

PROBLEMER I TILSYNET –

EN ANALYSE AF UDFORDRINGER & FORKLARINGER
SAMT MULIGHEDEN FOR AT STYRKE DET
KOMMUNALE TILSYN PÅ DAGTILBUDSOMRÅDET



Kandidatspeciale af Maria Thomsen (maj 2025)

Aalborg Universitet.

Kandidatuddannelse i Politik & Administration

Specialisering i Ledelse & Forvaltning

Titelblad

Gruppemedlem:	Maria Thomsen
Studienummer:	20193000
Uddannelse:	Aalborg Universitet, Politik & Administration, 10 semester Specialisering i Forvaltning & Ledelse
Dansk titel:	Problemer i tilsynet - En analyse af udfordringer & forklaringer samt muligheden for at styrke det kommunale tilsyn på dagtilbudsområdet
Engelsk titel:	Problems in Supervision – An Analysis of Challenges, Explanations, and the Potential for Strengthening Municipal Oversight in Daycare Services
Udgivet:	Maj 2025
Vejleder:	Jesper Asring Jessen Hansen
Censor:	Ekstern censur
Antal ord:	21.661
Antal anslag:	149.278
Antal sider:	62,2
Antal bilag:	20

FORORD

Dette kandidatspeciale markerer afslutningen på min kandidatuddannelse i Politik og Administration med specialisering i Ledelse og Forvaltning ved Aalborg Universitet i 2025.

Min interesse for børne- og ungeområdet har været en afgørende faktor for valget af emnet i mit speciale. Jeg betragter området som et absolut kerneområde i den danske velfærdsstat og ser derfor et stigende behov for politisk, administrativ og forvaltningsmæssig opmærksomhed på en af områdets helt store og aktuelle problemstillinger: den utilstrækkelige kvalitet i både de danske dagtilbud og tilsynet med disse.

Det var særligt mit projektorienterede praktikforløb, som gav inspiration til det konkrete emne i specialet. Her undersøgte jeg nemlig det kommunale tilsyn på dagtilbudsområdet på tværs af flere kommuner. I den forbindelse blev jeg opmærksom på en række fejl og mangler i kommunernes tilsynspraksis. Det gælder især i forhold til tilsynets effekt, legitimitet og kvalitet, hvor der generelt kan udpeges flere alvorlige udfordringer. Dette er problematisk af flere årsager - ikke mindst fordi tilsynet kan have stor indvirkning på dagtilbuddenes kvalitet, og fordi nyere undersøgelser peger på, at dagtilbuddenes utilstrækkelige kvalitet er en del af forklaringen på mistrivslen blandt børn i Danmark.

En stor tak til de medvirkende interviewpersoner, som har gjort det muligt at undersøge emnet i praksis med nedslag i specifikke cases. Derudover vil jeg gerne takke min vejleder for konstruktiv feedback og faglig sparring omkring specialet, som jeg håber kan inspirere til yderligere fokus og undersøgelser på området.

God læselyst.

Maria Thomsen, studerende.

ABSTRACT

This Master's Thesis examines the Municipal Oversight in Daycare Services and the challenges that arise from the current oversight practices. As previous studies are either outdated or incomplete, this study explores which challenges that key actors identify in the current Municipal oversight in practice, how these can be thematized and understood, and how they may create a basis for strengthening the quality and legitimacy of the oversight.

To investigate these questions, this study applies an embedded case-study-design in which ten sub-cases are employed to illuminate the challenges of municipal oversight in practice. Furthermore, several qualitative interviews have been constructed with central stakeholders, including daycare professionals, leaders, and municipal supervisors, but also some parents who can provide their perspective on the municipal oversight in daycare services. The analysis is based on a hermeneutic epistemological approach and guided by an abductive research strategy. Furthermore, it is supported by a theoretical framework combining Michael Lipsky's theory of Street-Level Bureaucracy, regulation theory, and a professionalism perspective. While both the theoretical and methodological approaches naturally have their respective strengths and limitations, which are also dissected in this Master's Thesis, they collectively contribute to examine and explain the challenges associated with Municipal Oversight in Daycare Services.

The study and analysis identify no fewer than 28 challenges in the current practices of municipal oversight in daycare services. The most significant and recurring of these challenges – which are assessed based on the level of support from the sub-cases - are grouped into four overarching themes: (1) relational and collaborative challenges, (2) issues concerning the methods and practice of oversight, (3) practical, organizational, and resource-related barriers, and (4) structural and governance-related challenges.

The four themes can all be verified and supported not only by the sub-cases and respondents, but also by other external sources and studies that find similar challenges in the current oversight practices. Furthermore, the themes can also be better understood through the theoretical perspectives, which provide insight into the practical challenges, their underlying causes, and the potential for improving the oversight system. The analysis and findings also suggest that many of these challenges are linked to limited resources, inconsistencies in legislation, weak governance, and rigid or inadequate oversight models.

Ultimately, the analysis and discussion provide a basis for considering and rethinking oversight practices. A more balanced approach to municipal oversight - one that includes better resource allocation, improved governance, and more room for professionalism, dialogue, cooperation, and flexibility - may enhance both the quality, effect, and legitimacy of municipal oversight in daycare services.

INDHOLDSFORTEGNELSE

1. INTRODUKTION.....	1
1.1. Indledning.....	2
1.2. Problemfelt.....	3
1.3. Problemformulering.....	6
1.4. Relevans & motivation.....	7
1.5. Afgræsning.....	8
2. TEORI.....	10
2.1. Street-Level Bureaucracy (SLB)	11
2.2. Reguleringsteori (RT)	16
2.3. Professionalisme-tilgang (PT)	19
2.4. Opsamling: specialets teoretiske ramme.....	22
3. DESIGN & METODE.....	24
3.1. Forskningsstrategi.....	25
3.2. Forskningsdesign.....	27
3.3. Metode.....	32
3.4. Videnskabsteori.....	35
3.5. Kvalitetskriterier.....	37
3.6. Brugen af generativ AI.....	42
3.7. Opsamling: specialets fremgangsmåder.....	43
4. ANALYSE.....	44
4.1. Oversigt over udfordringer.....	46
4.2. Tematisk analyse af udfordringer.....	49
4.3. Opsamling og delkonklusion på analysen.....	66
5. DISKUSSION.....	69
5.1. En reform af tilsynet og rammerne?	70
5.2. Styrker og svagheder i analysen.....	74
6. KONKLUSION.....	78
7. LITTERATURLISTE.....	83
8. BILAGSLISTE.....	92

1. KAPITEL – INTRODUKTION

I dette første kapitel af specialet gives en samlet introduktion til emnet, problemfeltet og den konkrete problemformulering. Ydermere får læseren også indblik i problemformuleringens relevans og aktualitet, samt den personlige motivation for valget af emnet, og ikke mindst den eksisterende forskning og det konkrete videnshul. Endelig giver afgrænsningen også et overblik over specialets teoretiske ramme, anvendelsen af design og metode, samt generelle fremgangsmåder.

1.1. Indledning

Mistrivslen blandt børn og unge i Danmark er i dag et både velkendt og veldokumenteret problem, hvilket i høj grad gør børne- og ungeområdet til et særligt interessant velfærdspolitisk område. Derfor forsøger både politikere og forvaltningen også jævnligt at justere og målrette indsatser på området, for på den måde at skabe forbedring i trivslen blandt de yngste medborgere. Et nyere initiativ på området er for eksempel regeringens Trivselskommission, som blandt andet har til opgave at undersøge, hvordan sårbarhed og mistrivsel blandt børn og unge kan forebygges (Kulturministeriet, 2023). Selvom Trivselskommissionens målgrupper dækker aldersgruppen fra 0-25 år, så har den offentlige debat en tendens til primært at fokusere på de unge mennesker, mens de yngste børn ofte overses helt i debatten. Dette forekommer problematisk, særligt fordi nyere undersøgelser viser, at pædagogisk personale på børneområdet vurderer, at op mod 14% af de danske børn under seks år udviser tegn på mistrivsel (Nielsen, 2023).

Mistrivslen blandt de yngste kan ifølge forskellige studier forklares ud fra blandt andet forældrenes pressede hverdagsliv, den stigende forekomst af diagnoser blandt børnene og for lav bemanning i dagtilbuddene (Ibid.). Derudover giver en nyere kvalitetsmåling fra Vive og Danmarks Evalueringsinstitut (EVA) endnu en mulig forklaring: nemlig en generel utilstrækkelig kvalitet i de danske dagtilbud. Hertil viser en undersøgelse fra 2023 også, at hele 38 % af daginstitutionerne og 46 % af dagplejerne har utilstrækkelig kvalitet, og at det pædagogiske læringsmiljø flere steder kun kan forventes at understøtte børnenes trivsel og udvikling i et mindre omfang (Bjerre, 2023).

Den utilstrækkelige og lave kvalitet i de danske dagtilbud er problematisk af flere årsager, især fordi de danske børn typisk tilbringer en stor del af deres hverdag i deres respektive dagtilbud. Hertil viser en rapport fra Børnenes Vilkår, at børn i Danmark typisk tilbringer mellem 7-8 timer dagligt i hverdagene i deres dagtilbud, hvilket gør dagtilbuddene til en absolut afgørende faktor i forhold til barnets trivsel, læring, udvikling og dannelse (Børnenes Vilkår & Stryhns Familieselskab, 2019, s.5). Tilsvarende viser forskningen også, at dagtilbud af høj kvalitet har en fundamental betydning for børnenes videre liv og uddannelse, hvilket klart understreger behovet for at forbedre dagtilbudsområdet for de 0-6 årige (EVA, 2015 -a, s.5).

Både politikere og kommuner har allerede tidligere forsøgt at skabe bedre kvalitet i dagtilbuddene. Det gælder for eksempel via tiltag som minimumsnormeringer, opkvalificering af det pædagogiske personale og uddannelse, tidlige indsatser osv. Ligeledes har man også tidligere forsøgt at forbedre de kommunale tilsyn med dagtilbuddene, hvilket blev gjort med henblik på bedre at kunne monitorere og udvikle kvaliteten (Jensen, 2023). Trods flere forsøg eksisterer der dog alligevel betydelige udfordringer - ikke mindst i forhold til kommunernes tilsyn, hvilket er yderst problematisk, særligt fordi tilsynet menes at have stor betydning for den pædagogiske kvalitet og dermed for børnenes dagligdag i dagtilbuddene (FOA & Bureau 2000, 2020, s.3).

1.2. Problemfelt

Dette kandidatspeciale sætter fokus på det kommunale tilsyn på dagtilbudsområdet i Danmark, idet tilsynet anses for væsentligt i forhold til at sikre og forbedre kvaliteten i de danske dagtilbud (FOA & Bureau 2000, 2020, s.3). Kvaliteten er nemlig i forvejen stærkt udfordret i alt for mange dagtilbud rundt om i landet, hvilket er problematisk, fordi dagtilbuddene har enorm betydning for børn og unges liv og trivsel (VIVE & EVA, 2023 ; EVA, 2015 -a, s.5), og fordi der i forvejen ses et voksende problem omkring mistrivsel blandt børn og unge (Kulturministeriet, 2023). Et problem, som tilmed forklares ud fra blandt andet den utilstrækkelige kvalitet i dagtilbuddene (VIVE & EVA, 2023). Dette giver anledning til nærmere at undersøge udfordringerne ved kommunernes tilsyn samt mulighederne for at forbedre disse i praksis, for på den måde at styrke tilsynets kvalitet og dermed indirekte understøtte dagtilbuddene.

Det kommunale tilsyn på dagtilbudsområdet har eksisteret i flere år, også før selve vedtagelsen af dagtilbudsloven den 1. august 2007. Det var dog denne lov, som for første gang samlede reglerne om tilsynet i én lov og gjorde kommunerne direkte og lovpligtigt ansvarlige for tilsynet (Dagtilbudsloven, 2007). Før dette tidspunkt var reglerne spredt i forskellige love og vejledninger, herunder blandt andet Serviceloven fra 1998 (Serviceloven, 1998).

Ifølge Dagtilbudslovens §5 er formålet med det kommunale tilsyn blandt andet at sikre, at dagtilbuddene efterlever lovgivningen (Dagtilbudsloven, 2020). Det betyder, at tilsynet fungerer som en kontrolmekanisme, hvor staten kontrollerer dagtilbuddene via kommunen. Ydermere fører kommunerne også tilsyn med, om dagtilbuddene lever op til de kommunale mål og rammer for den pædagogiske kvalitet (EVA, 2015 -a, s.5). Endelig kan tilsynet også ses som barnets perspektiv og stemme eller som forældrenes garanti for, at der rettes et uvildigt og kvalificeret blik mod dagtilbuddene og deres praksis (BUPL, 2022 ; FOLA, u.d.).

Nyere forskning viser også, at tilsynet faktisk kan have stor indvirkning på kvaliteten i det enkelte dagtilbud, og at tilsynet spiller en central rolle i forhold til det løbende arbejde med at vurdere og udvikle dagtilbuddene, herunder også i opfølgningen af, om udviklingspotentialer faktisk omsættes til praksis (DEA, 2025 ; FOA & Bureau 2000, 2020, s.3).

På trods af tilsynets vigtighed i det løbende arbejde med kvaliteten i dagtilbuddene og potentialet i forhold til at bidrage til børnenes liv og trivsel, bliver tilsynet ofte mødt af en massiv kritik. En del af kritikken kommer fra dagtilbuddene selv, som blandt andet rejser kritik af tilsynets manglende indsigt, observation og effekt (Damløv et al., 2019 ; Mercier, 2020). Derudover beskriver flere dagtilbud også tilsynet som en kontrol fremfor en støtte, mens andre direkte kalder det for et "hold kæft-bolsje" (Mercier, 2020).

En anden type kritik går på, at det er kommunerne selv, som står for tilsynet. Dette mener flere er problematisk, særligt fordi det også er kommunerne selv, som prioriterer indsætserne i dagtilbuddene. Det vil sige, at den kommunale forvaltnings tilsyn reelt undersøger betydningen af de indsatser og prioriteringer, som udgår fra selvsamme forvaltning - eller sagt med andre ord, at kommunerne i virkeligheden fører tilsyn med sig selv (Ringsmose et al., 2022, s. 46).

Forskningen fremhæver desuden, at færre end hver femte kommune har et fuldt ud systematisk tilsyn. Det gælder især i forhold til selve opfølgningen på tilsynet (EVA, 2015 -a, s.8). Tilsvarende har KL i en forvaltningsundersøgelse fra 2017 også påpeget, at der er udfordringer i forhold til tilbagemeldingerne efter det pædagogiske tilsyn (KL, 2017, s.4). Endelig har tidligere evalueringer ligeledes identificeret yderligere svagheder og mangler i kommunernes tilsyn. Størstedelen af disse evalueringsundersøgelser har dog ikke direkte fokus på tilsyn og tilsynsopgaven, og er tilmed udført før den omfattende lovændring på tilsynsområdet i 2022 (EVA, 2011 ; EVA, 2012 ; EVA, 2015 -a).

