvordan barnehagen arbeider med omsorg, lek, danning og læring, hvor progresjonen må komme tydelig frem. Medvirkningen barn og foreldre har i planleggingsarbeidet skal synliggjøres og hvordan barnehagen vurderer sitt pedagogiske arbeid. Årsplanen må også inneholde en plan for hvordan barnehagen arbeider med tilvenning av nye barn og ivaretar samarbeid med skolen. Prosessen med å utarbeide årsplanen skal ledes av barnehagestyreren, men fastsettelsen av årsplanen skal avgjøres av barnehagens arbeidsutvalg (Kunnskapsdepartementet, 2017). Alt dette er i tråd med hva teorien sier er nødvendig for at den kortsiktige planleggingen skal være suksessfull, den inneholder målbeskrivelse, tiltak, hvem som skal utføre handlingene, tidsfrister og kostnad. Kostnader vil jeg komme nærmere inn på i kapittelet som omhandler budsjetter, men barnehagene setter opp budsjetter for året.

Hvem og hvordan årsplanene blir utarbeidet varierer med barnehagene, men som en kommunal informant fortalte meg «I Elverum kommune har vi fått laget en felles årsplan, både for private og kommunale barnehager. Denne inneholder en visjon som alle barnehagene står inne for. Den er på et overordnet nivå, slik at alle barnehagene kan ha sine egne visjoner under dette igjen.». Denne informasjonen i samsvar med at kommunen må godkjenne årsplanene, er det tydelig at barnehagemyndigheten kontrollerer store deler av hvordan årsplanene blir laget. De kommunale informantene forklarer at de får tildelt årsplanene fra kommunen, slik at den skal være lik på tvers av de kommunale barnehagene. En privat barnehagestyrer sa «hos oss er det to ansatte som har tatt på seg å utarbeide årsplanene, det er bedre om noen som arbeider på gulvet, aktivt med pedagogikken hver dag utarbeider de. Det tror jeg vil være med på å gi det beste pedagogiske opplegget.».

Dette viser en forskjellig fremtoning av hvordan de ulike aktørene legger sine kortsiktige planer, hvor alle barnehagene forholder seg til den overordnede årsplanen satt fra Elverum kommune, mens de kommunale barnehagene får utarbeidet årsplanene fra overordnet hold så vil de private aktørene utarbeide sine egne årsplaner internt.

Det kommer frem at lovene myndighetene har satt i rammeplanen vil påvirke hvordan barnehagene utarbeider sine kortsiktige mål og sine individuelle målplaner. Men at det er åpent for at barnehagene tilpasser mål etter lokale forhold og man kan tilføye egne mål for driften av barnehagen. Noe som kan bidra til forskjeller i barnehagetilbudet når ulike barnehager har ulike mål for driften, noe som betyr at hovedfokuset kan variere fra barnehage til barnehage.

---

Årsplaner brukes som en direkte styring av barnehagesektoren, og skal hjelpe myndighetene å kvalitetssikre barnehagen og at de følger rammeplanen slik de er lovpålagte å gjøre. Dette er sentralt og vil være viktig for at man skal kunne tilby ett likeverdig barnehagetilbud i Norge.

### *Langsiktig planlegging for barnehagesektoren.*

I synet av Porteres grunnleggende strategier vil det være logisk å tenke at barnehager velger en kostnadslederstrategi når de utarbeider sine langsiktige planer. Grunnen til at kostnadslederstrategi vil være gunstig for barnehager, bugner i at kostnadsstyring vil være svært sentralt for barnehagenes resultat ettersom det eksiterer en makspris som barnehagene kan kreve av foreldrene. Dette betyr at inntektene til barnehagene er styrt av myndighetene, gjennom en makspris på foreldrebetaling og den statelige tilskuddsordningen.

Ut fra ett teoretisk perspektiv er det tydelig at barnehagene kan ha ett ønske om å drive barnehagen på en kostnadseffektiv måte. Det kan skyldes press for å oppnå gitte budsjetter, muligheten for å kunne ta ut utbytte eller for holde seg innenfor gitte budsjetterrammer. For å forklare hvorfor barnehagene vil ha ett fokus på kostnadseffektiv drift er knyttet til William Suttens Rule. Denne regelen baserer seg på at organisasjoner må fokusere på den posten som påvirker organisasjonens resultat mest. Når barnehagene ikke kan påvirke sine inntekter, eller har ett marked hvor det å drive forskning og utvikling ikke vil være sentralt slik at de kan differensiere seg fra konkurrentene, vil det være viktig å fokusere på kostnadene. Den aller største kostandsposten for barnehagene vil være knyttet til bemanning.

Når det kommer til visjonen til barnehagene er dette ikke nasjonalt styrt utover det som kommer frem i barnehageloven, noe som betyr at alle barnehager kan utarbeide sin egen mål som samsvarer med deres ambisjoner. Når alle norske barnehager er underlagt barnehageloven er det naturlig å anslå at deres mål også er i samsvar med lovverket, som legger vekt på å kunne gi ett godt og likeverdig barnehagetilbud til alle barn i Norge. Ut fra dette kan tenkes at enkelte barnehageaktører jobber med å utarbeide en annerledes visjon og strategi for å tilpasse seg ett bestemt segment eller en gruppe segmenter, slik at de kan virke mer attraktive for enkelte foreldre. At man gjør dette, og samtidig har fokus på kostnadseffektivitet, omtaler teorien som fokusstrategi. Ut fra teorien kan det trekkes i retning av at enkelte private aktører bruker fokusstrategier, hvor kunnskapsbarnehager fokuserer seg inn på foreldre som verdsetter ett høyt pedagogisk innhold og naturbarnehager fokuserer seg på segmenter som ønsker at barna deres skal være ute i naturen, og andre lignende barnehagetilbud.

*Viktig med god planlegging i barnehagesektoren?*

Etter intervjuene med mine informanter kommer det tydelig frem at planlegging er noe alle barnehagene har ett forhold til. En informant forklarte «uten planlegging ville jeg hatt medarbeidere som ikke hadde hatt forståelse for oppgavene eller ett klart bilde av hva vi fokuserer på i den daglige driften.». Dette var gjennomgående i alle intervjuene, at spesielt den kortsiktige planleggingen står sentralt i barnehagene, og dette kan knyttes opp mot at årsplanen må godkjennes av barnehagemyndigheten i kommunen og skal være i samsvar med dagens rammeplan som alle norske barnehager er pålagt å følge. Hvis man ikke følger disse, kan det ende med sanksjoner og i verste fall stenging av barnehagen.

For at myndighetene skal kunne klare målsetningen om å gi alle barn i Norge ett likeverdig barnehagetilbud av høy kvalitet, må de ha styringsmekanismer knyttet til barnehagens planlegging. Planleggingen til barnehagene vil kunne bli sett på som en oppskrift på hvordan driften skal være, både på kort og lang sikt. Hvis myndighetene ikke kan være med på å styre dette, kan det pedagogiske opplegget variere stort mellom de individuelle barnehagene. Noe som ikke er ideelt når man ønsket at barnehagetilbudet skal være tilnærmet lik over hele landet. Men utad kan det oppfattes som myndighetene fokuserer mer på den kortsiktige planleggingen i form av årsplaner, og mindre fokus på de langsiktige planene. Når den nye rammeplanen ble innført i 2017 skal gi retningslinjer for barnehagens verdigrunnlag, innhold og oppgaver. Ønsket mål med den nye rammeplanen er å gi styrere, pedagogiske ledere og det øvrige personalet en forpliktende ramme for planlegging, gjennomføring og vurdering av barnehagens virksomhet.

For at ett målsystem skal kunne være en suksess er det fire krav som må oppfylles ifølge teorien, dette var at målene har 1. hierarkisk rekkefølge hvor det viktigste målet rangeres først og nedover til det minst viktige målet, 2. må være spesifikt og kvantifiserbart slik at folk forstå hva målet innebærer, 3. må være realistisk, at man bygger på muligheter og de sterke sidene til organisasjonen og til slutt 4. målene som blir satt må være forenlige med hverandre. Den nye rammeplanen vil være grunnsteinen til myndighetene for å styre barnehagene og deres planlegging både kortsiktig og langsiktig i prinsippal-agent-modellen hvor myndighetene er prinsippalen og barnehageaktørene er agentene. Problemet med dette kan være at de fire kravene ikke blir oppfylt, spesielt når det er myndighetene som lager planleggingen på tvers av ett mangfold i sektoren. I ett arbeid som er så viktig som barnehagesektoren er, når de er med på å forme barna, deres personlighet og utvikling, er det vanskelig å rangere hva som er

---

viktigst og minst viktig. Noe som videre kan føre til at det er vanskelig å fastsette spesifikke og målbare mål, i samsvar med at de er realistiske. Og til slutt er det vanskelig å vite om målene som blir satt er forenlige, hvert fall i en sektor med mye mangfold. Det er ikke sikkert at målene som myndighetene setter samsvarer eller er forenlige med de målene barnehageaktørene utarbeider selv.

Ut fra samtalene jeg hadde med informantene kom det tydelig frem forskjeller i synet på planlegging, alle barnehagene er opptatt av å planlegge, men utførselen av dette blir gjort på forskjellige måter. De private aktørene legger mer vekt på at alle ansatte skal få ta del i planleggingen, mens i kommunale ligger ansvar mer på lederne i barnehagen. Dette kan ha innvirkninger på motivasjonen til de ansatte på langsikt, og føre til at man får forskjellig eierskap til barnehagen. En av de private aktørene sa til meg «det er viktig for oss at alle kan komme med forslag og utarbeidelser av fremtidige planer, slik at man kan føle ett eierskap til de målene og planene som blir lagt. Det må være takhøyde for alles mening.». Ved at ansatte føler at de blir hørt og sett, vil føre til en indre motivasjon hvor man føler seg tilknyttet til barnehagen og har ett ønske om å utføre en god jobb fordi jobben i seg selv er motiverende. Hvis enkelte ansatte har hatt samme jobben i flere tiår, men likevel ikke blir hørt eller sett fordi de ikke jobber administrativt i barnehagen, er det ikke utenkelig at den indre motivasjonen til den ansatte blir svak.