En del af den nyere forskning, som ligger efter lovændringen i 2022, er foretaget af VIVE og EVA i 2023. Her er der tale om den første nationale undersøgelse af kvaliteten i kommunale dagtilbud, dog kun for de 0-2 årige i institutioner og dagplejere. Denne undersøgelse rejser enorm kritik af dagtilbuddene, men fokuserer ikke på tilsynet eller tilsynets betydning specifikt. Alligevel stiller undersøgelsen dog spørgsmålstejn ved, om den kommunale forvaltning overhovedet har tilstrækkelig indsigt i kvaliteten i dagtilbuddenes pædagogiske læringsmiljøer samt om der er nok støtte i forhold til udvikling og opfølgning i dagtilbuddene (VIVE & EVA, 2023, s. 32).

I forlængelse heraf offentliggjorde EVA og VIVE endnu en national undersøgelse i maj 2025. Denne gang med afsæt i de danske børnehaver, som også får generel kritik for manglende kvalitet. Denne undersøgelse fokuserer dog fortsat ikke direkte på kommunernes tilsyn. Ikke desto mindre har rapporten fået formanden for KL's Børne- og Undervisningsudvalg til at konkludere, at "kommunernes tilsyn skal kigges efter i sømmene - blandt andet fordi tilsyn og opfølgning udpeges som væsentlige indsatsområder" (Børne- og Undervisningsministeriet, 2025). Tænk tanken DEA har desuden også for nylig arbejdet med at undersøge hvordan tilsynsrammerne har ændret sig, hvordan kvaliteten i dagtilbuddene vurderes, og om kvalitetsvurderingerne adskiller sig fra hinanden, samt om det er muligt at anvende tilsynsrapporter som datagrundlag for specifikke analyser (DEA, 2025).

Endelig påpeger en del af den nyeste forskning også, at der generelt set er alt for stor forskel mellem kommunernes egne kvalitetsvurderinger fra tilsynsrapporterne og de nationale kvalitetsundersøgelser. Det indikerer, at kommunerne selv vurderer deres egne dagtilbud markant bedre end de faktisk er (DEA, 2025, s. 7). Det er naturligvis problematisk på flere måder, dels fordi tilsynet dermed ikke bidrager til den nødvendige læring og udvikling, og dels

fordi tilsynsrapporterne ej heller giver et retvisende billede af den faktiske kvalitet (Ibid.). På sigt er endnu en negativ komplikation muligvis også, at kommunernes misvisende vurderinger i sidste ende kan få politiske konsekvenser. Med det menes, at kommunernes positive vurderinger af dagtilbuddene på sigt kan skade politikernes prioritering af området (Prytz, 2025). Dette vil ultimativt kunne betyde, at status quo i dagtilbuddene fastholdes, eller at kvaliteten direkte risikerer at blive forringet, hvilket åbenlyst er problematisk, særligt når kvaliteten i forvejen viser sig at være utilstrækkelig i alt for mange dagtilbud (Bjerre, 2023). Hertil kommer, at den pædagogiske sektor allerede nu mener, at der ikke er afsat tilstrækkelige ressourcer til kommunernes tilsyn, hvilket ses i form af pressede pædagogiske konsulenter, for få årlige tilsyn, manglende opfølgninger osv. (FOA & Bureau 2000, 2020, s. 3).

Sammenfattende skaber kritikken af kommunernes tilsyn grundlag for nærmere at undersøge udfordringerne på tilsynsområdet - og fordi den eksisterende forskning tilmed er mangelfuld eller forældet, så styrkes grundlaget for valget af emnet i specialet blot yderligere. Derfor tager specialet afsæt i at undersøge udfordringerne ved kommunernes tilsyn i praksis set fra flere centrale aktørers perspektiver. Ydermere sættes der fokus på behovet og muligheden for at styrke tilsynets kvalitet og legitimitet, for på den måde at skabe et bedre tilsyn, som i højere grad understøtter dagtilbuddene og deres daglige pædagogiske praksis, som vi ved fra forskningen har afgørende betydning for børns trivsel og udvikling (Børnenes Vilkår & Stryhns Familieselskab, 2019, s. 5).

1.3. Problemformulering

Konkret tager kandidatspecialet afsæt i følgende problemformulering:

Hvilke udfordringer fremhæver centrale aktører omkring kommunernes tilsyn på dagtilbudsområdet i praksis, og hvordan kan de gennemgående udfordringer tematiseres og forstås, samt skabe grundlag for en styrkelse af tilsynets kvalitet og legitimitet?

1.4. Relevans & motivation

Relevansen af problemstillingen udspringer først og fremmest af de aktuelle udfordringer på tilsynsområdet, hvor kommunerne gennem flere år har modtaget kritik for deres tilsyn med dagtilbuddene. Dette er særligt problematisk, fordi undersøgelser viser, at tilsynet kan have stor indvirkning på kvaliteten i det enkelte dagtilbud (FOA & Bureau 2000, 2020, s. 3). Dette gør tilsynet til en endnu mere central mekanisme - særligt fordi der i forvejen er problemer med utilstrækkelig kvalitet i dagtilbuddene, hvilket er en del af forklaringen på mistrivlsen blandt børn i Danmark (Nielsen, 2023 ; VIVE & EVA, 2023). Ydermere påpeger EVA også direkte i en evaluering af kommunernes tilsynspraksis, at fraværet af et ordentligt tilsyn reducerer kommunalbestyrelsens mulighed for at forholde sig til den pædagogiske kvalitet, hvilket gør det vanskeligt at arbejde målrettet med kvalitetsudvikling (EVA, 2015 -b).

Foruden den enorme relevans af problemstillingen, som både bør påkalde sig opmærksomhed fra politikere og forvaltningen, er emnet også fortsat højtaktuelt på nuværende tidspunkt. Dels set i lyset af den nye lov fra januar 2025 om regelforenkling på dagtilbudsområdet, som blandt andet betyder, at kommunerne ikke længere skal fastsætte og offentliggøre rammerne for kommunernes tilsyn i dagtilbuddene (EMU, 2025). Dels udgives der også løbende nye undersøgelser, som peger i retning af, at tilsynet er et væsentligt indsatsområde med betydelige fejl og mangler (Børne- og Undervisningsministeriet, 2025 ; FOA & Bureau 2000, 2020).

Ud over den samfundsmæssige relevans og aktualitet af emnet er specialet naturligvis også motiveret af en personlig interesse. Konkret opstod inspirationen til emnet under det projektorienterede praktikforløb, hvor der i praksis blev arbejdet med mulighederne for optimering af tilsynsarbejdet i en given dansk kommune. Det blev i den forbindelse tydeligt, at udfordringerne med tilsynet ikke blot er lokale, men faktisk fandtes i flere kommuner rundt om i landet. Derfra voksede interessen også yderligere fordi flere artikler begyndte at sammenkoble kritikken af dagtilbuddene med kommunernes udfordringer med tilsynene, som i sidste ende menes at kunne kobles til den dårlige trivsel og udvikling blandt børnene i Danmark.

I forlængelse heraf blev der også identificeret et videnshul omkring emnet, da mange eksisterende undersøgelser enten er forældede eller utilstrækkelige i forhold til deres fokus

på tilsynet direkte. Dette bidrog således yderligere til relevansen af problemstillingen og styrkede samtidig den personlige motivation for at arbejde med emnet. Ønsket var desuden også at skrive inden for børne- og ungeområdet med afsæt i en konkret problemstilling, der inddrager samspillet mellem politikere, kommuner, forvaltninger og frontpersonalet samt deres levering af frontarbejdet og politikken i praksis.

Endelig har problemformuleringen også en mere generel og bred relevans, blandt andet fordi den taler ind i debatten omkring autonomi versus kontrol og mulighederne for at få regulering og tilsyn til at virke optimalt i praksis for alle aktører og involverede parter. Det gælder både på dagtilbudsområdet, men også på andre lignende områder.

1.5. Afgrænsning

Dette kandidatspeciale har et afgrænset fokus på at undersøge, hvilke udfordringer det kommunale tilsyn i dagtilbuddene giver anledning til i praksis, og hvordan disse udfordringer kan tematiseres til gennemgående og generelle problematikker. Dernæst rettes fokus mod at analysere tematikkerne samt muligheden for i praksis at styrke tilsynets kvalitet og legitimitet. Kvalitet skal her forstås som den samlede standard af det pædagogiske tilsyn, som både skal bidrage til kvalitetsudvikling og værdiskabelse samt være meningsfuld for dagtilbuddene, de ansatte og ikke mindst børnene. Ydermere skal legitimitet forstås som tilsynets retfærdighed og troværdighed, herunder graden af uvildighed, ensartethed og faglighed mv.

Specialet adskiller sig fra tidligere undersøgelser og evalueringer ved i højere grad at fokusere direkte på tilsyn, tilsynets praksis og de aktører og regler, som har mulighed for at påvirke og forbedre området. Det gælder både set fra et politisk og kommunalt niveau, men dog i højere grad set fra dagtilbuddenes og de tilsynsførendes egne perspektiver, fordi det er disse aktører, som direkte er involveret i tilsynet i praksis.

I analysen af problemstillingen anvendes tre overordnede teoretiske tilgange. Den første er Michael Lipskys teori om frontarbejdere, krydspres og copingmekanismer, som kan danne grundlag for at forstå og forklare udfordringer på tilsynsområdet set fra et forvaltningsnært- og udøvende frontlinjeperspektiv. Tilsvarende kan teorien også belyse en række politiske og kommunale aspekter omkring tilsynsområdet og dets udfordringer. For det andet inddrages

også et perspektiv om regulering og tilsynet i praksis, hvilket kan belyse tilsynets metoder og behovet for en mere tilpasningsdygtig og fleksibel regulering. Endelig gøres der brug af en professionalisme-tilgang, som nærmere kan belyse tilsynet og dets udfordringer set fra dagtilbuddenes perspektiv.

Specialet er metodisk afgrænset til en abduktiv forskningsstrategi, idet formålet ikke er at udvikle eller teste teorier eller hypoteser, men derimod at forløse en undren og undersøge et fænomen i dybden (Olsen & Pedersen, 2018). Derfor er specialet også forankret i en hermeneutisk videnskabsteoretisk retning, som i høj grad harmonerer med fremgangsmåden inden for netop den abduktive forskningsstrategi.

Der gøres endvidere brug af et casedesign i form af et embedded casestudie, hvor ti sub-cases anvendes som grundlag for at undersøge den overordnede case og problemstilling i dybden fra flere perspektiver (Yin, 2003). Derudover anvendes den kvalitative interviewmetode til indsamlingen af specialets empiri, særligt med fokus på at afdække, hvordan centrale aktører beskriver og fremhæver udfordringer ved kommunernes tilsyn i dagtilbuddene i praksis.

Selve analysen af det empiriske data og problemformuleringen bygger på en kombineret perspektivistisk og subjektivistisk analysestrategi med en tematisk tilgang, der tilsammen danner grundlag for at kunne besvare problemformuleringen i den afsluttende konklusion.

Før konklusionen præsenteres, behandler specialet dog først to væsentlige diskussioner. Den første del diskuterer muligheden for at ændre på tilsynet i praksis samt de tilhørende fordele og ulemper ved at gøre dette. Den anden del retter dernæst fokus mod specialets og analysens mere overordnede styrker og svagheder, herunder betydningen af metodiske til- og fravalg samt den teoretiske ramme og dens mulige implikationer i forhold til analysen og dens resultater. En række af disse til- og fravalg er allerede præsenteret i denne afgrænsning, men gennemgås også løbende i de kommende kapitler. Næste kapitel omhandler de valgte teorier og etableringen af specialets samlede teoretiske ramme.

2. KAPITEL – TEORI

Kapitel 2 præsenterer specialets teoretiske perspektiver og deres relevans i forhold til emnet og udfordringerne på tilsynsområdet. I første omgang vil de valgte teorier blive præsenteret, hvorefter de kobles til specialet i en form for operationalisering. Dette leder i sidste ende frem til en overvejelse af teoriernes svagheder og begrænsninger samt en opstilling af en samlet teoretisk ramme, som tydeliggør, hvordan de enkelte teorier systematisk anvendes til at belyse og besvare problemformuleringen.

2.1. Street-Level Bureaucracy (SLB)

Den første teori, der anvendes til at belyse og besvare problemformuleringen, er Michael Lipskys *Street-Level Bureaucracy* (SLB), som fokuserer på de offentligt ansatte i velfærdsstatens frontlinje.

Lipskys teori er især udviklet ud fra hans interesse for skæringspunktet mellem politik og implementering. Han er gennem tiden blevet karakteriseret som en bottom-up-teoretiker, selvom hans teori i realiteten placerer sig et sted mellem top-down- og bottom-up-perspektivet (Lipsky, 2010 ; Evans, 2011, s. 369-381).

Lipsky forstår forholdet mellem politiske beslutninger og professionelle som forholdet mellem generelle regler og individuelle skøn. Det betyder, at reglerne håndhæves gennem det skøn, som frontarbejderne udøver i deres møde med borgerne og i de konkrete sager (Olesen et al., 2014, s.235-241). Lipsky definerer derfor også frontarbejderne som de virkelige beslutningstagere, fordi de via deres autonomi og i mødet med borgerne træffer beslutninger om, hvilke ydelser eller reguleringer der tildes. Det betyder, at de leverer politikken i praksis. Hertil anvender Lipsky også begrebet *diskretion*, som dækker over det råderum, som frontarbejderne har til at træffe beslutninger inden for lovgivningens og politikkenes rammer. Dette råderum eksisterer i øvrigt i et slags spændingsfelt mellem ønsket om autonomi og ønsket om central kontrol, hvilket kan give anledning til spændinger (Lipsky, 2010 ; Blom-Hansen et al., 2019, s. 285 ; Evans, 2011).

Ifølge Lipsky er der to faktorer, som især påvirker frontarbejdernes arbejde og vanskeliggør deres praksis. Disse faktorer er uklare og ofte modstridende mål samt kronisk ressourceknaphed i samspil med stor efterspørgsel efter services (Olesen et al., 2014, s.235-241).

Grundet ressourcebegrænsningen og den kroniske efterspørgsel efter services mener Lipsky, at frontarbejderne befinder sig i et krydspres, og for at håndtere dette krydspres kan de gøre brug af forskellige copingstrategier, også kaldet afværgemekanismer (Lipsky, 1980). Disse mekanismer kan dog have den utilsigtede og negative konsekvens, at frontarbejdernes adfærd og praksis risikerer at afvige fra de politiske mål og intentioner (Winter, 1985, s. 481).

Den første afværgemekanisme, som Lipsky fremhæver, handler om, at frontarbejderne *begrænser efterspørgslen* efter deres arbejdskraft. Dette kan for eksempel gøres via lange ventetider eller ved at overføre arbejdsopgaver til andre aktører for på den måde at blive aflastet (Blom-Hansen et al., 2019).

En anden type afværgemekanisme handler om *rationering af services og aktiviteter*, hvilket blandt andet inkluderer såkaldt succes-creaming, hvor frontarbejderne nedprioriterer de opgaver, som har mindst chance for at blive en succes (Ibid.).

Den tredje afværgemekanisme er *automatisering af services og aktiviteter*, hvilket eksempelvis inkluderer forenkling af opgaver, således at arbejdsopgaverne standardiseres og gøres mindre komplicerede (Ibid.).

Den fjerde afværgemekanisme er at *skabe kontrol over sine klienter*, hvilket for eksempel finder sted i interaktionen med borgerne, hvor frontarbejderen kan forsøge at forstærke magtasymmetrien og skabe en distance i interaktionen med deres borger eller klient (Ibid.).

Endelig er den femte og sidste afværgemekanisme at *fralægge sig ansvaret*. Denne mekanisme er især fremhævet af Winter (1985) og dækker over situationer, hvor frontarbejderne giver skylden for problemer videre til politikere, ledere eller borgerne selv for på den måde at mindske ansvars- og skyldfølelsen (Winter, 1985, s. 481).

En række yderligere afværgemekanismer er derudover identificeret af Lars Tummers, Victor Bekkers, Evelien Vink og Michael Musheno i 2015. De gennemgik i alt 277 studier udgivet i perioden efter Lipskys publicering af *Street-Level Bureaucracy* i 1980. I deres systematiske søgning efter copingstrategier fandt de støtte til flere af Lipskys egne mekanismer, mens de tilsvarende også fandt opbakning til en række nye strategier. Disse vil derfor også blive inddraget i specialets analyse for at skabe en mere nuanceret og dækkende forståelse af, hvordan copingstrategier fungerer og optræder i frontlinjen (Tummers et al., 2015).

I alt identificerede forskerne ni copingstrategier, som fordeler sig i tre hovedkategorier. Disse er præsenteret i tabellen nedenfor, som er udviklet med afsæt i Tummers et al. (2015).

Tabel 1: Supplerende afværgemekanismer (Tummers et al., 2015)

AFVÆRGEMEKANISMER (Tummers et al., 2015)	
Moving towards clients	
1. Rule-bending:	<i>Reglerne bøjes så de matcher borgerens krav</i>
2. Rule-breaking:	<i>Reglerne ignoreres eller brydes direkte for at imødegå borgeren</i>
3. Instrumental-action:	<i>Der udvikles langsigtede løsninger fordi en situation er stressende</i>
4. Prioritizing clients:	<i>Nogle klienter prioriteres højere end andre (fx. succes-creaming)</i>
5. Personal resources:	<i>Man bruger personlige ressourcer for at komme i mål med borgeren</i>
6. Routinizing:	<i>Man standardiserer, forenkler og rutinerer arbejdet med borgerne</i>
7. Rationing:	<i>Man gør det svære for borgere at få adgang til den offentlige service</i>
8. Rigid rule following:	<i>Man følger regler strengt for at kontrollere borgeren</i>
9. Aggression:	<i>Man kontrollerer borgeren fjendtligt og agerer aggressivt</i>

2.1.1. Anvendelse & operationalisering (SLB)

Lipskys teori og det supplerende perspektiv om copingstrategier anvendes i samspil med den næstkommende teori om regulering. De anvendes alle for bedre at forstå og forklare centrale udfordringer på tilsynsområdet set fra de tilsynsførende frontarbejderes perspektiv og i relation til deres praksis.

I denne sammenhæng er det også Lipskys egen definition af frontarbejderne, som i specialet er anvendt til at identificere de to grupper af frontarbejdere, som specialet opererer med. Den første gruppe består af de mere traditionelle frontarbejdere, altså selve pædagogerne, som leverer børnepasning i velfærdsstatens frontlinje via dagtilbuddene. Disse pædagoger har stor autonomi og besidder derfor et stort skøn i forhold til børnene. Ydermere er de også omgivet af knappe ressourcer og til tider modstridende mål (Lipsky, 2010).

Den anden gruppe af frontarbejdere udgøres af den mere utraditionelle type, altså de tilsynsførende. Deres arbejde er ligeledes præget af uklare og modstridende mål, stor efterspørgsel efter tilsyn og begrænsede ressourcer. De tilsynsførende har ydermere en vis autonomi, som de gør brug af i deres skøn og afgørelser omkring dagtilbuddene. Dermed er det også de tilsynsførende, som leverer tilsynspolitikken i praksis, hvorved deres adfærd bliver afgørende for, hvilke reguleringer og tiltag der anvendes. Dette er i overensstemmelse med Lipskys forståelse af frontarbejderne og deres rolle (Lipsky, 2010 ; Evans, 2011).

Lipskys teori adresserer derudover udfordringerne ved en uklar og modstridende lovgivning, hvilket fra et mere politisk niveau kan give forståelse for udfordringer på tilsynsområdet. Det betyder, at teorien, selvom den primært anvendes i relation til frontarbejderne og deres adfærd, også kan give et væsentligt bidrag i forhold til at forstå, hvilke konsekvenser en mangelfuld eller uhensigtsmæssig lovgivning kan have for frontarbejderne.

Tilsvarende kan Lipskys teori også anvendes til at dokumentere den store efterspørgsel efter offentlige services, hvilket i relation til specialet betyder, at den store efterspørgsel efter tilsyn i samspil med manglende ressourcer og uklare mål kan give endnu en væsentlig forklaring på udfordringerne på tilsynsområdet. Dette underbygges af specialets kvalitative empiri, hvor 14 interviews overvejende peger på en høj efterspørgsel efter tilsyn, som dog ikke modsvares af tilstrækkelige ressourcer (jf. bilag).

I forlængelse heraf er et centralt element i analysen også Lipskys begreb om krydspres og de afledte copingstrategier, som frontarbejderne kan tage i brug, og som i sidste ende kan medføre, at deres adfærd bliver et forstyrrende element i politikrealiseringen (Winter, 1985, s.481). Det betyder i relation til specialet, at de tilsynsførende kan gøre brug af en række copingmekanismer, som skader kvaliteten af tilsynene på dagtilbudsområdet samt skaber udfordringer i praksis. Det kan for eksempel være når tilsynsførende beskriver, at de grundet manglende ressourcer forsøger at begrænse efterspørgslen efter deres arbejde eller skaber en distance til dagtilbuddene.

2.1.2. Kritik & svagheder (SLB)

Selvom Lipskys teori og det udvidede perspektiv om copingstrategier spiller en stor rolle i specialets analyse, findes det alligevel nødvendigt også at tage højde for den kritik, som under tiden er blevet rettet mod teorien.

Et kritikpunkt handler om teoriens begrænsede fokus på relationen mellem ledere og professionelle frontarbejdere. Lipsky behandler nemlig lederne som en homogen gruppe, som bare er forpligtet til at implementere en politik i praksis, hvilket betyder, at ledelsens rolle og indflydelse i praksis overses (Evans, 2011, s.371). Dette kritikpunkt tages der højde for i analysen ved også at forholde sig til ledelsens rolle i forhold til tilsynet og tilsynets praksis. Hovedfokus vil dog fortsat være på de udfordringer, der opstår i selve tilsynet i praksis, snarere end de udfordringer, som opstår højere oppe i systemet. Disse vil dog også blive belyst, idet interviewmaterialet i flere henseende taler om interessekonflikter mv.

Et andet kritikpunkt vedrører teoriens analytiske begrænsning i forhold til baggrunden for frontarbejdernes professionelle praksis. Her kritiseres Lipsky for ikke i tilstrækkelig grad at inddrage professionel viden og faglig dømmekraft som forklaringsfaktorer (Olesen et al., 2014, s. 240). Denne svaghed ved teorien imødegås i specialet ved også at inddrage et supplerende teoretisk perspektiv om regulering, som i højere grad vil kunne belyse de tilsynsførendes professionelle viden og praksis.

Endelig kritiseres Lipskys teori også for hovedsageligt at fokusere på mere strukturelle og ydre faktorer, som kan forklare frontarbejdernes adfærd, hvilket skaber risiko for at overse individuelle og personlige aspekter (Winter 2002, s. 5). For at imødegå denne svaghed ved teorien lægges der stor vægt på anvendelsen af regulering i praksis og brugen af personlige copingstrategier.

2.2. Reguleringsteori (RT)

Specialets andet teoretiske perspektiv er en reguleringsteori, som kan give væsentlige forklaringer på en række af de udfordringer, som kan opstå omkring kommunernes tilsyn på dagtilbudsområdet i praksis - særligt i forhold til hvilke faldgruber man bør være opmærksom på i forbindelse med regulering og tilsyn.

Det primære teoretiske afsæt, som specialet trækker på er *Responsive Regulation Theory* (RRT), som er en teori der omhandler regulering og den offentlige forvaltning. Teorien er udviklet af Ian Ayres og John Braithwaite i bogen *Responsive Regulation: Transcending the Deregulation Debate* fra 1992. Teorien blev udviklet med det formål, at flytte debatten om regulering væk fra de faste positioner om straf og afskrækkelse og i stedet rette fokus mod mulighederne for at maksimere frihed og minimere udøvelsen af hård regulering (Drahos, 2017).

Responsive Regulation handler om, hvordan myndigheder kan regulere for eksempel institutioner og borgere på en fleksibel og dynamisk måde (Ayres & Braithwaite, 1992). Det betyder, at responsiv regulering bygger på idéen om, at regulatorer bør tage højde for konteksten og motiverne hos de regulerede parter og derfra vælge en passende form for regulering (Drahos, 2017).

Responsive Regulation kan oversættes til tilpasningsdygtig regulering, som handler om, at regulatorer ikke altid bør anvende en ensartet regulering. For eksempel bør regulatorerne i stedet vælge en passende form for regulering baseret på, hvordan de regulerede parter opfører sig. En institution, der samarbejder frivilligt og proaktivt, bør derfor mødes med en blødere form for regulering sammenlignet med de institutioner, som ikke vil samarbejde med regulatoren (Ayres & Braithwaite, 1992).

Et centralt element i teorien om responsiv regulering er den såkaldte reguleringspyramide, som illustrerer en skaleret tilgang til regulering, hvor man starter med den mindst indgribende metode, og derfra gradvist eskaleres til en strengere tilgang, såfremt det er nødvendigt. Jo lavere i pyramiden man befinder sig, desto mere udbredt og anvendt er metoden. Det skyldes, at aktører ideelt set skal kunne regulere sig selv. Såfremt det ikke kan lade sig gøre, og institutionen begår flere niveauer af fejl eller forseelser, så bliver reguleringen strengere og strengere (ibid.)

Pyramiden består i bunden af selvregulering, som er udtryk for, at institutioner selv forventes at kunne overholde regler helt af sig selv. Dernæst kommer håndhævet selvregulering, som er udtryk for, at institutioner efter regelbrud skal indføre deres egne kontrolsystemer, så de dokumenterer, at reglerne fremover overholdes. Næste lag i pyramiden er direktiv regulering med skønsbaserede sanktioner. Denne metode tages i brug, hvis ikke selvregulering virker efter hensigten. Her begynder myndighederne at gribe ind med formelle krav og mulige sanktioner, dog hvor sanktionerne fortsat tilpasses den konkrete situation. Endelig er der i toppen af pyramiden direktiv regulering med obligatoriske sanktioner. Dette kommer i anvendelse, hvis en aktør gentagne gange bryder reglerne, som derfor vil udløse automatiske sanktioner uden skøn eller mulighed for forhandling. Her er der med andre ord tale om, at myndighederne ikke længere samarbejder med de regulerede parter, men i stedet håndhæver reglerne med faste straffe (Ibid.). Reguleringspyramiden afviser således ikke brugen af straf, men insisterer dog på muligheden for konkret at afgøre, hvornår og hvordan sanktioner anvendes. Teorien tilbyder derfor også et bredt udvalg af reguleringsmidler, som er arrangeret i en sekventeret rækkefølge, hvor dialog, samarbejde og overbevisning er udgangspunktet (Drahos, 2017).

Ayres og Braithwaites teori er en af de mest vedvarende og indflydelsesrige teorier, som beskriver hvordan og hvorfor regulatorer bør kombinere mere afskrækkende og samarbejdende reguleringsstrategier. Tilsvarende er responsiv regulering også en førende tilgang i forhold til at fremme efterlevelse af regler i praksis (Nielsen & Parker, 2009).

Ud over at anvende teorien om responsiv regulering, inddrages også begrebet *regulatory capture*, som er udtryk for de situationer, hvor regulerende myndigheder kan blive påvirket af dem, som de regulerer (De Chiara & Schwarz, 2021). Begrebet dækker over, at den regulerende myndighed bliver 'fanget', hvilket kan føre til en favorisering og dermed svagere regulering (Stigler, 1971). Det kan for eksempel ske, fordi de regulerede parter har mere viden og ekspertise end den regulerende myndighed, hvilket skaber en bias i forhold til den tilgængelige information. Tilsvarende kan det også skyldes et for tæt samspil mellem den regulerende myndighed og de regulerede aktører, som over tid kan danne en så tæt relation, at det medfører en mere lempelig regulering. Endelig kan *regulatory capture* også skyldes politiske og økonomiske pres, som medfører, at regulatoren nogle gange beskytter de regulerede parter - for eksempel fordi regulatoren presses af økonomiske eller politiske

hensyn, som netop fører til en svækkelse af reguleringen. Ydermere kan disse pres også skyldes en slags interessekonflikt, også kaldet *Revolving Door-effekten*, som refererer til det fænomen, hvor en person bevæger sig mellem forskellige stillinger, hvilket kan skabe netop en interessekonflikt (Stigler, 1971 ; Stigler, 1972 ; De Chiara & Schwarz, 2021).

Afslutningsvis anvendes også begrebet '*reguleringsdrift*', som refererer til den proces, hvor regulering gradvis svækkes over tid (Wolff, 2020). Dette kan ske som følge af *regulatorisk fangst*, som er nærmere beskrevet ovenfor. Derudover kan det også skyldes *selvtilfredshed* eller *deregulering*, hvoraf førstnævnte er udtryk for, at den regulerende myndighed bliver for komfortabel og derfor ikke længere aktivt overvåger eller håndhæver reglerne, hvilket typisk sker, når de ikke længere ser behov for streng regulering eller mister opmærksomhed på potentielle problemer. Endelig er deregulering udtryk for, når en regulator bevidst letter eller fjerner regler for at gøre det lettere for de regulerede parter at operere. Det sker ofte som resultat af politiske pres eller økonomiske incitamenter, som gør, at de regulerede aktører får en 'gave' i form af en svækket regulering (Ibid.). De tre mekanismer kan dermed føre til en situation, hvor reguleringen i praksis forsvinder eller bliver svækket, hvilket kan være centralt at have med i analysen af mulige udfordringer på tilsynsområdet (Wolff, 2020).

2.2.1. Anvendelse & operationalisering (RT)

Det reguleringsteoretiske perspektiv anvendes i specialets analyse til at undersøge, hvad tilsyn er, og hvordan det er sammensat, både i forhold til lovgivningen og de tilsynsførendes praksis.

I forlængelse heraf sættes begrebet fleksibel og tilpasningsdygtig regulering også i relation til de tilsynsførendes arbejde, herunder deres daglige praksis og måden, hvorpå de forsøger at regulere dagtilbuddene. Derudover anvendes Ayres & Braithwaites reguleringspyramide også til at forstå de forskellige former for reguleringsmetoder samt sammensætningen af lovgivningen på tilsynsområdet, og ikke mindst de udfordringer, som kan opstå, når tilsynets regulering ikke er tilstrækkelig tilpasningsdygtig og fleksibel (Ayres & Braithwaite, 1992).