Selve planleggingen i de private og kommunale barnehagene er relativt lik, noe som skyldes barnehageloven og rammeplanen, og disse planene skal godkjennes av barnehagemyndigheten for å sikre kvaliteten. Det er rom for individuelle og lokale tilpasninger, men det settes krav til det pedagogiske i barnehagen. Ut fra teorien og mangfoldet i barnehagesektoren er det essensielt at myndighetene er med på å styre planleggingen for å sikre at planer som blir lagt og gjennomført i de forskjellige barnehagene har en rød tråd på tvers av geografi og eierskap hvis målet er ett likeverdig barnehagetilbud. Men for at det skal være likestilling blant aktørene er det viktig at det er rom for lokale tilpasninger, slik at alle aktører føler seg likebehandlet, og kan være med på å dekke brukernes behov knyttet til barnehagetjenesten. Selv om det er viktig at myndighetene tar styring på planleggingen er det viktig at planleggingen er spesifikk nok, for å minske muligheten for store avvik mellom planene til aktørene.

## 5.6 Kybernetisk styring.

I spørsmålene knyttet til den finansielle styringen av barnehagene, svarer samtlige informantene at de bruker fastsatte budsjetter som blir utarbeidet året før budsjettperioden. Det er naturlig at barnehagene bruket budsjetter som sitt finansielle instrument fordi kommunale barnehager får tildelt sitt budsjett fra kommunen og de private barnehageaktørene får tildelt tilskudd ut fra to år gamle kostandsbudsjetter i de kommunale barnehagene. Når aktørene får tildelt ett visst tilskudd hvert år, og man ikke kan påvirke inntektene, ville en annen mål- og kontrollstyring enn budsjetter være lite gunstig. Som en informant sa «vi setter opp budsjetter ved slutten av året, og så holder vi oss til det ut budsjettperioden, så får vi se om det går i pluss eller minus når vi oppsummerer.».

Private informantene forklarer at det er de utarbeider sitt budsjett etter at de har fått tildelt midlene de skal kunne bruke. Dagens finansieringsordning vil påvirke hvordan de ulike barnehagene setter opp sine budsjetter, spesielt med den nye bemanningsnormen. Nå er det klare føringer på hvor mye barnehagene må budsjettere på sine bemanningsposter. En privat informant forklarte meg: «måten myndighetene har utarbeidet og innført bemanningsnormen og skjerpet pedagognorm er ett helt eget tema. Gi så kort tid på forbedring uten å få tilskudd for dette er hårreisende.».

Det er andre faktorer som også vil påvirke hvordan private barnehageaktører setter opp sine budsjetter, ett annet eksempel er om enkelte barnehager i kommunen blir lagt ned. Dette har vært tilfellet i Elverum kommune og en privat informant fortalte meg «vi har opparbeidet oss en god egenkapital, slik at vi ikke har kuttet noen kostander selv om vi får lavere tilskudd, slik at vi bevisst har valgt å gå med underskudd de siste årene.».

For at man skal kunne få optimale budsjetter er det essensielt at de som utarbeider budsjettene tar for seg tre ulike forhold, organisasjonens strategi, mål og organisasjon. Det er ingen andre aktører enn barnehagene selv som kan vite dette, og det ville vært vanskelig for myndighetene og fastsette realistiske mål på tvers av mangfoldet og det geografiske spriket i sektoren. I en sektor som er fullfinansiert av staten kan man trekke konklusjonen om at det er knapphet om ressurser, spesielt fordi midlene kunne ha blitt brukt i andre offentlige sektorer som trenger det, som blant annet helsesektoren. Vi kan se på barnehagesektoren som en offentlig sektor, fordi barnehage er ett offentlig tilbud til foreldre, som alle skal kunne bruke. Denne sektoren er kvalitativ styrt, noe som gjør det vanskelig å vite om man forvalter ressursene på en effektiv måte. Samsvarer resultatene med ressursinnsatsen som myndighetene har tildelt?



---

Budsjetter er med på å styre ressursene, hvordan organisasjoner styrer ressursbruken blir delt inn i tre grupper, ressursstyring, produktivitetsstyring og effektivitetsstyring. Med bakgrunn i interessekonflikt indikerer teorien at de private barnehageaktørene driver barnehagene mer kostnadseffektivt enn kommunale barnehager, men med en lavere kvalitet. Dette er fordi de private barnehageaktørene i prinsippal-agent-teorien handler ut fra egen økonomisk vinning og vil få insentiver til å drive kostnadseffektivt i stedet for fokus rettet mot bedre kvalitet. Kommunale barnehager vil fokusere mer på kvalitet fordi kommunen som barnehageleverbygger ønsker å tilby barnehageplasser av høy kvalitet og bruke de kommunale barnehagene som ett sammenligningsgrunnlag. Dette kan være grunnen til at private barnehager har en mer ressursstyring i sine budsjetter, slik at man ønsker best mulig ressurser til lavest kostnad, og de kommunale barnehagene har effektivitetsstyring hvor man fokuserer på produktets/tjenestens verdi eller nytte for brukeren.

Det var under spørsmålene knyttet til budsjettering at nye spørsmål hos meg vokste til, spesielt når en privat barnehagestyrer sa «vi får jo tilskudd etter to år gamle kostnadsregnskapet til de kommunale barnehagene. Dette betyr at vi har samme utgangspunkt. Så jeg skjønner ikke hva de bruker penger på. Spesielt når vi kan gå med overskudd og spare en egenkapital». Dette skapte en nysgjerrighet i meg, for hvordan kan det ha seg at private barnehager kan gå med overskudd når de får samme inntekter som de kommunale barnehagene og opplevd kvalitet er høyere i private barnehager?. Hvordan er dette mulig?

Hvis private aktører har insentiver til å søke profitt, noe vi tar til grunn når disse blir ansett som kommersielle aktører, vil det være naturlig å tenke at dette går på kompromiss for kvaliteten i barnehagen. Men spørreundersøkelser i Elverum kommune viser til at foreldre er mer fornøyde med de private barnehagene, slik at opplevd kvalitet er stor. Uformelle samtaler jeg har hatt med foreldre i Elverum viser til at foreldre har en forståelse av det er større fokus på barnet, i samsvar med ett større utvalg av leker, aktiviteter og bedre mattilbud i de private barnehagene.

Jeg tror det er viktig å knytte motivasjonsteori sammen med dette kapitlet for å kunne undersøke muligheter og svar på disse spørsmålene. Fordi motivasjonen til alle aktørene og leddene vil være med på å forme hvordan budsjetter og fokuset hvordan det økonomiske synet er i barnehagen. Er motivasjonen til de kommersielle aktørene knyttet til ytre motivasjon som å få store utbytter eller er det indre motivasjon som det å ha ett samfunnsansvar viktigere?

I syn av de kommunale barnehagene kan kommunale budsjettfordelinger gi incentiver til å ikke ønske å drive barnehagen på økonomisk effektiv måte. Den kommunale budsjettfordelingen kan anses å ha incentiver til å påvirke ytre motivasjonen, og incentivene kan være negativt rettet. Grunnlaget for dette er komplekst og det er flere faktorer som kan bidra til denne virkningen. Hvis de kommunale barnehagene driver økonomisk effektivt og går med overskudd så vil dette overskuddet bli tatt bort fra barnehagen og brukt til å dekke tap i andre kommunale sektorer som for eksempel helsesektoren. Samtidig som barnehagen neste år vil få tildelt mindre penger i det kommunale budsjettet fordi de drev barnehagen i pluss og dermed er ikke budsjettet riktig budsjettert etter barnehagens kostnader.

Teorien for ytre motivasjon baserer seg på at individer blir motivert av en ytre faktor som belønning, bonuser eller andre ytre incentiver som individet synes er belønnende. Og hvor individer i utgangspunktet er umotiverte og dermed ikke vil yte en større innsats hvis de ikke får en kompensasjon for sitt arbeid. Den kommunale budsjettfordelingen vil ut fra denne teorien bidra til at de kommunale barnehagestyrerne forblir umotiverte til å drive barnehagene på en økonomisk effektiv måte, som kan bidra til å dra ned de økonomiske kostnadene som er i barnehagen. En barnehagestyrer jeg intervjuet sa «dagens ordninger er veldig umotiverende for barnehagestyrerne fordi vi får ikke noen goder av å drive barnehagen kostnadseffektivt.».

De private barnehagene derimot har hatt muligheten til å spare seg opp en kapital, som kan spares til perioder de ønsker eller må bruke den. Disse midlene kan brukes til blant annet flere leker, bedre mat, flere turer, flere pedagogiske hjelpemidler eller høyere lønninger for ansatte og listen fortsetter. En barnehagestyrer meddelte «før den nye bemanningsnormen og skjerpet pedagognorm kom, hadde vi større mulighet til å spare, så det er mye av grunnen til at vi har opparbeidet oss en god egenkapital.».

Før bemanningsnormen og skjerpet pedagognormen kom hadde de private barnehagene en større frihet til å bruke tildelte midler på andre områder enn bemanning ettersom de fikk tildelt tilskudd ut fra kostandene til de kommunale barnehagene. Med andre ord kunne de private barnehagene spare på bemanningskostnader ved å ha en lavere bemanning eller mindre utdannede ansatte enn de kommunale barnehagene. Dette har bidratt til at private barnehagene har opparbeidet seg en egenkapital eller gitt eiere muligheten for utbytter.