Endelig inddrages også begreberne regulatorisk fangst og reguleringsdrift. Disse kan begge belyse andre centrale problemer på tilsynsområdet, blandt andet i forhold til risikoen for et favoriserende tilsyn eller et tilsyn med manglende uvildighed, præget af interessekonflikter,

som kan svække både tilsynets kvalitet og legitimitet (Stigler, 1971 ; De Chiara & Schwarz, 2021 ; Wolff, 2020).

2.2.2. Kritik & svagheder (RT)

Selvom det teoretiske perspektiv om regulering er centralt for specialet, er det naturligvis fortsat vigtigt at forholde sig kritisk til teorien og dens begrænsninger.

En central kritik af reguleringsteorien går på, at responsiv regulering kan være vanskelig at operationalisere i praksis. Tilsvarende får teorien også kritik i forhold til evaluering og måling af dens effekt, hvilket skyldes, at det i praksis er svært at måle, om regulering har den ønskede effekt på aktørernes adfærd (Black, 2002). Disse kritikpunkter vurderes dog at have en begrænset betydning i relation til det nærværende speciale, da teorien primært anvendes til at forstå, hvad tilsynet indebærer, og hvilke udfordringer det kan give anledning til i praksis. Det betyder dermed, at reguleringens effekt ikke skal måles eller gøres målbar. Af disse grunde vil teoriens svagheder derfor ikke gennemgås yderligere. I stedet vil der rettes fokus mod specialets sidste teoretiske perspektiv omkring professioner og professionalisme.

2.3. Professionalisme-tilgang (PT)

Specialets tredje og sidste teoretiske perspektiv handler om professionalisme og professioner, hvilket er begreber, der gennem flere år har været centrale i en lang række studier og forskningsprojekter.

Mange forskere og teoretikere har givet forskellige forsøg på at definere begrebet professionalisme, men i dette speciale tages der særligt afsæt i Evetts' (1999) definition. Her forstås professionalisme som en særlig form for erhvervsmæssig kontrol over et arbejde. Den beskrives som en mekanisme, der tjener klienters, borgeres eller patienters bedste interesser, og som kan indebære en rådgivende, lobbyistisk og til tider oppositionel rolle over for staten og andre administrative organer (Evetts, 1999).

I henhold til denne definition indebærer professionalismen også, at den professionelle besidder og anvender viden og færdigheder, som opretholder tillid, ansvarlighed og et højt

niveau af etisk adfærd - samtidig med at de beskytter og fremmer offentlig velfærd (Evetts, 1999).

Professionalisme anses også for at skabe stabilitet og kvalitet i komplekse, skønsbaserede tjenester, som ikke kan opnås gennem hverken markedsbaserede eller bureaukratiske kontrolformer. Dermed fremhæves professionalisme også som et alternativ med klare fordele i forhold til de andre styringsformer (Evetts, 1999). Denne opfattelse understøttes også af blandt andet Freidson (1994), som fremhæver, at professionalisme er en ønskværdig måde at organisere og levere komplekse offentlige ydelser på. Han argumenterer tilmed for, at markedsbaserede eller bureaukratiske metoder risikerer at forringe kvaliteten af servicen til borgerne. Derfor ser han professionalisme som et slags middel til at sikre autonomi over for både markedskræfterne og den bureaukratiske kontrol (Freidson, 1994).

Såfremt professionalismen presses af markedskræfter, bureaukratiske logikker eller andre politiske-, økonomiske- og ideologiske kræfter, så kan det i værste tilfælde føre til såkaldt *occupational closure*, hvor professioner forsøger at beskytte deres profession og arbejdsområde. Derudover kan *occupational closure* også føre til en monopolistisk forsyning af ekspertise og service, og måske endda privilegeret adgang til løn, status og kontrolbelønninger (Evetts, 1999).

2.3.1. Anvendelse & operationalisering (PT)

Professionalisme-tilgangen anvendes i specialet til bedre at forklare og forstå de udfordringer, som kommunernes tilsyn skaber i praksis, set fra dagtilbuddenes eget perspektiv.

I henhold til definitionen af professionalisme kan pædagogfaget forstås som en form for erhvervsmæssig kontrol over børnepasningen, hvor arbejdet har til formål at tjene børnenes bedste. Pædagogerne besidder derfor professionel viden og faglige færdigheder, som anvendes i relation til børnene og til at fremme den offentlige velfærd, hvilket også gøres via et komplekst og skønsbaseret arbejde.

I forlængelse heraf forventes det også, at pædagoger og ansatte i dagtilbuddene ønsker at opretholde en vis autonomi - særligt i forhold til den bureaukratiske kontrol - og såfremt denne professionalisme opleves som truet, eksempelvis af et eksternt tilsyn, så kan det føre

til occupational closure. Det indebærer, at pædagoger forsøger at begrænse tilsynet for at bevare indflydelse og kontrol over deres eget arbejde (Freidson, 1994). Dette kan naturligvis give anledning til modstand mod tilsyn og derfor bidrage til en forståelse for det ubehag og den skepsis, som ofte i praksis knytter sig til kommunernes tilsyn i dagtilbuddene, idet pædagogerne ikke ønsker at blive undermineret og kontrolleret.

2.3.2. Kritik & svagheder (PT)

Overordnet har professionalisme-teorien mødt bred og forskelligartet kritik. Et kritikpunkt er, at teorien i stigende grad opleves som mindre relevant i moderne organisationer, hvor bureaukratiske styringsformer udfordrer professionalismismen og underminerer traditionelle professionelle normer og autonomi (Evetts, 2009). En lignende kritik handler om teoriens manglende opdatering i forhold til det nutidige arbejdsmarked, hvor professioner i højere grad anses for at være mere flydende, hvilket udfordrer de klassiske kriterier for, hvad der definerer en profession (Laursen et al., 2005). Denne kritik er særlig relevant i forhold til for eksempel pædagogfaget, som historisk er blevet betragtet som et semi-professionelt erhverv. Dog anskuer specialet pædagogfaget som en profession ud fra den anvendte definition.

I forlængelse heraf får teorien også kritik for ofte at antage, at professionelle handler objektivt og i samfundets bedste interesser. Dette kritiseres af især neoweberianske og marxistiske perspektiver, som også hævder, at professionelle kan handle ud fra egne interesser, økonomiske motiver og lignende (Larson, 1977). Dette er naturligvis relevant for specialet, fordi teorien dermed ikke kan belyse, hvorfor pædagoger eksempelvis reagerer positivt over for tilsynet på grund af deres egen interesse.

Endelig har teorien også fået kritik for ikke at sætte fokus på aspekter som interessekonflikter mv. (Ibid.), dog er denne del af kritikken håndteret gennem andre teorier, som eksempelvis inddrager begrebet interessekonflikt. Disse er allerede beskrevet tidligere, hvorfor der nu er grundlag for at lave en opsamling på de valgte teorier.

2.4. Opsamling: specialets teoretiske ramme

Med afsæt i gennemgangen af de valgte teoretiske perspektiver kan der nu opstilles en samlet teoretisk ramme for specialet. Denne ramme består af i alt tre teoretiske perspektiver og tilgange:

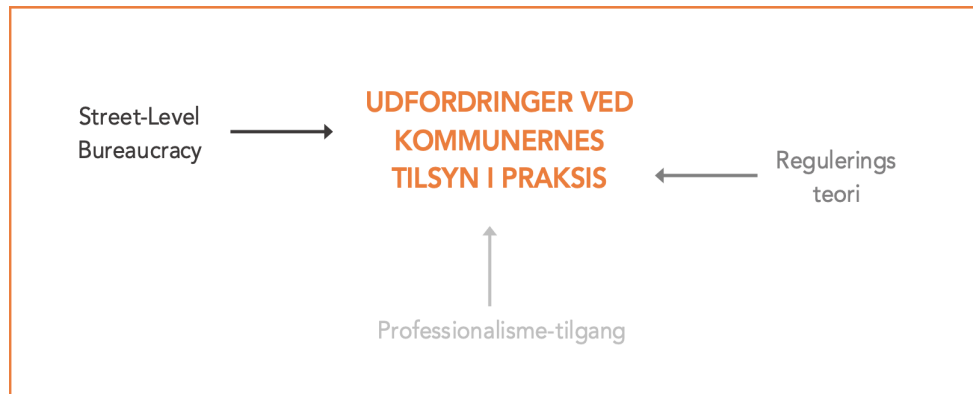
Først og fremmest anvendes Michael Lipskys teori om Street-Level Bureaucracy. Denne teori kan give indsigt i, hvordan politiske beslutninger omsættes til praksis af frontarbejdere. Det omfatter både de traditionelle frontarbejdere, som lærere, betjente og pædagoger, samt de mere utraditionelle frontarbejdere som de tilsynsførende. I dette speciale anvendes teorien primært til at forstå og forklare udfordringerne på tilsynsområdet set fra det forvaltningsnære og tilsynsførende perspektiv. Ikke desto mindre kan teorien også bidrage til forståelsen af den store efterspørgsel efter tilsyn, blandt andet set fra et forældreperspektiv, og til at belyse overordnede politiske og strukturelle udfordringer såsom ressourceknaphed og modstridende mål, som kan få de tilsynsførende til at gøre brug af copingmekanismer, der kan skabe udfordringer omkring tilsynet (Lipsky, 1980 ; Blom-Hansen et al., 2019 ; Tummers et al., 2015).

Den anden teoretiske tilgang er reguleringsteorien, som anvendes til at belyse mulige faldgruber og risici i reguleringen af dagtilbuddene, herunder interessekonflikter, politiske eller økonomiske pres og forskellige grader af kontrol mv. Overordnet kan teorien bidrage til forståelsen af, hvordan regulering bør tilpasses dagtilbuddene, og hvilke konsekvenser det har, når tilsynet mangler fleksibilitet i sin regulering (Ayres & Braithwaite, 1992).

Endelig inddrages også en tredje og sidste tilgang om professionalisme, som set fra et dagtilbudsperspektiv kan skabe forståelse for de professionelle reaktioner på tilsynet. For eksempel skaber tilgangen forståelse for, hvordan dagtilbuddenes behov for autonomi og faglighed kan give udfordringer, når et eksternt tilsyn eksempelvis opleves som en trussel mod den professionelle dømmekraft og faglige identitet (Freidson, 1994 ; Evetts, 1999).

De tre teorier og perspektiver rummer hver især forskellige styrker og begrænsninger, som også er gennemgået i kapitlet. Disse vil også senere være genstand for nærmere diskussion set i lyset af analysen og analysens resultater. Imidlertid vil dette kapitel afrundes med en opsætning af en samlet teoretisk ramme, som klart illustrerer teoriernes funktion og ikke mindst samspillet mellem teorierne. Dette er forsøgt illustreret i modellen:

Model 1: Specialets teoretiske ramme



Modellen illustrerer hvordan de tre teoretiske tilgange tilsammen anvendes til at forstå og forklare udfordringerne på tilsynsområdet i praksis. Konkret fremgår det af modellen, at de tre teoretiske perspektiver anvendes på forskellige niveauer i forhold til at forklare og forstå udfordringerne på tilsynsområdet. For det første anvendes professionalisme-tilgangen til at forstå udfordringerne på tilsynsområdet set fra dagtilbuddenes eget perspektiv. Dernæst anvendes reguleringsteorien på et lidt højere niveau, fordi denne teori især påviser mulige udfordringer ved selve tilsynets praksis og regulering. Endelig kan Lipskys teori både anvendes i relation til de tilsynsførende og deres arbejdssituation, samtidig med at den også kan tilvejebringe vigtige perspektiver fra et lidt højere politisk niveau - blandt andet fordi teorien også fokuserer på konsekvensen af modstridende politiske mål, en tvetydig lovgivning, manglende ressourcer mv.

Med denne samlede teoretiske ramme og forståelse på plads, kan der nu rettes fokus mod specialets design og metode, samt til- og fravalg i forhold til disse områder. Dette gennemgås nærmere i det følgende kapitel 3.

3. KAPITEL – DESIGN & METODE

I dette tredje kapitel præsenteres specialets overordnede forskningsdesign og metodiske tilgange. Det omfatter til- og fravalg vedrørende forskningsstrategien, cases samt videnskabsteoretiske overvejelser, og generelle fremgangsmåder. Derudover forholder kapitlet sig også til overvejelser omkring validitet og reliabilitet samt de muligheder og begrænsninger, som knytter sig til de valgte tilgange. Endelig indeholder kapitlet også en redegørelse for brugen af kunstig intelligens (AI) samt refleksioner over dette.

3.1. Forskningsstrategi

I denne første del af kapitel 3 beskrives specialets forskningsstrategi, som er udtryk for den fremgangsmåde, der styrer, hvordan forskningsprocessen forløber (Olsen & Pedersen, 2018).

3.1.1. Abduktiv forskningsstrategi

Specialet tager udgangspunkt i en abduktiv forskningsstrategi, hvor formålet er at forklare det, som undersøges. Det vil sige at forklare udfordringerne omkring kommunernes tilsyn på dagtilbudsområdet (Olsen & Pedersen, 2018).

Et centralt argument for at vælge en abduktiv fremgangsmåde er, at sådanne studier ofte udspringer af en undren, hvor observationer af et fænomen ikke stemmer overens med den forudgående viden og forventning. Dernæst tager den abduktive fremgangsmåde afsæt i eksisterende teorier, som anvendes til at fortolke og forstå det observerede, hvilket fører til nye indsigter og en ny undren, som danner grundlag for at samle nye observationer og skabe ny viden. På den måde er den abduktive forskningsstrategi en dynamisk og næsten cirkulær proces, hvor forskeren gradvist opbygger forståelse for både fænomener og deres bagvedliggende årsager og forklaringer (Ibid.).

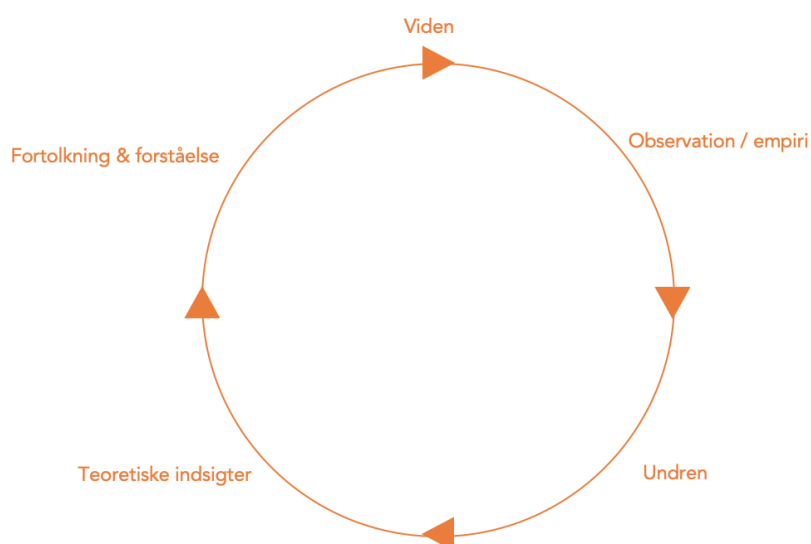
Denne fremgangsmåde harmonerer overordnet med specialets strategi og tilgang, hvor det netop er en undren over kritikken af kommunernes tilsyn i dagtilbuddene, som har givet anledning til at undersøge emnet i praksis. Det skyldes, at kritikken af tilsynet ikke stemmer overens med forventningen om, at tilsynet skal være en uvildig kontrolinstans, der skaber værdi i praksis. På den baggrund er der derfor udvalgt en række teorier, som kan tænkes at forklare det observerede fænomen. Ydermere er der indsamlet empiri gennem kvalitative

interviews, som fortolkes i samspil med de teoretiske perspektiver for på den måde at forstå og fortolke udfordringerne omkring tilsynet i praksis.

Sammenfattende er den abduktive forskningsstrategi valgt, fordi den muliggør en dybdegående forståelse af tilsynsområdet og dets udfordringer set fra flere perspektiver. Derudover matcher den abduktive tilgang også specialets brug af flere supplerende teorier, som tilsammen kan give en nuanceret og mere helhedsorienteret forståelse af emnet - en forståelse, som hverken den deduktive eller induktive tilgang umiddelbart kan tilvejebringe. Tilsvarende har specialet heller ikke til formål at teste eller udvikle generelle teorier eller hypoteser, og ej heller at følge en stram forudbestemt rækkefølge. Formålet er snarere at gå bag om udfordringerne på tilsynsområdet for at forstå dem i dybden, hvilket netop gør den abduktive tilgang anvendelig, fordi der er tale om en slags opdagelsesmetode eller metodologisk princip inden for den fortolkende samfundsvidenskab (Olsen & Pedersen, 2018).

Den abduktive forskningsstrategi og fremgangsmåde i specialet er forsøgt illustreret i modellen.

Model 2: Specialets abduktive forskningsstrategi



Modellen illustrerer, hvordan en forudgående viden og forventning skaber grundlag for en undren over observationerne vedrørende den massive kritik af det kommunale tilsyn i dagtilbuddene. Derfra er der valgt tre teorier, som via fortolkning skaber forståelse for

emnet, hvilket danner en ny viden. Den nye viden har dernæst ledt frem til indsamlingen af de empiriske kvalitative interviews, som igen må gøres forståelige gennem de teoretiske perspektiver og via fortolkning. Dette skaber endnu engang nye indsigter og forståelse for emnet.

Foruden at anvende den abduktive forskningsstrategi som fremgangsmåde, tager specialet også afsæt i et særligt casedesign. Dette udfoldes nærmere i det kommende afsnit.

3.2. Forskningsdesign

I dette afsnit præsenteres specialets forskningsdesign, som er den struktur, der styrer udførelsen af selve metoden og den senere analyse af det empiriske data (Bryman, 2012).

3.2.1. Casedesign

Specialet gør brug af et casedesign til at besvare problemformuleringen, hvilket er en af de fem klassiske typer af forskningsdesign (Bryman, 2012).

Begrundelsen for at vælge casedesignet er først og fremmest, at det egner sig særligt godt til kvalitative studier, som har fokus på dybdegående og kontekstnære analyser. Dette gør også casedesignet særligt velegnet til at tilvejebringe dybere forståelser af komplekse fænomener og bagvedliggende årsager (Bryman, 2012 ; Brinkmann & Tanggaard, 2020). Dermed er argumentet for at tilvælge denne struktur også, at det tillader både at undersøge og fortolke udfordringerne med kommunernes tilsyn i dybden.

Specialet undersøger dog ikke blot én samlet case, men arbejder derimod med flere undersøgelsesenheder, også kaldet sub-cases. Det betyder reelt, at specialet er struktureret som et embedded casestudie (Scholz & Tietje, 2002), hvilket udfoldes nærmere i det følgende afsnit.

3.2.1.1. Embedded casestudie

Et embedded casestudie inddrager flere sub-cases for at belyse det fænomen, som undersøges fra forskellige vinkler og perspektiver (Yin, 2003). Derfor er argumentet for at tilvælge denne fremgangsmåde også, at der skabes et mere dybdegående niveau, hvor det bliver muligt at inddrage flere nuancer, perspektiver og aspekter omkring kommunernes tilsyn, hvilket ikke på samme måde er muligt med det mere simple casestudie (Scholz & Tietje, 2002).

Dette speciales primære case er udfordringerne ved kommunernes tilsyn i praksis. Denne case analyseres via sub-cases i form af dagtilbud og tilsyn fra forskellige kommuner, som gør det muligt at skabe en dybdegående analyse, hvor flere nuancer og detaljer afdækkes (Yin, 2003).

Helt konkret er der gjort brug af i alt ti sub-cases fra to forskellige aktørgrupper og niveauer inden for det valgte emne. Her er der tale om fem dagtilbud og fem tilsyn, der alle kan give et perspektiv på kommunernes tilsyn og de aktuelle udfordringer.

Alle sub-cases er baseret på interviews med nøglepersoner fra praksisfeltet. Det betyder, at det er via interviewpersonerne, at det bliver muligt at belyse sub-casen og derved udpege en række udfordringer ved kommunernes tilsyn i praksis, hvilket danner grundlag for senere at vurdere, hvilke udfordringer der reelt kan fremhæves som universelle og gennemgående. Dette skaber yderligere grundlag for at tematisere udfordringerne i overordnede problemstillinger, som derfra kan analyseres og forstås i dybden - blandt andet med afsæt i den teoretiske ramme.

Tabellen nedenfor præsenterer de ti sub-cases og interviewpersoner:

Tabel 2: Præsentation af sub-cases & interviewpersoner

CASE	INTERVIEWPERSON OG BESKRIVELSE AF JOB	INTERVIEW-MATERIALE
1. Dagtilbud 1	Heidi, leder i mellemstor kommunal vuggestue (kommune 1)	Bilag D1
2. Dagtilbud 2	Mille, ansat i stor kommunal vuggestue (kommune 2)	Bilag D2
3. Dagtilbud 3	Petra, har en lille privat pasningsordning (kommune 3)	Bilag D3
4. Dagtilbud 4	Hanne, leder i stor privat pasningsordning (kommune 3)	Bilag D4
5. Dagtilbud 5	Liva, pædagogstuderende i mellemstor børnehave (kommune 4)	Bilag D5
6. Tilsyn 1	Ole, tilsynskonsulent i alle typer dagtilbud (kommune 3)	Bilag E1
7. Tilsyn 2	Pia, tilsynskonsulent i kommunale dagtilbud (kommune 1)	Bilag E2
8. Tilsyn 3	Camilla, tilsynskonsulent i alle typer dagtilbud (kommune 5)	Bilag E3
9. Tilsyn 4	Ida, tilsyns- & dagplejepædagog i privat og kommunal dagplejere (kommune 6)	Bilag E4
10. Tilsyn 5	Tilsyns- & dagplejepædagog i privat og kommunal dagplejere (kommune 6)	Bilag E4

Tabellens ti sub-cases samt interviewpersoner er udvalgt strategisk og informationsorienteret med det formål at maksimere informationsindholdet og skabe en analytisk dybde.

De tre kriterier, som overordnet har lagt til grund for udvælgelsen af de ti sub-cases og interviewpersoner, er følgende:

For det første et kriterium om, at de valgte cases skal være så typiske som mulige og dermed repræsentative i den forstand, at de eksemplificerer en bredere kategori af lignende cases (Bryman, 2012 ; Brinkmann & Tanggaard, 2020). Det betyder, at der ikke er udvalgt cases eller

interviewpersoner med ekstreme holdninger til tilsynsområdet, men snarere aktører, som indfanger og repræsenterer normale eller klassiske roller og holdninger.

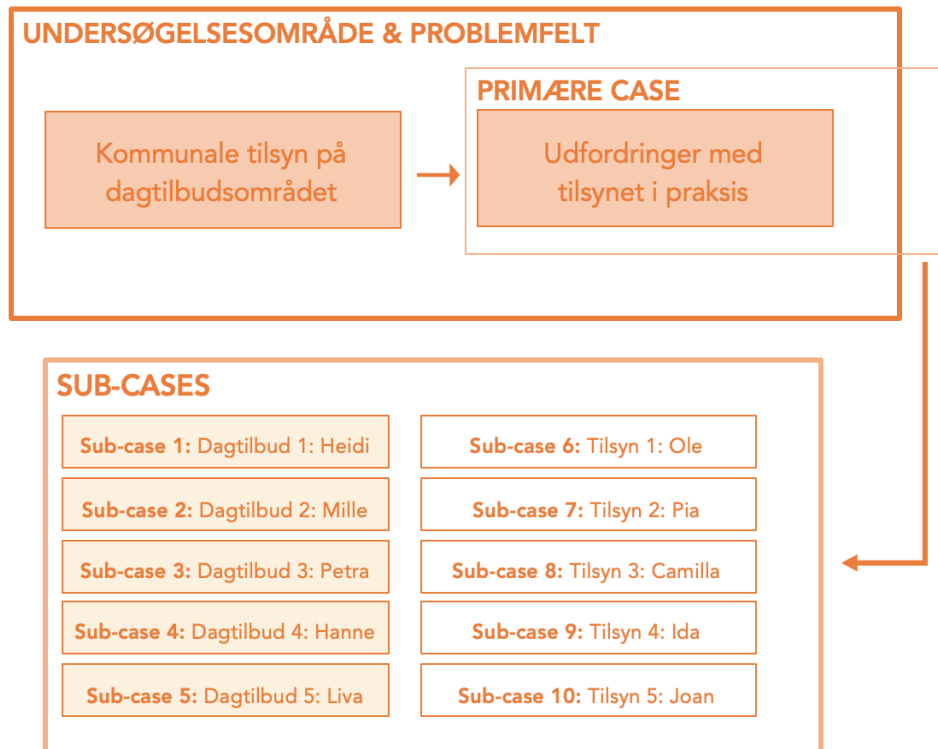
Det andet kriterium for caseudvælgelsen har været, at de ti sub-cases samtidig skal rumme en vis intern variation - forstået på den måde, at de skal være forskellige på en række parametre såsom kommunal tilknytning, arbejdsfunktion, alder mv. På den måde giver de et typisk, men også nuanceret billede af holdningerne til tilsynsområdet, mens de samtidig sikrer, at analysen ikke bliver for ensidig. Sagt med andre ord skal variation og typiskhed ikke forstås som modsætninger, men som komplementære hensyn til, at forskellige variationer inden for almindelige rammer styrker relevansen og bredden i analysen (Ibid.).

Endelig har det sidste udvælgelseskriterium været, at de valgte cases skulle være så afslørende eller indsigtsfulde som muligt. Det vil sige, at både cases og informanter er udvalgt ud fra deres evne og vilje til at bidrage med dybdegående perspektiver og viden om udfordringerne på tilsynsområdet. Af samme grund er alle informanterne fra de ti sub-cases også blevet anonymiseret, således de i højere grad kan tale frit om de udfordringer, som de oplever. Derudover er der naturligvis også tale om et etisk og fortrolighedsmæssigt hensyn (Bryman, 2012).

Foruden de ti sub-cases, som er præsenteret i tabellen, er der desuden også gennemført interviews med fem forældre. Disse er udvalgt ud fra samme principper som de førnævnte cases, og har kunnet give indsigt i efterspørgslen og forventningerne til tilsynet og den betydning, som tilsynet har - ikke blot internt, men også for forældrene, som er en slags brugere af dagtilbuddene. Dog er der ikke tale om egentlige cases, men blot interviewpersoner, idet forældre ikke kan belyse udfordringerne ved tilsynet i praksis, som de øvrige cases ellers kan.

Specialets overordnede case-design er illustreret i modellen nedenfor:

Model 3: Specialets case-design



På baggrund af opsætningen af specialets overordnede forskningsdesign kan blikket nu rettes mod specialets anvendelse af metode. Dette udfoldes nærmere i det kommende afsnit.

3.3. Metode

Denne del af kapitel 3 redegør for den anvendte metode i specialet, som beskriver det middel, der anvendes til at indsamle empiri, som kan bruges i besvarelsen af selve problemformuleringen (Brinkmann & Tanggaard, 2020).

Specialet baserer sig på en kvalitativ retning og metode, hvilket betyder, at der er interesse for, hvordan et fænomen opleves og fortolkes (Ibid.). Det vil i relation til specialet sige, at der er interesse for, hvordan tilsynet opleves og forstås af de centrale aktører på tilsynsområdet.

Specialets primære metode er den kvalitative interviewmetode, som gør det muligt at skabe dybdegående indsigt i tilsynsområdet og dets udfordringer set fra forskellige aktørers perspektiver. Interviewmaterialet suppleres i analysen med sekundære kilder, hvilket styrker data-trianguleringen og minimerer risikoen for ensidig empiri, mens der tilsvarende skabes en bedre og bredere forståelse af problematikkerne på tilsynsområdet. Denne kombination af informationskilder er i øvrigt i overensstemmelse med et embedded casestudie, som ofte kombinerer flere forskellige informationskilder eller metoder (Yin, 2003).

Interviewmetoden er nærmere udfoldet i den kommende del.

3.3.1. Interviewmetoden

Interviewmetoden er blandt de mest udbredte kvalitative metoder, som anvendes til at opnå indsigt i andre menneskers liv, oplevelser, erfaringer og perspektiver. Valget af interviewet som metode er derfor også funderet i et ønske om at høre om centrale aktørers oplevelser af tilsynet samt at komme så tæt som muligt på interviewpersonernes oplevelser. Det er gennem denne fremgangsmåde, at det bliver muligt at formulere et velinformeret og teoretiseret tredje-persons-perspektiv på fænomenet omkring udfordringerne på tilsynsområdet (Brinkmann & Tanggaard, 2020).

3.3.1.1. Udvælgelse, rekruttering, rammer & samtykkeerklæring

Udvælgelsen af specialets interviewpersoner er allerede tidligere gennemgået i forbindelse med forskningsdesignet, hvorfor det ikke gentages yderligere i dette afsnit. Dog har selve rekrutteringen af interviewpersonerne foregået på forskellige måder. Nogle informanter var allerede på forhånd kendte og blev derfor kontaktet direkte via SMS eller telefon. Andre informanter blev derimod rekrutteret gennem Facebook-opslag eller via opsøgende telefonisk kontakt eller via e-mails til dagtilbud og tilsynsteams.

Annonceringen på Facebook havde til formål at komme i kontakt med dagtilbud, som ønskede at deltage anonymt i et interview. Konkret henvendte to personer sig i alt. En af disse blev brugt som informant, mens den anden blev anvendt i den senere vurdering af, om mætningspunktet af interviewmaterialet var nået.

Rekrutteringen af tilsynsførende foregik via telefonisk kontakt eller skriftlige e-mails, hvilket var en længere proces, da flere ikke vendte tilbage på henvendelserne. Det lykkedes dog efterfølgende at få kontakt til forskellige tilsynsførende, som ønskede at deltage anonymt.

Tilsvarende var der også forsøg på at kontakte aktører højere oppe i forvaltningen, for eksempel chefer på dagtilbudsområdet, hvilket der ikke var held med. Formålet var ellers at teste udfordringer omkring uvildighed og interessekonflikter; dette blev dog ikke muligt i praksis.

Rammerne for interviewene har i øvrigt også været forskellige. En del interviews har fundet sted i interviewerens eget private hjem, men andre har fundet sted på interviewpersonernes arbejdsplads eller bopælsadresse. Konkret er lokationen til interviewet blevet valgt af informanterne selv.