Denne muligheten ble borte når bemanningsnormen og skjerpet pedagognorm kom, men mange private barnehager hadde allerede opparbeidet seg en god og stabil egenkapital som kan være med på å skape forskjeller i barnehagetilbudet rundt om i landet. Disse barnehagene

---

har en større frihet til å kunne bruke deler av egenkapitalen på ulike aspekter i barnehagen som kan bidra til ett bedre barnehagetilbud, mens kommunale barnehager ikke har noen opparbeidet egenkapital eller muligheten til å gjøre dette. Noe som kan være med å øke forskjellen mellom opplevd kvalitet i de kommunale og private barnehagene.

Hvis vi ser i synet av motivasjonen til de kommunale barnehagestyrerne om å drive barnehagen økonomisk effektivt er lav, fordi de ikke har noen insentiver til å drive den effektivt og uten dette er individer umotiverte, så vil det kunne være med å skape muligheten for private aktører til å få økt overskudd og skape en forskjell i opplevd kvalitet i de ulike barnehagene. Dette kan bli sett på som en ond sirkel i en sektor hvor man ikke ønsker utbytter.

Hvis vi ser for oss en modell hvor alle leddene vil påvirke hverandre, og vi starter med boks som omhandler budsjetter fra kommunen og hvordan dette blir forvaltet fra år til år, vil dette gi insentiver til driften av barnehagen. Disse insentivene vil da påvirke barnehageansatte og styrer i den daglige driften, og i tilfellet dette viser relevant teori at dette kan føre til umotiverte ansatte. De umotiverte ansatte fører til en lite effektiv økonomisk drift av barnehagen. Man ønsker ikke å drive barnehagen effektivt og gå med overskudd, for disse midlene fratatt dem. Som en barnehagestyrer meddelte «det føles nesten som vi blir straffet for å drive barnehagen økonomisk godt.». Derfor er det naturlig å tenke at barnehagene driver lite effektivt og får samme støtte neste år, slik går det i en evig ond sirkel.

Så hvordan mener jeg at dette kan føre til økte overskudd for private barnehager? Som tidligere nevnt får private barnehager tilskudd fra kommunen ut fra to år gamle kostander i kommunale barnehagene. Økonomisk teori påpeker at kommersielle aktører har insentiver til å øke sitt overskudd, dette vil også være reelt for kommersielle private barnehageaktører, ikke-kommersielle private barnehageaktører vil trolig ha større insentiver til å fokusere på økt egenkapital eller at midlene går til driften av barnehagen. Uavhengig hvilket insentiv de har på dette, ønsker de å ha muligheten til å effektivere sin drift for å få mulighet til å disponere overskuddet som kan oppstå til hva de vil. Ved å redusere sine kostnader i barnehagen, vil de fremdeles få det samme tilskuddet, men kostnadene i barnehagen er lavere enn hos de kommunale barnehageaktørene. Det vil resultere i økt overskudd hos de private aktørene som kan gi utbytter til eiere.

Det vil være sentralt for hele barnehagesektoren at myndigheten finner en god og akseptabel måte på å belønne de kommunale barnehagene på hvis de klarer å gå med overskudd, slik at

motivasjonen blir stryket for å drive barnehagen så kostnadseffektiv som mulig. Det vil være utfordrende å finne riktige belønninger til dette, når vi snakker om en offentlig sektor, men ett eksempel jeg tror kan fungere i lengden er at man ikke får tildelt bonuser, men at man enten kan få årsoverskuddet som en oppspart egenkapital som kan brukes til det barnehagen måtte ønske selv som omhandler driften. Det kan være nye aktiviteter, leker, utstyr, turer, bedre mattilbud eller lignende. Disse midlene vil da gå til å øke kvaliteten på barnehagetilbud i samsvar med at de ansatte føler at overskuddet kommer barnehagen deres til gode. Neste år vil barnehagene få budsjetter etter fjorårets kostnader slik at barnehagene kontinuerlig må jobbe aktivt med å redusere sine kostnader, samtidig som myndighetene vil tjene på at barnehagene driver kostnadseffektivt. Ved å gjøre dette, vil man også minske muligheten for at velferdsprofitører kan ta ut utbytter, fordi tilskuddet vil minske, som resulterer i at private aktører vil få mindre muligheter til å ta utbytter.

### 5.7 Belønninger og kompensasjoner.

I samtale med mine informanter kom det frem at mange ikke trodde at bonus eller insentivlønn kom til å ha en positiv virkning i deres barnehage, og ingen av informantene hadde en slik ordning i deres barnehage per dagsdato. Informantene forklarer at det vil være vanskelig å kunne måle de ansatte på spesifikke ting i deres yrke, slik at det skaper utfordringer til hvilke måltall som skal brukes, og hva man skal fokusere på. Videre påpeker mange informanter at det er vanskelig å utarbeide et bonussystem skal fungere for alle, på bakgrunn av at individer har forskjellig grad av risikoaversjon.

En privat informant kunne fortelle meg «vi ønsker ikke bruke en bonusordning, vi vil og satser heller på å fremme den indre motivasjonen til de ansatte.». Videre i samtalen ble det tydelig at hos dem var det mye fokus på å fremme den indre motivasjonen ved å involvere de ansatte i de fleste avgjørelser som blir tatt. Alle skal få føle at deres meninger betyr noe og at alle er viktige bidragsyttere til at organisasjonen går rundt. Informanten var tydelig på at det spilte ingen rolle om man var avdelingsleder eller assistent, alle har en like viktig stemme når planer skal legges. Slik at alle føler at de blir hørt, det å få ansvar og føle en personlig utvikling er med på å øke den indre motivasjonen.

En kommunal informant forteller at hun er skeptisk til en bonusordning, men er litt mer åpen for muligheten «det hadde vært interessant å ha en liten gulrot i andre enden, men det er ikke rammer til at dette i dag.». Informanten sier at det kunne vært en viktig gulrot for de ansatte,

---

som kunne ha bidratt til å motivere de. Og tror også at det kunne vært med på å demotivere enkelte ansatte. Individuer er forskjellig risikoaverse, slik at denne ordningen kan fungere bra på noen, og veldig dårlig for andre. Informanten påpeker at det er ett yrke som det er vanskelig å skulle måle noen etter, slik at «trynefaktoren» kunne ha spilt en stor rolle, mens andre kunne ha opplevd det som urettferdig. Til syvende og sist medelte informanten at personen er tvilende til at det ville ha fungert i en offentlig instans fordi de ansatte ikke ønsker dette, de er mer opptatt av en sikker inntekt.

En belønning til de ansatte, som er med å motivere og opparbeide en ønsket kultur kan være sosiale sammenkomster. En privat informant forklarte at i deres barnehage har en de en rekke belønninger og kompensasjoner som brukes for å motivere de ansatte, som dekket julebord, dekkede personalturer med faglig innhold og få dekket kurs og utdanninger. Dette vil bidra til at de ansatte opparbeider en tilknytning til organisasjonen og får en god og viktig kompetanse som bidrar til økt kvalitet i barnehagen.

Det er mange måter å se på belønning og kompensasjon, det er mye fokus på det med lønn, bonuser og insentiver knyttet opp mot målsetninger. Men ut fra samtalene jeg har hatt med mine informanter har det blitt klart for meg at fokuset hos barnehageaktørene ikke er å fremme den ytre motivasjonen, og man har en tilnærming som viser til at individet ikke bare motiveres av en ytre faktor. Så det kan være viktig å finne en balansegang på insentiver som appellerer til både indre og ytre motivasjon.

I relasjonen hvor barnehageaktør er prinsipal og barnehageansatte er agenter, er det ikke unaturlig å tenke seg at det kan eksistere både asymmetrisk informasjon med enten ugunstig utvalg eller moralsk hasard. En kommunal informant forklarte meg «vi har fokus på etterutdanning av våre ansatte, ett fokusområde som skal være med på å motivere de ansatte. Det gjør også at vi har godt utdannede personale.». Å ha ett godt utdannet personell er ikke ensbetydende med høyere eller bedre kvalitet i det pedagogiske opplegget i barnehagen. Dette blir mer omdiskutert i neste delkapittel, men hvis ansatte ikke bruker denne kompetansen på riktig måte vil det ikke heve kvaliteten i barnehagen.

Hos kommunale barnehageaktør vil det være vanskeligere å innføre belønninger, som bonuser, høyere lønn og andre kompensasjoner. Det skyldes at kommunale barnehager får budsjettene sine av kommunen, og lønnsforhandlinger annen hvert år. Disse vil følge vanlige satser, og det ligger per dags dato ingen mulighet for kommunale barnehager å innføre en bonus, fordi

det er offentlige midler som brukes i barnehagen. Det betyr at ett eventuelt overskudd som kunne ha blitt brukt til en bonus ikke vil komme i barnehagens hender, men blir brukt til å dekke tapet i andre sektorer.

Ved å se på statistikk for sykefraværet i barnehagesektoren, kan vi se at den jevnt over er høy, noe som kan forklares med at det er ett tungt yrke i samsvar med mye bakterier. Men som statistikken fra Barnemonitoren (SSB, 2020) viser har Elverum kommune de siste to årene hatt høyere sykefravær i de kommunale barnehagene enn i de private. Dette kan være ett tegn på at de ansatte i kommunal barnehage har lavere motivasjon og eierskap til sin arbeidsplass. Mine funn ved at private aktører aktivt prøver å motivere sine ansatte, enten ved ytre eller indre motivasjon vil korrelerer med statistikken om lavere sykefravær i private barnehager og støtter deretter oppunder motivasjonsteori. Det vil være gunstig for barnehagene å ha lavt sykefravær med tanke på bemanningskostnader og kvaliteten på barnehagetilbudet vil gå opp hvis man har faste ansatte mest mulig i barnehagene, som vil lede til en forutsigbarhet både for barna og foreldre.

Ut fra teorien, intervjuer med informanter og statistikk om sykefravær vil det kunne være gunstig for de kommunale barnehagene å ha mulighetene til å innføre belønninger og kompensasjoner for de ansatte. Dette trenger ikke å omhandle en insentivlønn eller bonuser, men at det er viktig for sektoren å motivere sine medarbeidere med belønninger og kompensasjoner for sin arbeidsinnsats, som de private aktørene aktivt gjør gjennom mer ansvar, personalgoder eller lignende, eller at man aktivt går inn for å styrke den indre motivasjonen hos de ansatte.

## 5.8 Administrativ styring.

I barnehagesektoren hvor det er et stort mangfold blant barnehageaktører, eksiterer det også ulike styringsstrukturer. Noen har en komplisert styringsstruktur, men andre har en helt enkel struktur. Teorien forklarer at styringsstruktur er hvordan planleggingen i organisasjonen foregår og hvordan beslutninger blir tatt. Styringsstruktur og organisasjonsstruktur vil påvirke og utforme hverandre, og vil her bli sett under ett.

De kommunale barnehagene har en organisasjonsstruktur som er relativt lik på tvers av de ulike kommune som eksiterer i Norge. Ut fra Porters fire konkurransestrategier kan det argumenteres for at de kommunale barnehagene vil havne under divisjonalisert struktur.

---

Denne strukturen er desentralisert hvor organisasjonen er delt opp i selvstendige divisjoner. Kommunen vil bli sett på som barnehageaktøren, men kommunen er delt opp i flere selvstendige divisjoner, som helsesektoren, utdanningssektoren og listen fortsetter, men også barnehagesektoren i kommunen blir fordelt på selvstendige divisjoner. Hver enkelt kommunale barnehage blir sett på som sin egne divisjon.

Ikke-kommersielle private barnehager vil peke i retning av å ha en enkel struktur som sin konkurransestrategi. Teorien påpeker at denne strukturen har som kjennetegn at det er horisontal svak fordeling hvor man fokuserer på en spesiell tjeneste. Dette vil være aktuelt for de ikke-kommersielle barnehagene, fordi ofte er disse enkeltmannsforetak eller foreldre eid, slik at de spesialisere seg på barnehagetjenesten, og har en mindre styringsstruktur. Hvor styret av barnehagen er det høyeste leddet.

Maskinbyråkratisk struktur har mange kjennetegn med de kommersielle barnehageaktørene. Kjennetegnet på denne strukturen er at det er sentralisert, med en stek horisontal og vertikal arbeidsfordeling med ett fokus på kostnadsbesparelser. For de store kommersielle barnehageaktørene vil dette være passende hvor vi ser en stor og komplisert organisasjonsstruktur, hvor aktørene har mange barnehager på tvers av geografiske områder i Norge. Det vil være viktig for disse aktørene å fokusere på kostnadsbesparelser når de er kommersielle aktører som ønsker å drive virksomheten med profitt.

Disse ulike strukturene vil være med på å rette fokuset til de aktørene på forskjellige måter, slik at hovedfokuset til de kommersielle aktørene blir kostnadsbesparelser, fokuset til de ikke-kommersielle aktørene være rettet mer mot kvaliteten av barnehagetilbudet. De kommunale barnehagene kan få forskjellige fokuser fordi de blir delt opp i selvstendige divisjoner.

Barnehagesektoren er sterkt styrt av eksterne kontroller fra lover, regler og prosedyrer utarbeidet fra myndighetene. Det vil være viktig å huske at lover, regler og prosedyrer skal være med på lede medarbeiderne til ønsket mål og atferd, men ved å tilføre svært mange av disse kan det føles overveldende for barnehageaktørene. All økonomisk teori i forbindelse med å styre medarbeidere eller aktører til ønsket atferd påpeker at det er viktig at målene ikke er for mange eller at de er substitutter, som betyr at de er motstridende.

En privat barnehagestyrer sa «Det er begrenset hvor mange lover og regler de kan presse ned på oss. Det ender opp med at man bruker mer tid på å dokumentere tiltak og hva man gjør, enn på tid med barna. Vi kan jo ikke gjøre begge deler, når vi ikke får mer tilskudd.». Dette tyder

på at disse to oppgavene er substitutter, at jo mer rapporteringspliktige barnehagene blir, jo mindre tid vil de bruke på samspill med barna. Noe som vil være helt motstridende av det myndighetene ønsker å oppnå med lovendringene som er å få ett barnehagetilbud av høy kvalitet. Styreren vektlegger at motivasjonen til de ansatte blir lavere jo flere administrative oppgaver de blir pålagt å gjennomføre, informanten sier at snart er man nødt til å ansette en person som bare arbeider med administrativt arbeid, noe man ikke vil få tilskudd for per dagsdato.

På bakgrunn av en sterk ekstern kontroll fra myndighetene vil den interne kontrollen være i direkte korrelasjon med regler, rutiner og prosedyrer fra myndighetene. Dette fører til at det er mindre variasjon mellom reglene, rutinene og prosedyrene til de forskjellige barnehageaktørene. Spesielt med den nye rammeplanen for barnehager, som vil direkte påvirke alle barnehagene og hvordan de utarbeider sine interne regler, rutiner og prosedyrer. Det er uten tvil viktig at myndighetene gir klare føringer og retningslinjer for å klare å oppnå sine ønsker for barnehagesektoren, men det vil være essensielt at de ikke tilfører for mye arbeidsmengde på barnehagene, da dette vil redusere nytten av tiltakene.

En organisasjonsstruktur skal organisere hvem som skal arbeide hvor og hvem som skal ha beslutningsansvar i ulike situasjoner. Når den nye bemanningsnormen og skjerpet pedagognormen ble etablert, kom det klare føringer fra myndighetene om hvordan strukturen i barnehagen skal være. Loven gjør at barnehagene har liten til ingen påvirkning om hvordan fordelingen av ansatte rundt på de forskjellige avdelingene.

Forskning viser at strukturen i norske barnehager er relativt flat, men ut fra mine funn kommer det tydelig frem at dette er i endring. Flere av barnehagene har fått en struktur hvor man har et klarere skille mellom hvem som gjør ulike arbeidsoppgaver og hvilke arbeidsoppgaver som skal gjøres av ulike ansatte. Strukturen for beslutningsansvaret for ulike arbeidsoppgaver i barnehagen har ut fra min forskning vist at dette kan variere mye fra de forskjellige barnehagene. Hvor i enkelte barnehager er det en klar arbeidsfordeling hvor man jobber mot at pedagogene bruker mest tid sammen med barna, mens i andre barnehager arbeider alle med de samme arbeidsoppgavene. En privat informant fortalte at tidligere hadde de hatt muligheten til å ha en kokk, slik at de ansatte ikke brukte noe tid på å lage mat, dette kan være med på å heve kvaliteten på barnehagetilbudet, både ved at de ansatte bruker mer tid med barna og at barna for god kvalitets mat. Det vil være av interesse for å få maksimalt ut av den nye bemanningsnormen og skjerpet pedagognorm å se på arbeidsfordelingen i barnehagen for å



---

kunne heve kvaliteten på barnehagetilbudet. Det vil være fornuftig om man endret på arbeidsfordelingen at pedagogene bruke mest tid sammen med barna, og ikke bruke tiden på andre arbeidsoppgaver som matlaging, ryddig og skift av bleier.

Det vil være viktig å stimulere til indre motivasjon, både på grunnlag av teorien og forskning som viser at det er en sterk sammenheng mellom indre motivasjon og kvaliteten på arbeidsoppgavene som gjennomføres. I barnehagesektoren hvor kvalitet på barnehagetilbudet er sentralt, og når man har ett ønske om å kontinuerlig forbedre kvaliteten på tilbudet vil det være viktig å ha klare tanker og strategier for å styrke den indre motivasjonen til de ansatte. De private informantene forklarer at dette er noe de fokuserer mye på når beslutninger skal tas, at de ønsker at beslutningsleddet viskes mer ut, sånn at alle kan ta del i beslutninger. En informant sa «hos oss er vi opptatt av takhøyde og at alle skal kunne si noe og delta i beslutninger. Og vi har jevnlig personalmøter for ulike grupper i avdelingene, slik at alle får sagt det de mener.».

Flere av informantene mener at de kommunale barnehagene bør ha lik tilpasning, slik at de blir oppfattet som en enhet. At de kommunale barnehagene i samme kommune skal oppleves likt av alle foreldre, uavhengig av hvilken barnehage barnet går i.

Ut fra funnene i intervjuene er det ett skille mellom hvor mye hver medarbeider er involvert i beslutninger som tas. De private aktørene lar flere av sine ansatte være involvert i denne prosessen, som kan bidra til økt motivasjon og tilknytning til tiltak og planer som iverksettes. Dette vil føre til større suksessrater, fordi de ansatte forstår og føler de har bidratt til de beslutningene som tas. Utenom dette er organisasjonsstrukturen nokså like internt i barnehagene, hvor barna deles inn i avdelinger, ut fra alder, så avdelingsledere, barnehagestyrer og barnehage styre som øverste leddet.

## 6. Konklusjon.

Barnehagesektoren er en kompleks sektor med mange forskjellige utfordringer. Det eksisterer flere utfordringer enn de jeg har tatt opp i denne utredningen, og det er en sektor som kan trenge veiledning og fokus i takt med at samfunnet forandres. Ut fra problemstillingen og andre utfordringer sektoren møter tror jeg det vil være utfordrende for politikere å tro de kan løse alle problemene som sektoren opplever umiddelbart og bare med endring av dagens lover.