Samtlige interviewpersoner har derudover underskrevet en samtykkeerklæring forud for interviewene. Disse er ikke vedhæftet, af hensyn til anonymiteten, men en kopi af erklæringen kan dog findes i bilag A1.

3.3.1.2. Mætningspunkt og semistrukturerede interviews

Der er i forbindelse med specialet udført i alt 14 interviews, hvilket vurderes at være acceptabelt i forhold til at nå et såkaldt mætningspunkt, hvor nye interviews ikke bidrager væsentligt til analysen (Brinkmann & Tanggaard, 2020). Denne vurdering er baseret på både væsentlige overlap i interviewpersonernes udsagn og på telefonsamtaler med øvrige potentielle respondenter, som gentog allerede kendte pointer, udfordringer og problemstillinger vedrørende kommunernes tilsyn.

Interviewene blev gennemført semistruktureret på baggrund af tre forskellige interviewguides, afhængigt af informantens rolle. Disse guides består af en række planlagte spørgsmål, men tillod samtidig fleksibilitet og yderligere opfølgende spørgsmål og temaer (ibid.). De tre anvendte interviewguides kan udledes af bilag B1, B2 og B3.

3.3.1.3. Transskribering & kodning

Alle interviews er desuden blevet transskriberet og efterfølgende kodet. De anvendte koder kan udledes af bilag C1, som kombinerer en blanding mellem teori- og empiristyret kodning, hvilket betyder, at en del koder er udledt med afsæt i den teoretiske ramme, mens andre er opstået på baggrund af selve interviewmaterialet. Et eksempel på teoretiske koder er blandt andet begreber som autonomi, skøn og regulering. Mens et eksempel på mere empiristyrede koder blandt andet kan være forventninger til tilsyn osv.

De fem interviews med dagtilbuddene (D) fremgår af bilagene D1 - D5, mens interviewene med det eksterne tilsyn (E) kan findes i bilagene E1 - E4. Endelig kan interviewene med forældrene (F) udledes af bilag F1 - F5.

I forhold til bilag E4 er det værd at bemærke, at dette ene interview er udført med to informanter samtidig. Disse belyser hver især en sub-case. Der er dog ikke tale om et egentligt fokusgruppeinterview, da der ikke har været fokus på gruppedynamik, interaktion eller lignende. Det har i stedet skyldtes et praktisk ønske fra én interviewperson om at inddrage en kollega med andre erfaringer og mulige perspektiver.

3.4. Videnskabsteori

På baggrund af gennemgangen af interviewmetoden i foregående afsnit samt den nøje beskrivelse af anvendelsen af metoden i praksis tages der nu fat på det videnskabsteoretiske grundlag i specialet. Dette udfoldes nærmere i denne del, hvor der gives indblik i videnskabsteoretiske overvejelser og indsigter, som er afgørende for specialets grundlæggende antagelser. Det gælder især i forestillingerne om samfundet, erkendelse, empiri og teori, samt den måde hvorpå problemformuleringen begribes (Olsen & Pedersen, 2018, s. 101).

I specialet spiller videnskabsteorien en slags formålsbestemt rolle, idet videnskabsteoretiske problemstillinger er taget op, efterhånden som de har vist sig. Det betyder også, at det er problemstillingen, som har været styrende for de videnskabsteoretiske spørgsmål - og ikke omvendt (Ingemann, 2013).

Overordnet sonder videnskabsteorien mellem to grundlæggende grene og tilgange, kaldet realisme og idealisme. Begge grene rummer forskellige videnskabsteoretiske positioner, som hver især adskiller sig i deres ontologiske, epistemologiske og metodologiske afsæt, som er formuleret af en eller flere velrenommerede filosoffer (Ibid.).

Overordnet har de realistiske positioner det til fælles, at de mener, at verden eksisterer uafhængigt af observatøren, og at observatøren sanser, observerer, registrerer og drager logiske slutninger uden at være en del af det genstandsfelt, som undersøges. De idealistiske positioner er derimod et opgør med realismen og enhedsvidenskaben, idet idealismen insisterer på, at det menneskelige og samfundet er noget særligt, som studeres af mennesker, hvor sproget, ideerne og de menneskelige tanker har en afgørende betydning (Ibid.).

Dette speciale tager specifikt afsæt i en idealistisk videnskabsteoretisk position, kaldet den hermeneutiske videnskabsteoretiske retning. Denne er nærmere udfoldet nedenfor.

3.4.1. Hermeneutisk tilgang

En central begrundelse for at anvende en hermeneutisk tilgang til specialet ligger blandt andet i den hermeneutiske cirkel, som er udviklet af Hans-Georg Gadamer, der er en central filosof inden for moderne hermeneutik (Ingemann, 2013, s. 109-111).

Den hermeneutiske cirkel illustrerer, hvordan forståelse skabes i en bevægelse mellem del og helhed. Det betyder, at forskeren bevæger sig fra del til helhed i en særlig kontekst, for gradvist at opnå erkendelse. Dette gør også begreber som fortolkning og forståelse meget centrale inden for den hermeneutiske erkendelsesproces (Ibid.). Det gælder også i forhold til specialet, hvor indsigt i tilsynets udfordringer udvikles gennem interviews, analyser, fortolkning og teoretisk refleksion. Dermed bevæger analysen sig fra del til helhed, det vil sige fra udtalelser til teoretiske betragtninger, og tilbage igen, for på den måde at erkende og fortolke udfordringerne på tilsynsområdet. Formålet er således heller ikke at forklare kausale sammenhænge, men derimod at fortolke og forstå aktørernes oplevelser og perspektiver på en måde, så den dybere mening om tilsynet og udfordringerne afdækkes. Dette er i overensstemmelse med den hermeneutiske retning (Ingemann, 2013).

Hermeneutikkens ontologiske udgangspunkt er, at den humane virkelighed er en forestilling i vores bevidsthed. Det betyder, at der kan være mere på spil, end det der kan ses og observeres direkte (Ingemann, 2013, s. 160-161). Dette er også i overensstemmelse med specialet, hvor der naturligvis kan være dele af tilsynsområdet, som ikke observeres, men hvor aktørernes meninger, holdninger og perspektiver danner grundlag for fortolkning af tilsynets udfordringer.

Det fælles epistemologiske afsæt er derudover, at erkendelse opnås ved at studere verden indirekte via fortolkning. Dette indebærer metodisk, at undersøgelsen bevæger sig fra del til helhed for at forstå fænomenet i kontekst og dybde (Ingemann, 2013, s.162-163).

Inden for den hermeneutiske position er sandhed kontekstuel og forbundet til indlevelse, hvilket betyder, at positionen baserer sig på det sandhedskriterium kaldet *subjektiv kohærens* (Ingemann, 2013, s.180). Det dækker over, at noget betragtes som sandt, når der etableres sammenfald mellem undersøgerens og deltagernes forståelser (Ingemann, 2013, s. 116). Dette er også centralt i specialet, hvor målet er at forstå interviewpersonernes perspektiver

og derved identificere overordnede problematikker på tilsynsområdet og mulighederne for at forandre disse, for derved at højne tilsynets kvalitet og legitimitet.

En afsluttende, men væsentlig bemærkning til dette afsnit er, at hermeneutikken aktivt er tilvalgt til fordel for den fænomenologiske videnskabsteori. Det skyldes, at formålet ikke blot er at beskrive interviewpersoners subjektive oplevelser omkring tilsynet, men derimod at fortolke deres udsagn for på den måde at identificere overordnede tematiske udfordringer i det praktiske kommunale tilsyn på dagtilbudsområdet. Det betyder med andre ord, at formålet er at forstå udfordringerne gennem fortolkning fremfor blot at beskrive oplevelserne, som de er. Dette er en central forskel mellem de to positioner, og dermed også begrundelsen for at vælge hermeneutikken, netop fordi udsagn dermed kan fortolkes for at identificere strukturelle problemer og udfordringer på det kommunale tilsynsområde.

3.5. Kvalitetskriterier

På baggrund af kapitel 3's gennemgang af både forskningsstrategien, casedesign, metode og de generelle fremgangsmåder samt videnskabsteoretiske afsæt er der nu grundlag for en kritisk refleksion over projektets samlede kvalitet. Denne refleksion af styrker og svagheder laves med afsæt i begreberne validitet og reliabilitet, som er analytiske redskaber og kvalitetskriterier, som anvendes til at vurdere kvalitet og fremgangsmåder inden for den samfundsvidenskabelige forskning.

3.5.1. Validitet

Validitet handler om undersøgelsens gyldighed, og i hvilket omfang dét rigtige er blevet målt, herunder om konklusionerne er velbegrundede og troværdige (Clement & Ingemann, 2019 ; Olsen & Pedersen, 2018). For nærmere at undersøge denne del af kvaliteten tages der afsæt i begreberne ekstern-, intern- og økologisk validitet.

3.5.1.1. Ekstern validitet

Ekstern validitet handler om rækkevidde og generaliserbarhed, og i hvilken grad resultaterne af ens analyse kan overføres til andre kontekster. Begrebet ekstern validitet knytter sig ofte, i kvantitativ forskning til statistisk generalisering, mens det inden for kvalitative studier i højere grad handler om, hvorvidt indsigterne fra ens analyse kan overføres til andre situationer eller lignende kontekster (Ingemann et al., 2018 ; Bryman, 2012).

Navnlige fordi specialet er baseret på et kvalitativt casestudie, er den eksterne validitet naturligt begrænset, fordi studier som disse netop prioriterer detaljer og dybdegående analyser frem for rækkevidde og generaliserbarhed. Det betyder også, at specialets resultater i mindre grad kan generaliseres statistisk, fordi der i stedet er lagt vægt på en mere dybdegående tematisk analyse (Ibid.)

Der er dog truffet en række bevidste metodiske valg med henblik på at højne den eksterne validitet en smule inden for den kvalitative ramme. Derfor er der blandt andet foretaget en strategisk og informationsorienteret caseudvælgelse, hvor ønsket har været at vælge cases, som både er repræsentative og typiske samt forskellige på en række væsentlige parametre såsom kommunetilknytning, arbejdsfunktion, alder m.v. Dette øger sandsynligheden for, at resultaterne kan finde genklang i lignende undersøgelser. Ydermere er mætningspunktet af interviewmaterialet også afprøvet, hvilket bidrager til troværdigheden af, at centrale tematikker og problemstillinger er afdækket, selvom der kun er arbejdet med få cases. Derudover er informanternes arbejdsvilkår og praksis også nøje beskrevet, hvilket i højere grad gør det muligt at vurdere, i hvilken grad resultaterne er overførbare til lignende kontekster.

Sammenfattende er specialets eksterne validitet dog fortsat begrænset, hvilket er et bevidst metodisk valg, som følger af det kvalitative, dybdegående og fortolkende fokus.

3.5.1.2. Intern validitet

Intern validitet refererer i kvantitativ forskning primært til spørgsmålet om kausalitet, mens det i kvalitative studier i højere grad vedrører gyldigheden af ens fortolkninger og sammenhængen mellem problemformulering, analyse og konklusioner (Ingemann et al., 2018 ; Bryman, 2012).

Selvom analysen ikke fokuserer direkte på årsagsforklaringer og kausalitet i traditionel forstand, er formålet alligevel at identificere plausible forklaringer på, hvordan forskellige forhold skaber udfordringer på tilsynsområdet i praksis. For at styrke validiteten af disse forklaringer er der gjort brug af metodisk triangulering, dels ved at sammenholde udsagn på tværs af interviewpersonerne og dels ved at sammenholde udsagn med eksterne kilder og undersøgelser. Derudover er analysen også gennemført systematisk og transparent, hvilket giver læseren mulighed for indsigt i fortolkningsprocessen (Ibid.).

Overordnet er en høj intern validitet tilstræbt gennem et velovervejet forskningsdesign, hvor både interviewmetoden og den efterfølgende analyse er udformet med henblik på at besvare problemformuleringen på en valid og troværdig måde. Under selve interviewene er der endvidere lagt vægt på at validere og nuancere informanternes udsagn gennem opfølgende og uddybende spørgsmål, hvilket mindsker risikoen for misforståelser og fejlfortolkninger og derved højner den interne validitet (Ingemann et al., 2018 ; Bryman, 2012).

På trods af bestræbelserne på at sikre en høj intern validitet bør det alligevel anerkendes, at der også er visse begrænsninger. Dels er der risiko for subjektivitet, både i indsamlingen og analysen af data og i forhold til egne forforståelser og analytiske prioriteringer, som også påvirker, hvilke temaer der fremhæves, samt hvordan de fortolkes. Tilsvarende kan informanternes egne udsagn også være præget af egne interesser, roller eller strategiske hensyn mv., hvilket udfordrer validiteten af udsagnene (Ibid.). Dette er dog forsøgt imødegået med kritisk stillingtagen og validering af udsagn og så videre.

3.5.1.3. Økologisk validitet

Økologisk validitet vedrører de omgivelser, som ens undersøgelse er foretaget under - herunder om dataene har en høj økologisk validitet, eller omvendt kun er teknisk valide (Bryman, 2012, s. 48).

I dette speciale kan der argumenteres for, at den økologiske validitet er relativt høj. Det skyldes, at interviewene er udført i en virkelighedsnær kontekst og i trygge rammer, hvilket højner netop den økologiske validitet.

Derudover er der undervejs i interviewene også gjort brug af eksempler og konkrete situationsbeskrivelser, som har åbnet op for, at informanterne har kunnet fortælle om

praktiske erfaringer, mens der tilsvarende er gjort plads til deltagernes eget sprog, egne forståelser og erfaringer mv.

Det anerkendes naturligvis, at interviewene i sig selv udgør en konstrueret og opstillet situation, hvilket i princippet sænker den økologiske validitet. Alligevel er emnet og omgivelserne for mange virkelighedsnære, hvilket modsvarer og dermed højner den økologiske validitet.

Med afsæt i gennemgangen af de forskellige validitetsformer må det konkluderes at der både er styrker og svagheder ved specialet. Det gælder naturligvis også i forhold til reliabiliteten, hvilket bliver gennemgået nærmere i det kommende afsnit.

3.5.2. Reliabilitet

Reliabilitet vedrører undersøgelsens konsistens og pålidelighed samt nøjagtigheden af ens resultater (Ingemann et al., 2018 ; Olesen & Pedersen, 2018, s. 334). Til vurderingen af denne del af kvaliteten inddrages begreberne ekstern og intern reliabilitet.

3.5.2.1. Ekstern reliabilitet

Ekstern reliabilitet handler om, hvorvidt undersøgelsen kan gentages med samme resultat. I forhold til kvalitative studier relaterer det sig derfor især til graden af gennemsigtighed, transparens og dokumentation for metodiske valg mv. (Bryman, 2012 ; Ingemann et al., 2018).

I specialet er den eksterne reliabilitet forsøgt styrket gennem en systematisk og transparent dokumentation af til- og fravalg i forskningsprocessen. Det inkluderer nøje beskrivelse af udvælgelseskriterier for cases og interviewpersoner, transskription, kodning, analysestrategi og fremgangsmåder generelt. Derudover anvendes udvalgte citater også aktivt i analysen for at synliggøre den analytiske proces og fortolkningen af interviewene, hvilket giver indsigt i, hvordan konkrete konklusioner er draget.