Ut fra økonomisk teori og tidligere forskning viser til at når organisasjoner får konkurranse vil organisasjonen aktivt jobbe med å vinne markedssegmenter og jobbe mot en effektiv drift. For barnehagesektoren vil fokus rettes mot kostnadsbesparende tiltak og forbedring av kvalitet av barnehagetilbudet. Grunnlaget for denne antakelsen skyldes at måten barnehagene kan påvirke sitt årsresultat er ved å redusere sine kostnader når inntektene er fastsatt. Arbeidet med forbedring av kvaliteten av barnehagetilbudet vil være ett fokusområde, for brukeren vil være svært opptatt av kvaliteten på tilbudet. Det resulterer i at etterspørselen til barnehagen vil øke i takt med økt kvalitet på barnehagetilbudet. Denne virkningen vil være i samsvar med ønskene myndighetene har for barnehagesektoren, hvor man får ett barnehagetilbud av høyest mulig kvalitet til lavest mulig kostnad, noe som samsvarer med prinsippal-agent-teorien hvor myndighetene er prinsippalen. På bakgrunn av dette vil det være viktig å fortsatt ha flere aktører i barnehagesektoren, for å trigge til konkurranse i markedet, slik at en likestilling mellom barnehageaktørene bør forbli en prioritering for myndighetene.

Det første myndighetene bør fokusere på og utfordre i barnehagesektoren er tankesettet rundt sektoren. Bør hovedfokuset til myndighetene være rettet mot private aktører, velferdsprofitører og hvordan man kan stoppe dette, eller bør hovedfokuset rettes mot andre områder? Det er viktig at staten viser hva de anser som det viktigste i barnehagesektoren og kommuniserer dette på en god og effektiv måte, er det viktigste trivsel og kvalitet i barnehagene eller er det hva offentlige midler brukes til?

Det er forståelig at staten ønsker å kombinere disse målene. Men økonomisk teori har blitt gjennom denne masterutredningen vist til at det finnes mange måter å kontrollere barnehagesektoren uten nødvendigvis å bare endre barnehageloven. Personlig tror jeg at det vil være mange andre gode måter å fokusere på som vil bidra til mindre forskjeller i opplevd kvalitet, øke kvalitet og samtidig som at det er med på å redusere muligheten for private aktører å ta ut utbytter.

---

Så for å se på andre muligheter må vi se på forskningsspørsmålene, og det første forskningsspørsmålet var «Hvordan oppfatter og løser barnehagene gjeldende lover for sektoren?». Her kommer det frem at det eksisterer klare føringer på hvordan den daglige driften og det pedagogiske opplegget i barnehagene skal være. Informantene legger vekt på at lovene har forbedret seg, men at de enda er åpne og kan være utfordrende å forstå. Samtidig som at det eksisterer smutthull per dags dato som velferdsprofitører kan benytte seg av. Men likevel vil disse lovene være med på å sikre at det pedagogiske opplegget i barnehagene er godt.

Det andre forskningsspørsmålet lyder «Hvordan ser den interne styringspakken ut i hver barnehage?». I denne utredning har jeg brukt Malmi og & Brown sin modell for styringspakke, og funnene viser til at det eksisterer forskjeller i hvordan de ulike aktørene bruker styringsmekanismer i styringspakken. De viktigste funnene jeg fant var at de private aktørene fokuserer mer på organisasjonskultur og bygge verdier som alle de ansatte kan kjenne seg igjen i, slik at de aktivt jobber mot det samme målet og til enhver tid vet hvordan de skal opptre og oppføre seg, både mot foreldre, men også hverandre. Organisasjonsstrukturen er relativt lik mellom de offentlige og private aktørene, noe som kan forklares ved at det er klareføringer i rammeplanen, men i de private barnehagene legges det opp til at alle ansatte skal være med på beslutninger og aktivt delta i utarbeidelsen av planer. Under hvordan de forskjellige aktørene legger planer, kommer det frem at kortsiktige planer er sterkt styrt av myndighetene, noe som gjør at det er mindre rom for variasjoner her mellom de ulike aktørene. Den langsiktige planleggingen varierer i en større grad, hvor det er de private som klare planer for fremtiden. Helt til slutt er det en større variasjon mellom de ulike aktørene når det gjelder belønninger og kompensasjon, men dette kommer under forskningsspørsmål tre.

Det tredje forskningsspørsmålet «Hvordan motiverer barnehageaktørene sine medarbeidere, og bruker de forskjellige verktøy i dette arbeidet?», kobler seg opp mot styringsmekanismen belønninger og kompensasjon. Her viser funnene en stor variasjon mellom de private og kommunale aktørene. De kommunale barnehageaktørene har lite belønninger og kompensasjon for sine medarbeidere, er i all hovedsak muligheten til videreutdanninger og kurs. Noe som er i sterk kontrast til noe av det de private informantene sier de gir til sine medarbeidere. Det er variasjon mellom de private aktørene også, men de har ett større fokus på det å skulle fremme indre eller ytre motivasjon hos sine medarbeidere. En privat aktør forklarte at «Vi ønsker å fremme til den indre motivasjonen hos våre ansatte, og ønsker ikke å bruke bonuser eller lignende hos oss. Vi er mer opptatt av å involvere alle våre ansatte i ulike

situasjoner, slik at alle føler at de blir sett og har en betydningsfull stemme. Dette gjelder fra avdelingsledere og ned til assistenter.» En annen privat aktør forklarte at de hadde en rekke belønninger og kompensasjoner for sine ansatte «Vi dekker deler eller hele etterutdanningen til ansatte, ledere har høyere lønn enn tariff, vi gir godt med klesgodtgjørelse, sponser deler av julebordet, mat på planleggingsdager, fri juleaften og nyttårsaften med lønn og dekker hele personalturer med faglig innhold.» En privat styrer forklarer «for at barna skal ha det bra, må de ansatte også ha det bra, alt starter med de ansatte.»

Motivasjonen hos medarbeideren vil være essensielt for hvordan resultatet for organisasjonen blir, om man fremmer dette ved hjelp av indre og ytre motivasjon eller en kombinasjon av disse. Motivasjonsteorien forklarer at individer som er indre motiverte vil levere arbeid av bedre kvalitet. Derfor vil det være viktig at alle norske barnehager jobber med å motivere sine medarbeidere, og som er rettet mot å fremme den indre motivasjonen. Fordi å heve den indre motivasjonen til barnehageansatte vil det bidra til å heve kvaliteten på barnehage tilbudet.

Under tredje forskningsspørsmålet vokste også spørsmålet om motivasjonen hos kommunale barnehagestyrere til å drive barnehagen kostnadseffektiv er lav. I økonomisk teori kommer det tydelig frem at det er viktig for prestasjoner til individer at de er motiverte til å gjennomføre en ønsket handling. Dette kan være både indre og ytre motivasjon, eller en kombinasjon av begge.

Forskningsspørsmål fire «Brukes det en prinsipal-agent-modell som ett styringsverktøy for å løse asymmetri hos barnehageaktøren, og i barnehagesektoren?» blir godt besvart gjennom de tidligere forskningsspørsmål, men også gjennom gjeldende lover for barnehagesektoren. Hvor barnehagemyndighetene bruker en prinsipal-agent-modell gjennom lovene for sektoren for å hindre asymmetrisk informasjon, men også få ønsket atferd av barnehageaktørene. Myndigheten bruker også modellen gjennom utdanningen av barnehageansatte, slik at man former ønsket atferd og kompetanse på tvers av eiermangfoldet i sektoren. For barnehageaktørene vil teoriens definisjoner legge vekt på at det er de private aktørene som i størst grad bruker en prinsipal-agent-modell, hvor det i en større grad brukes belønninger og kompensasjoner for å styre atferden til de barnehageansatte. Ved at kommunale barnehager ikke har en like klar prinsipal-agent-modell internt, kan det føre til at det blir asymmetrisk informasjon som kan lede til enten ugunstig utfall eller moralsk hasard. Hvor de barnehageansatte yter en lavere innsats enn det kommunen ønsker.

---

Det vil være sentralt å få utarbeidet klare mål og planer for barnehagesektoren som må være grundig forklart og som kreves at alle barnehagene følger dette. Per dagsdato kan vi si at det er frasene «til barnas beste» og «ett likeverdig barnehagetilbud av høy kvalitet» som er målet i barnehagesektoren. Rammeplanen skal sikre at dette skjer. Problemet med dette er at disse frasene er veldig åpne og kan tolkes som man vil, som en av barnehagestyrerne så fint sa det «til barnas beste kan jo også bety at man gir mer til de ansatte, for hvis de ansatte ikke har det bra så har ikke de barna det bra heller.». Dette er med på å belyse hvor kompleks sektoren er, derfor vil det være nødvendig at det utarbeides klare mål, strategier og planer for å gjennomføre ønskede mål. Videre er det viktig å gjennomføre tilsyn på at nettopp dette blir gjennomført i alle norske barnehager.

Problemstillingen som jeg har prøvd å svare på i denne utredningen er «Kan myndighetenes styringsmekanismer eller forskjellene i barnehagenes interne styringspakke forklare asymmetrien som eksisterer i barnehagesektoren?». Mine funn som er knyttet sammen med forskningsspørsmålene har prøvd å besvare denne problemstillingen, og vi kan se at det eksisterer forskjeller i de interne styringspakkene til private og kommunale barnehager som kan være med på å forklare hvorfor det er velferdsprofitører i barnehagesektoren.

Ut fra mine funn i denne utredningen har jeg mindre tro på at endringer i barnehageloven vil være den beste og mest effektive måten å hindre muligheten for at private barnehageaktører tar ut utbytter. En mer effektiv måte kan være å jobbe aktivt med å effektivisere alle barnehager, slik at årsresultatet til de private og kommunale barnehagene jevnes ut og blir tilnærmet lik null. For å få til dette må det komme endringer som motiverer de kommunale barnehagene til å drive sin barnehage kostnadseffektivt. Samtidig tror jeg det vil være essensielt for sektoren, brukerne og aktørene at myndighetene endrer fokuset på sektoren fra det økonomiske og vrir det mer mot kvaliteten på barnehagetilbudet. Det vil være essensielt for sektoren å finne løsninger som kan vedvare over tid, når det er en sektor i stadig endring, spesielt når det kommer til etterspørselen.

Ettersom barnehagesektoren er kompleks, hvor det eksiterer mange utfordringer er det derfor mange aspekter jeg ikke har kunnet dekke i denne utredningen, men som jeg har tro på at det er nødvendig å forske på og belyse i barnehagesektoren.

- Det er rom for å forske mer på kommunes dobbeltrolle, hvorfor har kommunen fått denne oppgaven når det allerede eksisterer store utfordringer i sektoren? Hvordan oppfatter barnehagene dette?
- Hos mange av de store barnehageaktørene er det mange forskjellige aktører inne i den daglige driften som kan være med på å bidra til muligheter for utbytter i sektoren. Med at flere aktører er inne hos barnehagene mener vi at det en aktør som vasker, en aktør som eier barnehagebygget og barnehagen leier av aktøren, de som leverer mat osv. Ofte kan det være felles eierinteresser hos barnehageaktøren og disse eksterne aktørene, som bidrar til muligens å ta ut utbytter.
- Dagens tilskuddsordning for de private barnehagene.
- En oppgave som hadde vært veldig interessant er undersøke er om foreldre nasjonalt opplever en høyere kvalitet i private barnehager enn i kommunale. Det ville vært spennende å sett hva en slik undersøkelse over hele landet ville ha vist til, ville det vært enkelte områder som skilte seg ut som veldig fornøyd med en av instansene? Hva kan man eventuelt lære av disse områdene? I min oppgave har jeg bare lagt fokuset på Elverum kommune, slik at det ville vært interessant å sett hvordan det oppleves på et nasjonalt nivå. Det ville også være sentralt å se på hvilke kriterier foreldrene anser som de viktigste for kvaliteten til barnehagen.
- Virkningen den nye bemanningsnormen og skjerpet pedagognorm. Hvordan har det påvirket barnehagene? Mange private aktører uttrykker at det er hårreisende at de ikke fikk tilskudd til å innføre disse, og mange har gått med underskudd etter at loven tredde i kraft.

---

## 7. Litteraturliste.

- Alver, V., & Sæther, A. K. (2018, mai 31). *Bemanningsnormen er vedtatt*. Hentet fra Utdanningsforbundet.no:  
<https://www.utdanningsforbundet.no/nyheter/2018/bemanningsnormen/>
- Andersen, M. S. (2020, Mars 12). *Direktoratet for forvaltning og IKT*. Hentet fra Veileder og verktøy: [https://www.difi.no/sites/difino/files/mona\\_stormo\\_andersen\\_-\\_veileder\\_og\\_verktoy\\_for\\_internkontroll\\_i\\_offentlige\\_anskaffelser.pdf](https://www.difi.no/sites/difino/files/mona_stormo_andersen_-_veileder_og_verktoy_for_internkontroll_i_offentlige_anskaffelser.pdf)
- Bragelien, I. (2015). Insentiver. I K. G. Hoff, I. Bragelien, P. A. Holving, Ø. Strøm, & E. Vea, *Strategisk økonomistyring* (ss. 433-456). Bergen: Universitetsforlaget.
- Deci, E. L., & Ryan, R. M. (2000, (25)). Intrinsic and Extrinsic Motivations: Classic Definitions and New Directions. *Contemporary Educational Psychology*, ss. 54-67.
- Dur, R., & Zoutenbier, R. (2015, August). Intrinsic Motivations of Public Sector Employees: Evidence for Germany. *German Economic Review*, ss. 343-366.
- Dysvik, A., & Kuvaas, B. (2016). Produktiv motivasjon i arbeidslivet. I R. Buch, A. Dysvik, & B. Kuvaas, *Produktiv motivasjon i arbeidslivet*. (ss. 21-34). Bergen: Cappeldamm Akademisk.
- Elverum kommune. (2018, mai 2). *VEDTEKTER FOR KOMMUNALE BARNEHAGER I ELVERUM*. Hentet fra Elverum kommune: <https://s3-eu-west-1.amazonaws.com/cdn.elverum.kommune.no/files/Vedtekter/Vedtekter-for-kommunale-barnehager-i-Elverum.pdf>
- Elverum kommune. (2019, august 26). *Etablering av barnehage*. Hentet fra Elverum kommune: <https://www.elverum.kommune.no/naering/etableringsservice/etablering-av-barnehage>
- Elverum kommune. (2019, desember 16). *Kommunens verdigrunnlag*. Hentet fra Elverum kommune: <https://www.elverum.kommune.no/elverum-kommunes-verdigrunnlag>
- Elverum kommune. (2020, mars 4). *Barnehager*. Hentet fra Elverum kommune: <https://www.elverum.kommune.no/barnehage/barnehager>

- Elverum kommune. (2020, januar 22). *Foreldrebetaling*. Hentet fra Elverum kommune: <https://www.elverum.kommune.no/foreldrebetaling>
- Glomseth, R. (2019, 2). *Hva er organisasjonskultur, og hvorfor bry seg med den?* Hentet fra Magma: <https://www.magma.no/hva-er-organisasjonskultur-og-hvorfor-bry-seg-med-den>
- Haugset, A. S. (2018, april 18). *Institusjonelt eiermangfold og et likeverdig barnehage tilbud*. Hentet fra Tidsskrift for Nordisk barnehageforskning, 17(1): <https://doi.org/10.7577/nbf.2410>
- Hendrikse, G. (2003). *Economics and Management of Organizations: Co-ordination, Motivation and Strategy*. Berkshire: McGraw-Hill Education.
- Hoff, K. G., & Helbæk, M. (2015). *Økonomistyring 2 - Driftsregnskap og budsjettering*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Jacobsen, D. I., & Thorsvik, J. (2013). *Hvordan organisasjoner fungerer*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Johannessen, A., Tufte, P. A., & Christoffersen, L. (2015). *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode* (4. utg.). Oslo: Abstrakt forlag.
- Johansen, Ø. (2016, mars 22). *Private øker fortsatt – kryper opp mot 50 prosent*. Hentet Februar 07, 2020 fra Barnehage.no: <https://www.barnehage.no/artikler/private-okert-fortsatt-kryper-opp-mot-50-prosent/428173>
- Johanson, D., & Madsen, D. Ø. (2013, Juni). *Økonomisk styring i Norge - en kartlegging av styringssystemer i norske bedrifter*. Hentet fra Magma: <https://www.magma.no/okonomisk-styring-i-norge>
- Jøssang, T. I. (2013, mars 12). *Barnehage legges ned*. Hentet fra Stavnger aftenblad: <https://www.aftenbladet.no/lokalt/i/v8K0B/barnehage-legges-ned>
- Kaufmann, G., & Kaufmann, A. (2015). *Psykologi i organisasjon og ledelse*. Bergen: Fagbokforlaget.



- 
- Kenton, W. (2019, april 19). *Moral hazard*. Hentet fra Investopedia: <https://www.investopedia.com/terms/m/morahazard.asp>
- Kotler, P. (2015). *Markedsføringsledelse*. Oslo: Gyldendal.
- Kristoffersen, T. (2017). *Virksomhetsstyring og regnskapsorganisering*. Bergen: Fagbokforlaget.
- KS. (2017, november 3). *Kommunen vil føre tilsyn i private barnehager*. Hentet fra KS: <https://www.ks.no/fagomrader/barn-og-unge/barnehage/kommunene-vil-fore-tilsyn-i-private-barnehager/>
- Kunnskapsdepartementet. (2007). *Veileder: Tilsyn med barnehager*. Hentet fra Kunnskapsdepartementet: <https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kilde/kd/bro/2007/0001/ddd/pdfv/304960-tilsyn-f4226.pdf>
- Kunnskapsdepartementet. (2017, august 1). *Rammeplan for barnehagen*. Hentet fra Utdanningsdirektoratet: <https://www.udir.no/rammeplan>
- Kvale, S., & Brinkmann, S. (2015). *Det kvalitative forskningsintervju* (3. utg.). Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.
- Kvaløy, O. (2015, september 21). *Insentiver i offentlig sektor*. Hentet fra Produktivitetskommisjonen: [https://produktivitetskommisjonen.no/files/2014/02/kvaloy\\_2015sept21.pdf](https://produktivitetskommisjonen.no/files/2014/02/kvaloy_2015sept21.pdf)
- Lazear, E. P. (1986). Salaries and Piece Rates. *Journal of Business* 59, ss. 405-431.
- Lovdata. (2005, juni 17). *Lov om barnehager (barnehageloven)*. Hentet fra Lovdata: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2005-06-17-64>
- Malmi, T., & Brown, D. A. (2008, 19). Management control system as a package - Opportunities, challenges and research directions. *Management Accounting Research*, ss. 287-300.
- NRK. (2003, juni 16). *Dette er barnehageforliket*. Hentet fra nrk.no : <https://www.nrk.no/norge/dette-er-barnehageforliket-1.509902>

Private barnehagers landsforbund. (2017, september 21). *PBLs hørings svar: Nye normer umulig uten ny finansiering*. Hentet fra barnehage.no: <https://www.barnehage.no/artikler/pbls-horingssvar-nye-normer-umulig-uten-ny-finansiering/429080>

Regjeringen. (2005, april 8). *St.meld. nr. 28 (2004-2005). Om evaluering av maksimalpris i barnehager*. Hentet fra Regjeringen.no: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-28-2004-2005-/id407493/?ch=4>

Regjeringen. (2012). *Meld.St.24 Fremtidens barnehage*. Hentet fra Regjeringen: <https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kilde/kd/bro/2007/0001/ddd/pdfv/304960-tilsyn-f4226.pdf>

Regjeringen. (2018, august 20). *Rett til barnehageplass*. Hentet fra regjeringen.no: <https://www.regjeringen.no/no/tema/familie-og-barn/barnehager/innsikt/Rett-til-barnehageplass/id2344761/>

Regjeringen. (2019, juni 13). *Hørings svar fra Elverum kommune*. Hentet fra Regjeringen: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-av-forslag-til-endringer-i-barnehageloven-med-forskrifter-ny-regulering-av-private-barnehager2/id2641852/?uid=4c1f62e0-691a-44c0-b024-d6d8d450d3c1>

Regjeringen. (2020, januar 03). *Finansiering av barnehager*. Hentet fra Regjeringen: <https://www.regjeringen.no/no/tema/familie-og-barn/barnehager/innsikt/finansiering-av-barnehager/id2344788/>

Sagberg, I. (2018, februar 15). *Organisasjonskultur*. Hentet fra Store Norske Leksikon: <https://snl.no/organisasjonskultur>

Sandvik, A. M. (2014, April). Hva påvirker direkte og myndigføring av ledelse? *Magma*, ss. 56-63.