Der er dog også visse begrænsninger, hvad angår den eksterne reliabilitet. Dels fordi interviewpersonerne er anonymiserede, hvilket gør det sværere at efterprøve datagrundlaget en til en. Derudover er der ej heller udført tydelige caseanalyser, som giver fuld indsigt i den løbende fortolkning af problemerne på tilsynsområdet. Det skyldes, at caseanalyserne

fremstod meget gentagende og repeterende, hvorfor de blev fravalgt til fordel for en mere deskriptiv gennemgang af de ti sub-cases og deres præsentation af forskellige udfordringer i tilsynet. Endelig må det også erkendes, at analysen er fortolkningsbaseret, hvilket betyder, at en anden forsker med en anden baggrund, forståelse eller teoretisk ramme potentielt vil kunne nå frem til andre konklusioner, end dem som opnås i specialet.

Endelig bør det også nævnes, at interviewene er påvirkede af tid, sted, relation og kontekst, samt at informanterne kan have forskellige strategiske eller personlige motiver, som præger deres fremstilling af forholdene og udfordringerne omkring tilsynet. Dette er således en klassisk udfordring i kvalitative studier, hvorfor det også bør tages i betragtning, når undersøgelsens pålidelighed vurderes (Bryman, 2012). Dette er derfor også nøje overvejet i forbindelse med specialet, hvor der er lagt vægt på at analysere informanternes udsagn i den rette kontekst, sammenholde dem med øvrige interviews og eksterne kilder for dermed at identificere eventuelle interesseprægede eller personlige motiver. Samtidig er der også anvendt triangulering, mens der tilsvarende er overvejende åbenhed omkring analysearbejdet, hvilket mindsker risikoen for en ensidig fortolkning.

Det kan afslutningsvis konkluderes, at der er flere udfordringer i forhold til specialets samlede eksterne reliabilitet, mens der dog samtidig er truffet en række metodiske valg, som også søger at imødegå og reducere udfordringerne en smule. Dette gælder også i forhold til den interne reliabilitet, som belyses i næste del.

3.5.2.2. Intern reliabilitet

Intern reliabilitet handler om konsistens og systematik, herunder kodning, analyse og fortolkning, som alt sammen bør udføres på en ensartet måde. I kvalitative studier handler det især om at sikre en høj grad af metodisk stringens gennem hele forskningsprocessen (Ingemann et al., 2018 ; Bryman, 2012).

I forhold til specialet er der blevet arbejdet målrettet med at sikre den interne reliabilitet, særligt ved at udføre, transskribere, kode, fortolke og analysere alle interviews efter samme fremgangsmåde.

Ikke desto mindre er der naturligvis en begrænsning i forhold til at kun én person har udført alt arbejdet, hvilket naturligvis øger risikoen for subjektive fortolkninger og analytisk bias m.v.

For selv ved systematisk og ensartet arbejde, kan der forekomme subjektive prioriteringer af bestemte udsagn, temaer mv., hvilket grundlæggende er en udfordring som kan udfordre kvalitative studier, men også motivere til øget refleksivitet og bevidsthed om egen rolle i analyse- og fortolkningsprocessen (Bryman, 2012).

På den ene side har der således været fokus på ensartethed og stringens, mens der på den anden side også er risiko for fejl og forseelser, særligt fordi specialet kun er udarbejdet af en enkelt person. Dog er der flere gange gjort brug af Open AI's ChatGPT - særligt i forhold til at efterse, om der mangler stringens og fokus, samt i forhold til at vurdere egne fortolkninger. Dette belyses også nærmere i det kommende afsnit 3.6. om brugen af generativ kunstig intelligens (AI).

3.6. Brugen af generativ AI

Som nævnt ovenfor er en typisk udfordring i kvalitative studier, at de bygger på dybde og fortolkning, hvilket øger risikoen for personlige forståelser, bias og subjektivitet i analysen (Bryman, 2012). Dette er også blandt årsagerne til, at der i udarbejdelsen af specialet er anvendt generativ kunstig intelligens i form af Open AI's ChatGPT.

Overordnet er AI anvendt som en akademisk støtte og sparringspartner. Med det menes, at AI er brugt til idéudvikling, formuleringer og sparring omkring fortolkningen i analysen. Her har AI blandt andet kunnet give feedback på egne tanker omkring tematisering og analyse, hvilket betyder, at det blot er anvendt som et støtteværktøj og et ekstra blik på fortolkningen, tematiseringen og analysen, hvilket overordnet kan minimere risikoen for fejl, subjektive bias og mistolkninger.

Inputs til ChatGPT har bestået af prompts i form af konkrete beskrivelser eller spørgsmål. Konkrete eksempler er blandt andet:

"Hvordan kan følgende sætning formuleres skarpere...",

"Giv mig nogle idéer til relevante teorier, som jeg kan bruge til at forstå kritikken af kommunernes tilsyn i dagtilbuddene"

“Hjælp mig og giv mig feedback på disse temaer ... som jeg har udledt i analysen og med afsæt i følgende udfordringer...”

“Giv mig inspiration til mulige implikationer ved at ændre på tilsynet og rammerne, som de er i dag”.

Disse inputs i form af prompts har medført en række forskellige outputs, og eventuelle behov for flere eller justerende prompts. Derfra er der taget kritisk stilling til outputtet fra chatten, hvilket betyder, at outputs og svar fra ChatGPT aldrig har stået alene i specialet. Med andre ord har AI-svarene altid været genstand for kritisk vurdering, redigering og afvejning, så intet er anvendt uden refleksion eller tilpasning.

Brugen af AI er naturligvis sket i overensstemmelse med Aalborg Universitets regler og retningslinjer for god akademisk praksis (Aalborg Universitet, u.d.), og som skrevet med øje for kritisk refleksion og stillingtagen til både inputs og outputs fra chatbotten.

3.7. Opsamling: specialets fremgangsmåder

Kapitel 3 har sat fokus på specialets abduktive forskningsstrategi samt brugen af et embedded casestudie, som involverer flere sub-cases fra dagtilbud og tilsyn. Disse undersøges med afsæt i interviews med informanter, der har kunnet belyse tilsynet og udfordringerne i praksis set fra deres perspektiver.

Ydermere har kapitlet udfoldet den anvendte interviewmetode, herunder brugen af interviewguides, kodning, transskribering osv. Tilsvarende er den hermeneutiske videnskabsteoretiske retning udfoldet nærmere og sat i relation til specialet.

Derudover er begreber som validitet og reliabilitet diskuteret i relation til specialet for på den måde at tage kritisk stilling til egne fremgangsmåder og valg samt udfolde specialets generelle styrker og svagheder.

Endelig er brugen af generativ AI også beskrevet, mens der tilsvarende er taget kritisk stilling til dette emne, hvilket alt sammen skaber grundlag for endelig at påbegynde den egentlige analyse af problemformuleringen. Denne analyse udfoldes og udføres i det kommende kapitel 4.

4. KAPITEL — ANALYSE

I dette fjerde kapitel af specialet udføres den egentlige analyse af problemformuleringen. Det gøres med afsæt i en kombineret perspektivistisk og subjektivistisk analysestrategi og med brugen af en tematisk tilgang. Det betyder, at analysen først og fremmest har fokus på, hvordan centrale aktører oplever og fortolker tilsynet, hvilket er i overensstemmelse med subjektivismen, hvor man belyser de berørtes viden, som den er for dem. Ydermere tages der også afsæt i aktørernes forståelse af tilsynet og udfordringerne samt mulighederne for at udbedre disse, hvilket er i tråd med perspektivismen (Olsen & Pedersen, 2018, s.136-140). Endelig indebærer den tematiske tilgang, at interviewmaterialet også analyseres med henblik på at identificere mønstre, forskelle og ligheder mellem interviewpersonernes beskrivelser af udfordringerne på tilsynsområdet. Dette skaber mulighed for at udpege overordnede problemstillinger i tilsynet samt inddrage teorierne for at styrke analysens forklaringskraft og dybde.

Analysen er konkret struktureret i tre dele, hvoraf den første har et overvejende deskriptivt formål og præsenterer derfor primært de udfordringer, som fremhæves i specialets ti sub-cases. De nævnte udfordringer kortlægges dernæst i en oversigtstabel, der giver overblik over, hvilke forhold interviewpersonerne peger på, samt hvor mange sub-cases der i alt giver opbakning til den respektive udfordring. Formålet med denne del er også at identificere, hvilke problemer der fremstår som gennemgående og generelle, og hvilke der er mere kontekstrelaterede eller situationsbestemte. Dette er nemlig væsentligt for den anden del af analysen, som er langt mere dybde- og tværgående.

Anden del af analysen flytter fokus på tværs af de ti sub-cases og undersøger, hvilke mønstre, ligheder og forskelle der tegner sig. Her kortlægges, hvilke overordnede temaer og problemstillinger der optræder i forhold til udfordringerne ved kommunernes tilsyn i praksis. Temaerne underbygges også med konkrete citater fra interviewmaterialet og kobles samtidig til specialets teoretiske ramme, hvilket bidrager til en dybere forståelse af udfordringerne samt deres mulige bagvedliggende årsager og ikke mindst behovet for at gå nye veje på tilsynsområdet.

Endelig består tredje og sidste del af analysen af en samlet opsamling og vurdering af behovet samt mulighederne for at styrke tilsynets kvalitet og legitimitet i praksis.

4.1. Oversigt over udfordringer fra cases

Som beskrevet ovenfor består denne første del af analysen af en systematisk oversigt over de udfordringer, som de centrale aktører fremhæver ved kommunernes tilsyn i dagtilbuddene i praksis. Denne oversigt er baseret på en grundig gennemgang af de ti sub-cases og det tilhørende interviewmateriale, hvor formålet har været at identificere og sammenfatte de oplevede problemstillinger i forhold til kommunernes tilsyn.

En detaljeret gennemgang af de enkelte sub-cases kan findes i bilag G1, hvor de ti interviewpersoners udsagn omkring forskellige udfordringer er fremhævet i kronologisk rækkefølge.

Tabellen nedenfor giver dog også en samlet oversigt over de udfordringer, der er identificeret på baggrund af interviewmaterialet. Her er udfordringerne fortsat opstillet i kronologisk rækkefølge, og for hver enkelt udfordring er det anført, hvor mange af de ti sub-cases der har givet opbakning til den respektive udfordring. Dermed giver tabellen også et overblik over, hvilke udfordringer der fremstår som gennemgående og generelle, og hvilke der modsat virker mere enkeltstående eller situationsbestemte.

Tabel 3: Kronologisk liste over udfordringer & case-opbakning

UDFORDRINGER (kronologisk fra case 1 - 10)	CASE-OPBAKNING
1. Tilsynet opfattes som kontrollerende	Case 1, Case 2, Case 3, Case 4, Case 5
2. Tilsynet rammer den faglige stolthed	Case 1, Case 2, Case 3, Case 5, Case 6, Case 7, Case 8
3. Tilsynets observation opfattes som ubehagelig	Case 1, Case 2, Case 5, Case 6, Case 7, Case 8, Case 9, Case 10
4. Tilsynets observationspraksis er for passiv	Case 1, Case 2, Case 3, Case 4, Case 5, Case 7, Case 8
5. Tilsynet reagerer åbenlyst dårligt på praksis	Case 1
6. Tilsynets manglende anerkendende tilgang	Case 1, Case 2, Case 3, Case 4, Case 5
7. Tilsynets anbefalinger er svære at implementere i praksis	Case 1

8. Manglende tilsyn på dagtilbudsområdet	Case 1, Case 2, Case 3, Case 4, Case 5, Case 6
9. Den negative stemning omkring selve tilsynet	Case 1, Case 2, Case 3, Case 4, Case 6, Case 7, Case 8
10. Tilsynet er bagud med ordinære tilsyn	Case 1, Case 3, Case 6, Case 7, Case 8
11. Tilsynet mangler dialog	Case 1, Case 2, Case 3, Case 4, Case 6, Case 8, Case 9, Case 10
12. Tilsynets observationsredskab er forstyrrende	Case 2, Case 3, Case 4, Case 5, Case 6, Case 7, Case 8
13. Tilsynets skalering er problematisk	Case 2, Case 3, Case 4, Case 6, Case 7, Case 8
14. Tilsynet mangler opfølgning	Case 2, Case 4, Case 5, Case 7, Case 8
15. Manglende ensartethed i tilsynet	Case 2, Case 3, Case 4, Case 6, Case 7
16. Mismatch mellem politikere og tilsynet	Case 2, Case 6, Case 7, Case 9, Case 10
17. Manglende uvildighed i tilsynet	Case 3, Case 5, Case 6, Case 7, Case 8, Case 9, Case 10
18. Tilsynets spildte kørsel ved uanmeldte tilsyn	Case 3, Case 6, Case 8, Case 9, Case 10
19. Tilsynets for høje fagsprog	Case 3, Case 5, Case 6, Case 7, Case 8
20. Tilsynets mangler observationstid	Case 3, Case 5, Case 6, Case 7, Case 8, Case 9
21. Tilsynsrammen er problematisk / forenklende	Case 3, Case 4, Case 6, Case 8, Case 9
22. Dagtilbuddenes manglende samarbejdsvilje	Case 4, Case 5, Case 6, Case 7, Case 8, Case 9
23. Tilsynet vil sætte rammen for observationen	Case 4
24. Tilsynet ændrer ofte i deres praksis	Case 4, Case 6
25. Dagtilbuddene ligger ansvaret over på tilsynet	Case 8
26. Tilsynets anmeldte tilsyn er for kunstige / urealistiske	Case 9, Case 10

27. Tilsynets manglende selvbestemmelse over praksis	Case 9, Case 10
28. Dagtilbuddenes forvirring om tilsynets rolle	Case 10

Som det fremgår af tabellen, er der i alt identificeret 28 udfordringer på tilsynsområdet på baggrund af de ti sub-cases og de tilhørende interviews. Nogle af disse fremstår som bredt anerkendte, mens andre blot nævnes af en eller to informanter, hvilket gør dem mindre repræsentative.

Med henblik på den videre tematiske analyse er der fastlagt et kriterium for, hvordan en udfordring kan betragtes som generel. Dette kriterium definerer, at mindst fem ud af ti sub-cases skal have påpeget udfordringen. Såfremt det ikke er tilfældet, vil udfordringen blive sorteret fra i den resterende del af analysen, som i stedet fokuserer på de bredt anerkendte og veldokumenterede udfordringer.

De otte udfordringer, som har fået opbakning fra færre end fem cases er følgende:

5. Tilsynet reagerer åbenlyst dårligt på praksis

7. Tilsynets anbefalinger er svære at implementere i praksis

23. Tilsynet vil sætte rammen for observationen

24. Tilsynet ændrer ofte i deres praksis

25. Dagtilbuddene ligger ansvaret over på tilsynet

26. Tilsynets anmeldte tilsyn er for kunstige

27. Tilsynets manglende selvbestemmelse over praksis

28. Dagtilbuddenes forvirring om tilsynets rolle

Disse otte udfordringer behandles således ikke yderligere i den videre analyse. Ikke fordi indvirkningen af udfordringerne negligeres, men blot fordi de optræder som mere lokale eller individuelle problemstillinger, hvilket gør dem mindre gennemgående og generelle. I den

resterende og kommende del af analysen rettes fokus således i stedet mod de 20 tilbageværende udfordringer. Disse vil, på baggrund af en nøje gennemgang af mønstre, forskelle og ligheder, blive grupperet i overordnede temaer, som underbygges og analyseres i dybden.