Saunders, M., Lewis, P., & Thornhill, A. (2009). *Research Methods for Business Students* (5. utg.). Edinburgh: Pearson Education.

- 
- Schein, E. (1991). *Organizational Culture and Leadership*. New York: John Wiley & Sons Inc.
- SSB. (2017, september 14). *Barnehagedekning før og nå*. Hentet fra Statistisk sentralbyrå: <https://www.ssb.no/utdanning/artikler-og-publikasjoner/barnehagedekning-for-og-na>
- SSB. (2020, mars 13). *Barnehager*. Hentet fra ssb.no: <https://www.ssb.no/barnehager>
- SSB. (2020, desember 06). *Sykefravær i barnehagesektoren*. Hentet fra Barnehage monitor: <https://www.barnehagemonitor.no/sykefravaer/>
- Store Norske Leksikon. (2014, september 28). *Barnehagereformen*. Hentet fra Store Norske Leksikon: <https://snl.no/barnehagereformen>
- Storvik, L. F. (2019, desember 11). *Ny kurs krever ny organisering*. Hentet fra Første steg, 19(4): <https://www.utdanningsnytt.no/files/2020/01/21/F%C3%B8rstesteg0419-dobbeltsidig.pdf>
- Teigen, K. H. (2020, mars 13). *Motivasjon*. Hentet fra Store norske leksikon: <https://snl.no/motivasjon>
- Tjora, A. (2017). *Kvalitative forskningsmetoder i praksis* (3. utg.). Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.
- Utdanningsdirektoratet. (2015, november 10). *Etablering av barnehager*. Hentet fra Utdanningsdirektoratet: <https://www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/barnehage/godkjenning-og-kontroll-av-private-barnehager/#hvilke-vilkar-kan-kommunen-stille>
- Utdanningsdirektoratet. (2018, juni 18). *Bemanningsnorm og skjerpet pedagognorm – hvordan ligger barnehagene an?* Hentet fra Udir.no: <https://www.udir.no/tall-og-forskning/finn-forskning/tema/Statistikknottat-bemanningsnorm-barnehage/>
- Utdanningsdirektoratet. (2018, januar 23). *Veileder: kommunens rolle som barnehagemyndighet*. Hentet fra udir: <https://www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/tilsyn/barnehagemyndigheten/veileder-om-barnehagemyndighetens-virkemiddelbruk/>

Utdanningsnytt. (2014, mars 24). *PBL ønsker seg uavhengig tilsyn av barnehager*. Hentet fra Utdanningsnytt: <https://www.utdanningsnytt.no/barnehage/pbl-onsker-seg-uavhengig-tilsyn-av-barnehager/193298>

## 8. Vedlegg

### 8.1 Vedlegg 1: Intervjuguide barnehagestyrere.

Innledning:

- Kort presentasjon av meg.
- Kort presentasjon av tema og problemstillingen.
- Kort repetisjon av intervjuets innhold.
- Jeg ønsker å ta opp intervjuet. Er dette greit for deg?
- Er det noe du lurer på før vi starter?

*Introduksjonsspørsmål:*

- Det første spørsmålet er bare for å bli litt kjent med deg og dine erfaringer i barnehagesektoren.
  1. Kan du fortelle litt om deg selv? Hvilken utdanning har du, og hva er jobberfaringene dine? (Tidligere stillinger, arbeidsplasser, yrker m.m).

Videre vil jeg nå stille spørsmål som er knyttet til de ulike forskningsspørsmålene jeg har utarbeidet. Jeg vil først starte med forskningsspørsmålet:

<b>Forskningsspørsmål</b>	<b>Intervjuspørsmål</b>
<p>5. <i>Hvordan oppfatter og løser barnehagene gjeldende lovverk for sektoren?</i></p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Barnehageloven er grunnsteinen for alle barnehager i Norge, hvordan synes du det er å tolke lovverket?</li> <li>2. Barnehageloven er relativt åpen slik at man kan ha lokale tilpasninger og private aktører kan utarbeide egne verdier, hva er din mening om denne muligheten?</li> <li>3. Hvordan har det vært å iverksette den nye bemanningsnormen og skjerpet pedagognorm? Og hva er din mening om innføringen av disse?</li> <li>4. Hva er dine tanker rundt kommunen sin dobbeltrolle som barnehagemyndighet og barnehageeier?</li> </ol>

	<p>5. Ser du for deg at denne rollen kan være komplisert og problematisk for alle parter? Gjerne forklar. (Habilitet osv).</p> <p>6. Hva er dine tanker om forslaget om at Fylkesmannen skal være tilsynsansvarlig og føre tilsyn i stedet for kommunen?</p>
<p>6. <i>Benytter barnehagene i dag ulike verktøy for å motivere sine medarbeidere?</i></p>	<p>7. Har dere noen tiltak i barnehagen som skal styrke motivasjonen til de ansatte? I Så fall hvilke verktøy bruker dere for å gjennomføre tiltakene? Som f.eks videreutdanning m.m.</p> <p>8. Hva er ditt syn på innføring av bonusordninger for ansatte, styрere eller barnehagen? (Barnehagen mener jeg at de får mer i tilskudd som de kan bruke på barnehagen)</p> <p>9. Hva er dine tanker om muligheten for å innføre en bonusordning for de ansatte i barnehagen? (Eksemplet hvor en barnehage har innført dette, barnehagen i Ski kommune).</p> <p>10. Hvordan ser dere på det å ha sosiale sammenkomster utenfor arbeidstiden?</p>
<p>7. <i>Benyttes det en prinsipal-agent modell internt i barnehagen og mellom barnehageaktørene og kommunen som et styringsverktøy for å løse asymmetri i markedet?</i></p>	<p>11. Hvordan er strukturen i deres barnehage? Hvordan er ansatte og deres arbeidsoppgaver fordelt i barnehagen? (Organisasjonskart)</p> <p>12. Hvilke verdier er viktig for dere ansatte i barnehagen? Vil du si at dere har opparbeidet dere en kultur på arbeidsplassen som samsvarer med disse verdiene?</p> <p>13. Hvordan vil du beskrive kulturen i barnehagen?</p> <p>14. Har dere noen utbredte internkontroller som skal sikre kvaliteten i barnehagen? Er disse utarbeidet av kommunen eller er det dere som barnehage som har utarbeidet disse selv?</p>
<p>8. <i>Hvordan er den interne styringen hos de enkelte</i></p>	<p>15. Hvordan foregår utarbeidingen av årsplanen til barnehagen? Er dette noe som du som styrer gjør mest alene, eller er det sammen med andre ansatte?</p>

<p><i>barnehagene? Hvordan ser styringssystemet ut i hver enkelt barnehage?</i></p>	<p>16. Hvordan finansielle målsystemer bruker dere i barnehagen? Legger dere budsjetter i starten av året som gjennomgås i slutten av året? Eller er det mindre budsjetter og bruker det mer som en styringsguide?</p> <p>17. Har dere undersøkelser om hvor fornøyde foreldre er med driften i barnehagen? Er det noen områder dere fokuserer mer på? Som mat, lek, pedagogisk innhold m.m.</p> <p>18. Barnehageloven er per dagsdato under høring for mulige endringer i loven, har du noen tanker eller ønsker om hva disse endringene skal være?</p> <p>19. Har du noen tanker og meninger om andre styringsmekanismer som kan bli benyttet for å sikre ett likeverdig barnehagetilbud og at tilskudd og foreldrebetaling kommer barna til gode?</p>
---	--

Dette var det siste spørsmålet. Tusen takk for at du har tatt deg tid til dette, det er til stor hjelp for meg. Har du noen spørsmål?

Var spørsmålene greie å svare på?

Ønsker du at jeg skal sende deg oppgaven når den er ferdigstilt?

## 8.2 Vedlegg 2:

### *Innledning:*

- Kort presentasjon av meg.
- Kort presentasjon av tema og problemstillingen.
- Kort repetisjon av intervjuets innhold.
- Jeg ønsker å ta opp intervjuet. Er dette greit for deg?
- Er det noe du lurer på før vi starter?

*Introduksjonsspørsmål:*

- Det første spørsmålet er bare for å bli litt kjent med deg og dine erfaringer i barnehagesektoren.
  2. Kan du fortelle litt om deg selv? Fortell gjerne om utdanningen din og dine jobberfaringer. (Tidligere stillinger, arbeidsplasser, yrker m.m).

Videre vil jeg nå stille spørsmål som er knyttet til de ulike forskningsspørsmålene jeg har utarbeidet. Jeg vil først starte med forskningsspørsmålet:

<b>Forskningsspørsmål</b>	<b>Intervjuspørsmål</b>
1) <i>Hvordan oppfatter og løser barnehagene gjeldende lovverk for sektoren?</i>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Barnehageloven er grunnsteinen for alle barnehager i Norge, hvordan synes du det er å tolke lovverket?</li> <li>2. Barnehageloven er relativt åpen som gjør at man kan ha lokale tilpasninger, det gjør at aktører kan utarbeide egne verdier. Hva er din mening om denne muligheten?</li> <li>3. Hvordan har det vært å iverksette den nye bemanningsnormen og skjerpet pedagognorm i barnehagekjeden? Og hva er din mening om innføringen av disse?</li> <li>4. Hva er dine tanker rundt kommunen sin dobbeltrolle som barnehagemyndighet og barnehageeier?           <ul style="list-style-type: none"> <li>- 4.1 (Oppfølgingsspørsmål): Ser du for deg at denne rollen kan være komplisert og problematisk for alle parter? Gjerne forklar. (Habilitet osv).</li> </ul> </li> <li>5. Hva er dine tanker om forslaget om at Fylkesmannen skal være tilsynsansvarlig og føre tilsyn i stedet for kommunen?</li> </ol>
2) <i>Benytter barnehagene i dag ulike verktøy for å motivere sine medarbeidere?</i>	<ol style="list-style-type: none"> <li>6. Har dere noen tiltak i organisasjonen som skal styrke motivasjonen til de ansatte? I så fall hvilke verktøy bruker dere for å gjennomføre tiltakene?</li> <li>7. Finnes det noen form for bonusordning eller belønninger i deres organisasjon hvis man oppnår ønskede mål eller budsjetter? Både for alle ansatte, styrere eller for</li> </ol>



	<p>barnehagen generelt. (Som barnehagen kan bruke på ting selv, eller nye leker mm.)</p> <p>8. Hva er dine tanker om muligheten for å innføre bonusordning eller belønninger for de ansatte i organisasjonen?</p> <p>9. Det skilles ofte mellom indre og ytre motivasjon hos mennesker, er dette noe dere som organisasjon fokuserer på? Når dere skal motivere de ansatte, prøver dere å motivere ved hjelp av både indre og ytre motivasjon, eller har du mer tro på en av disse formene?</p> <p>10. Gjennomfører dere undersøkelser for hvor tilfredse de ansatte er? (Hvis ja, gjennomføres dette ved medarbeidersamtaler og elektronisk, eller en av disse? Hvor ofte?)</p>
<p>3) <i>Benyttes det en prinsipal-agent modell internt i barnehagen og mellom barnehageaktørene og lokal barnehagemyndigheten som et styringsverktøy for å løse asymmetri i markedet?</i></p>	<p>11. Hvordan er strukturen i deres organisasjon? (Organisasjonskart)</p> <p>12. Har dere en mal på hvordan den interne organisasjonsstrukturen i hver enkelt barnehage skal være?</p> <p>13. Hvilke verdier er viktig for dere som barnehageaktør?</p> <p>14. Hvordan vil du beskrive kulturen dere har og ønsker å ha i organisasjonen? Gjennomfører dere noen spesielle tiltak for å oppnå den ideelle kulturen for organisasjonen?</p> <p>15. Når dere har mange barnehager spredt rundt om i landet, hvordan sikrer dere at alle barnehagene gjenspeiler deres verdier og holdninger som samsvarer med organisasjonens strategi?</p> <p>16. Har dere noen utbredte internkontroller som skal sikre kvaliteten i barnehagen som er felles for alle barnehagene?</p>
<p>4) <i>Hvordan er den interne styringen hos de enkelte barnehagene? Hvordan</i></p>	<p>17. Har dere undersøkelser om foreldretilfredshet? Er det noen områder dere fokuserer mer på? Som, pedagogisk innhold, lek, mat m.m.</p>

<p><i>ser styringssystemet ut i hver enkelt barnehage?</i></p>	<p>18. Hvordan styrer dere det økonomiske i hver enkelt barnehage, benytter dere årsbudsjetter eller bruker dere andre virkemidler som beyond budgeting?</p> <p>19. Hvordan legger dere korttids- og langtidsplaner? Hva anser dere som viktig når disse planene legges?</p> <p>20. Har du noen tanker og meninger om andre styringsmekanismer som kan bli benyttet for å sikre ett likeverdig barnehagetilbud?</p>
--	---

Dette var det siste spørsmålet. Tusen takk for at du har tatt deg tid til dette, det er til stor hjelp for meg. Har du noen spørsmål? Var spørsmålene greie å svare på? Ønsker du at jeg skal sende deg oppgaven når den er ferdigstilt?

### 8.3 Vedlegg 3: Samtykkeerklæring.

#### **Deltakelse i forskningsprosjekt**

##### STYRINGSMEKANISMER I BARNEHAGESEKTOREN.

Stortinget og Regjeringen ser igjen på muligheten for endringer i gjeldende lovverk som blir benyttet i barnehagesektoren. De har valgt ut et NOU-utvalg som skal undersøke og dreie ut om dagens styringsverktøy og organisering av barnehagesektoren. En av hovedårsakene til at søkelyset har blitt rettet mot barnehagesektoren, er at det eksisterer muligheter for å ta ut private utbytter i sektoren, noe som skaper stor oppmerksomhet når mange ønsker at midlene skal komme til barnets beste.

Men er det virkelig slik at endringer i dagens styringsverktøy vil bidra til å stoppe denne muligheten, eksisterer det store forskjeller på hvordan styringsmekanismer benyttes i barnehagene? Skal myndighetene rette pekefingeren mot de private aktørene i markedet, eller er det enkelte fremgangsmåter som burde læres og implementeres i alle barnehager? Burde fokuset til myndighetene være mer rettet mot opplevd kvalitet i barnehagene, hva som er til barnas beste og opparbeide ett godt samarbeid mellom kommunale og private barnehager, istedenfor at fokuset stadig rettes mot muligheten for utbytte i sektoren?

---

Jeg studenter ved Norges Handelshøyskole og på bakgrunn av dette skriver jeg en masteroppgave om hvordan styringsmekanismer blir brukt internt i barnehagen, hva barnehagen vektlegger i forhold til visjon og verdier og hvordan barnehagene oppfatter gjeldende lovverk for sektoren.

Min foreløpige problemstilling er: «Kan myndighetenes styringsmekanismer eller forskjellene i barnehagenes interne styringspakke forklare asymmetrien som eksisterer i barnehagesektoren?» Ut fra denne problemstillingen har jeg utarbeidet fire følgende forskningsspørsmål:

- 1) Hvordan oppfatter og løser barnehagene gjeldende lovverk for sektoren?
- 2) Hvordan ser den interne styringspakken ut i hver enkelt barnehage?
- 3) Hvordan motiverer barnehageaktørene sine medarbeidere, og bruker de forskjellige verktøy i dette arbeidet?
- 4) Brukes det en prinsipal-agent modell som ett styringsverktøy for å løse asymmetri hos barnehageaktørene og i barnehagesektoren?

Temaer jeg anbefaler å reflektere over før intervjuet er:

- Hvordan oppleves dagens lovverk som rammeplanen og barnehageloven.
- Hva tror du kan være viktig for å sikre at barna får et likeverdig barnehagetilbud?
- Hvordan oppfattes kommunens dobbeltrolle?
- Benyttes det ulike verktøy for å motivere de ansatte i organisasjonen? Er det enkelte verktøy du kunne tenkt deg eksisterte for å motivere de ansatte?
- Kan det være andre relevante styringsverktøy som burde bli benyttet i barnehagesektoren?
- Hvilke styringsverktøy benyttes i internt organisasjonen i dag, hvilken visjon og verdier er sentrale for organisasjonen?
- Hvordan er strukturen i organisasjonen?
- Har dere ulike tiltak for å forme kulturen i organisasjonen? Er dere opptatt av å bygge en felles organisasjonskultur?

Jeg har valgt en kvalitativ tilnærming på denne oppgaven hvor jeg ønsker å intervju personer som har erfaring og informasjon om barnehagesektoren. Mitt ønske vil være å intervju styrere i barnehager i Elverum kommune, personer som arbeider for kommunen i denne sektoren og personer som arbeider administrativt hos store private barnehageaktører.

Det er viktig for meg å opprettholde informantenes og barnehagenes anonymitet, så det vil ikke komme direkte informasjon i oppgaven eller spørsmål som konkret kan kobles opp mot hvilke barnehager eller personer som har blitt intervjuet. Dette er for å sikre at du kan føle deg fri til å snakke med meg om dine erfaringer og tanker rundt temaet.

Jeg tror det er viktig å samle informasjon og kunnskap om hvordan styringsmekanismene brukes i dag, hvordan de oppfattes og hvordan personene som jobber med dette hver dag ser på mulighetene for fremtidig styringsverktøy. Dette for å kunne ta gode beslutninger når det kommer til endringer av dagens lovverk og sikre barnas interesser.

Jeg håper sterkt at du som styrer/administrasjonstilling i ... barnehage vil snakke med meg om hvordan dere bruker interne styringsmekanismer, hvordan dagens lovverk oppleves og tanker rundt endringer av lovverket.

Under disse spesielle omstendighetene rundt COVID-19 ønsker jeg å sikre både deres og min sikkerhet ved å gjennomføre intervjuet enten over telefon eller Skype/Zoom. Jeg ønsker å gjennomføre intervjuene fortløpende, men dette kan endres ut fra når du har muligheten til å gjennomføre intervjuet.

Jeg kan kontaktes på:

[solfrid.moe@student.nhh.no](mailto:solfrid.moe@student.nhh.no) – [solfrid.moe.l@gmail.com](mailto:solfrid.moe.l@gmail.com) eller nås på telefon 454 81 129 hvis du ønsker å stille som informant eller har andre spørsmål knyttet til oppgaven. Ønsker gjerne en tilbakemelding uavhengig om du ønsker å stille til intervju eller ikke.

Vennlig hilsen

Solfrid Moe

---

## Samtykkeerklæring

Jeg har mottatt og forstått informasjon om prosjektet «Holdninger og reaksjoner på innføring av RPA på arbeidsplassen», og har fått anledning til å stille spørsmål. Jeg samtykker til:

- Å delta i intervju.
- Tillatelse til lydopptak.

Jeg samtykker til at mine opplysninger behandles frem til prosjektet er avsluttet, ca. 31.12.2020.

-----  
(Signert av prosjektdeltaker, dato)