4.2. Tematisk analyse af udfordringer

I denne anden del af analysen flyttes fokus til generelle mønstre, forskelle og ligheder på tværs af alle ti sub-cases. Der er i alt identificeret fire overordnede temaer, som alle indbyrdes forbundne og delvist overlappende, og som alle er udtryk for overordnede problemstillinger i forhold til kommunernes tilsyn på dagtilbudsområdet i praksis.

De fire temaer er identificeret med afsæt i tabel 3, bilag G1 og interviewmaterialet fra de ti sub-cases, som detaljeret er læst igennem for på den måde at identificere, hvilke fælles udfordringer, mønstre og ligheder samt forskelle der optræder omkring kommunernes tilsyn.

De fire temaer vil i de kommende afsnit blive analyseret mere dybdegående. Det inkluderer en kobling af temaerne med konkrete citater fra interviewmaterialet samt inddragelse af specialets teoretiske ramme. Dette øger forståelsen for udfordringerne samt deres baggrund og skaber samtidig grundlag for at vurdere og analysere, hvordan det er muligt at styrke tilsynets kvalitet og legitimitet, hvilket er centralt for at kunne besvare den samlede problemformulering.

4.2.1. Tema 1 - Relationelle og samarbejds-mæssige udfordringer i tilsynet

Det første identificerede tema omhandler relationelle og samarbejds-mæssige udfordringer omkring kommunernes tilsyn i dagtilbuddene. Dette tema vedrører relationen mellem tilsynet og dagtilbuddene, herunder aktørernes samarbejde samt oplevelsen, opfattelsen, og indvirkningen af tilsynet i praksis.

De otte udfordringer, der er indeholdt i dette tema, er følgende:

- 1. Tilsynet opfattes som kontrollerende*
- 2. Tilsynet rammer den faglige stolthed*
- 3. Tilsynets observation opfattes som ubehagelig*
- 6. Tilsynets manglende anerkendende tilgang*
- 9. Den negative stemning omkring selve tilsynet*
- 11. Tilsynet mangler dialog*
- 19. Tilsynets for høje fagsprog*
- 22. Dagtilbuddenes manglende samarbejdsvilje*

De ovenstående udfordringer har enkeltvis fået opbakning fra mellem fem og otte cases og sammenlagt fra alle ti ud af ti cases i alt. Det betyder, at 100 % af specialets sub-cases beskriver relationelle og samarbejds-mæssige udfordringer omkring tilsynet.

Empiriske eksempler & citater

En udtalelse fra interviewmaterialet, som tydeligt illustrerer de relationelle og samarbejds-mæssige udfordringer ved tilsynet i praksis, er for eksempel følgende udtalelse fra en kommunal vuggestueleder:

“Fordi det meget hurtigt bliver sådan, at man kun får alt det at vide, som man gør forkert, og at der kun er fokus på det negative, og det er ikke særlig anerkendende at få at vide ‘du skal gøre det, og det’, uden at påpege de gode ting også...” [bilag D1, l.165-168].

En anden respondent kommer i øvrigt med en lignende udtalelse:

“Jeg har da haft kolleger, som synes det er en latterlig kontrolinstans, som bare vil bestemme hvad vi skal gøre og ikke må gøre... og som putter os ned i en kasse alt efter om vi er god eller dårlig, det er da virkelig sårende personligt, men også for ens faglighed” [bilag D2, l.149-152].

Yderligere beskriver en tredje interviewperson også en kollektiv negativ stemning omkring tilsynet:

“Der spredt sig mega hurtigt en dårlig stemning omkring tilsyn, og det bliver sådan en kollektiv ‘os mod dem’-agtig følelse, fx. på vores facebook-grupper eller når vi mødes og sådan...” [bilag D3, l.182-184].

Endelig ses også en decideret modvilje mod samarbejdet med tilsynet, hvilket også klart understøtter de samarbejds-mæssige udfordringer:

“I bund og grund kan det jo være lige meget hvad der står, for det er jo bare den tilsynsførende opfattelse af, hvad der sker. Og jeg er sku ligeglad, jeg har ikke et ret godt samarbejde med dem uanset” [bilag D4, l.100-102].

Samlet set peger de fire ovenstående udtalelser på, at der mangler samarbejde omkring tilsynet, og at relationen mellem tilsynet og dagtilbuddene generelt er dårlig flere steder, hvilket kan svække tilsynets virkning og effekt.

Opbakning fra eksterne kilder

Foruden den høje case-opbakning fra specialets ti sub-cases, kan temaet desuden også valideres af andre eksterne kilder. Det gælder for eksempel kilder, hvor andre dagtilbud fortæller, at kommunernes tilsyn kan opfattes som en kontrol (FOBU, 2024) eller som en mistillid til pædagogernes faglige dømmekraft (Bille, 2022).

Ydermere verificerer en række andre kilder også, at nogle dagtilbud ikke ønsker samarbejde med kommunerne, og at kommunernes tilsyn direkte kaldes for "et benspænd fremfor en håndsækning" (FOBU, 2024).

Det betyder sammenfattende, at der også i eksterne kilder gives opbakning til analysens første tema, hvilket klart giver belæg for at påstå, at der reelt er udfordringer omkring relationen og samarbejdet i tilsynet.

Teoretiske inputs og perspektiver

I forhold til bedre at kunne forstå og forklare det første tema, kan der trækkes på specialets tre teoretiske perspektiver, som alle hver især kan bidrage med centrale vinkler, forståelser og forklaringsperspektiver. Det betyder, at de valgte teorier kan give en uddybende forståelse af, hvorfor tilsynet i mange tilfælde opfattes som kontrollerende, ubehageligt eller udfordrende i forhold til samarbejdet med dagtilbuddene.

I første omgang kan Lipskys teori om bureaukratier og ansatte i frontlinjen anvendes som grundlag for at forstå en række af de relationelle udfordringer i tilsynet. Disse kan nemlig ses som et resultat af de arbejdsvilkår, som de tilsynsførende opererer under, idet deres arbejde både er komplekst og skønsbaseret samt præget af modstridende mål og knappe ressourcer. Dette kan skabe et krydspres, som kan føre til anvendelsen af forskellige copingstrategier, der påvirker relationen og samarbejdet med dagtilbuddene i en negativ retning (Lipsky, 2010).

Konkrete eksempler på copingmekanismer kan være, når de tilsynsførende skaber en distance til dagtilbuddene og optræder som kontrollerende og dømmende fremfor anerkendende og imødekommende (Lipsky, 1980 ; Tummers et al., 2015 ; Blom-Hansen et al., 2019).

Tilsvarende kan manglende dialog også være udtryk for standardisering eller kontrolskabelse, for eksempel såkaldt *rigid rule following* eller *aggression*, hvor den tilsynsførende ikke forholder sig til dialog med klienten eller direkte møder klienten fjendtligt (Ibid.).

Et tredje eksempel på coping kan være tilsynets ubehagelige observation, der også kan ses som et resultat af en forenklet og standardiseret procedure, som gør det nemmere for de tilsynsførende at håndtere de manglende ressourcer (Lipsky, 1980 ; Blom-Hansen et al., 2019). Dette beskrives af Tummers et al. (2015) som *routinizing*, der dækker over en copingstrategi, hvor den tilsynsførende standardiserer, forenkler og rutinerer arbejdet med deres klienter.

I forlængelse heraf kan professionalisme-tilgangen også yderligere underbygge, hvorfor dagtilbuddene ikke ønsker at samarbejde med tilsynet. Det kan skyldes, at tilsynet rammer pædagogernes faglige stolthed eller opfattes som kontrol. Pædagogerne kan nemlig forstås som professionelle aktører, der besidder faglig viden og autonomi i deres arbejde med børnene - og når denne professionelle autonomi trues af et eksternt kontrollerende tilsyn kan det skabe en modvilje hos dagtilbuddene, som ikke ønsker at få undermineret deres faglighed og autonomi. Dette kan i sidste ende føre til såkaldt *occupational closure*, hvor pædagogerne lukker ned for samarbejdet for at beskytte deres profession (Evetts, 1999 ; Freidson, 1994).

Endelig kan udfordringerne omkring samarbejdet og relationerne mellem tilsyn og dagtilbud også forklares via teorien om responsiv regulering, hvor manglende fleksibilitet og tilpasningsdygtighed i reguleringen kan skabe samarbejdsvanskeligheder. Det betyder, at tilsynets brug af regulering fra den øvre del af reguleringspyramiden kan få dagtilbuddene til at respondere negativt, især i de tilfælde hvor muligheden for dialogbaseret og blødere regulering helt opleves som tilsidesat (Ayres & Braithwaite, 1992 ; Drahos, 2017).

Opsamling og delkonklusion

Sammenfattende peger analysen af det første tema i retning af, at det både er de tilsynsførendes arbejdsvilkår, metoder og copingstrategier samt de professionelles ønske om at bevare faglighed og autonomi, som gør, at der opstår problemer omkring relationen og samarbejdet i tilsynet. Dette bakkes op af både casematerialet, eksterne kilder og de teoretiske perspektiver, hvilket fortsat styrker omfanget og relevansen af det første tema som helhed.

Afslutningsvis peger den første tematiske analyse også i retning af et øget behov for at arbejde med tilsynets karakter og fremtoning, og ikke mindst deres arbejdsvilkår, idet disse faktorer har stor indvirkning på dagtilbuddenes oplevelse og opfattelse af tilsynet generelt. Desuden indikerer analysen også, at dagtilbuddene bør arbejde med deres syn på tilsynet, så det i højere grad betragtes som et samarbejdende bidrag til den pædagogiske praksis, fremfor som mistillid eller en kontrol af denne. Såfremt begge aktørgrupper succesfuldt formår at arbejde med førnævnte problemstillinger, og tilsynet tilføres flere ressourcer, vil det ifølge analysen være muligt at optimere tilsynets kvalitet. Det skyldes, at samarbejde og relation er afgørende faktorer for, om tilsynet bliver en succes, hvilket bekræftes af flere cases samt eksterne kilder og teoretiske perspektiver.

4.2.2. Tema 2 - Udfordringer omkring tilsynsrammen og tilsynets metoder

Analysens andet tema vedrører udfordringer relateret til de metoder og rammer, som kommunernes tilsyn på dagtilbudsområdet bygger på. Dette tema retter sig mod selve tilsynets praksis og hvordan det opleves og fungerer i mødet med dagtilbuddene, herunder også hvilke ting der ikke fungerer, og som dermed giver anledning til udfordringer.

Det andet tema inkluderer følgende fire udfordringer:

- 4. Tilsynets observationspraksis er for passiv*
- 12. Tilsynets observationsredskab er forstyrrende*
- 13. Tilsynets skalering er problematisk*
- 21. Tilsynsrammen er problematisk / forenklende*

Hver af disse udfordringer fremhæves i mellem fem og syv cases, og optræder tilsammen i hele ni ud af ti sub-cases, svarende til 90% opbakning i alt.

Empiriske eksempler & citater

Et konkret citat, som bakker op om udfordringer omkring tilsynets metoder og rammer kommer for eksempel fra en privat pasningsordning, hvor respondenteren udtaler:

“Men uanset hvad, så virker det distancerende, når de sidder med noget, uanset om det så er en iPad, computer eller et afkrydsningsskema. Og når den tilsynsførende insisterer på at være fluen på væggen, så gør det altså bare noget dårligt for stemningen... altså det påvirker da børnene, at der bare sidder en hende i hjørnet og glor... så tal dog med dem i stedet for! Og lige en sidste ting, så tror jeg virkelig også, at tilsynets måde at rangere os på er et kæmpe problem, altså så man får et stempel alt efter om man har god, dårlig, minimal eller middel kvalitet... det kalder da på et behov for dialog fremfor kassesystemer... for et stempel som dårlig

giver da virkelig et ordentligt hak i ens faglighed, selv for de ufaglærte” [bilag D3, l.201-211].

Et andet og lignende citat kan findes i bilag D4:

“Ikke som i dag hvor de sidder med en computer, der er forstyrrende for børnene, også sender de efterfølgende en rapport ud som skalerer en” [bilag D4, l.152-154].

Også en tilsynsførende nævner udfordringen omkring rammer og metoder. Her udtales blandt andet følgende:

“I de tilfælde hvor modtageren er for optaget af skaleringerne, for så kan det virkelig være en hæmsko for et samarbejde, så på den måde forenkler man jo tilsynet med en observationsramme, og det gør det svært at skabe samarbejde... ” [bilag E1, l.241-244].

Endelig bakker en fjerde informant også op om udfordringer vedrørende tilsynets rammer og metoder, hvilket kan udledes af følgende udtalelse:

“Det kan virkelig give udfordringer når man kommer til virke helt fjern, fordi man noterer noget ned, altså fordi man observerer og jo skal ‘bogføre det man ser’, så det skal man da arbejde med og tænke over... og på den måde kan man sige, at ens observationsramme måske bliver forstyrrende på en eller anden måde, både for dem og os” [bilag E2, l.118-121].

Opbakning fra eksterne kilder

Udover at tema 2 kan underbygges af de ovenstående citater samt en række af de øvrige cases generelt, identificerer andre eksterne kilder også problematikken omkring tilsynets metoder og rammer. Det gælder for eksempel kilder, som fremhæver det kritiske ved, at kommunerne anvender forskellige rammer og kvalitetsvurderinger (DEA, 2025) eller rejser kritik af tilsynsrammerne, der menes at kunne skabe et unuanceret tilsyn (Bille, 2022).

Derudover påpeger andre kilder også, at tilsynet ikke er aktivt nok i forhold til børnene, når de observerer (Elverkilde, 2023), hvilket samlet set giver opbakning til, at der generelt ses udfordringer ved kommunernes tilsynsmetoder- og rammer i praksis.

Teoretiske inputs og perspektiver

Analysens andet tema kan især analyseres med udgangspunkt i teorien om responsiv regulering. Det skyldes, at temaet overordnet kan ses som et resultat af manglende tilpasning og fleksibilitet i tilsynets regulering, som i højere grad bør basere sig på konteksten, de regulerede parter adfærd og den konkrete situation generelt. Når tilsynets observationspraksis opfattes som passiv, og observationsredskabet opleves som forstyrrende kan det skyldes en alt for stram tilsynsramme, som ikke tillader den tilsynsførende at tilpasse reguleringen til de enkelte dagtilbud. Dette bliver især tydeligt i kritikken af tilsynsrammen og dens skalering af dagtilbuddene, som i høj grad opfatter det som ufleksibelt, dømmende og rigidt. Dette kan overordnet svække tilsynets regulering, fordi der ikke tages højde for kompleksitet og nuancer samt muligheden for dialog, tillid mv. (Ayres & Braithwaite, 1992 ; Drahos, 2017). Ydermere kan det i sidste ende skade samarbejdet og relationen mellem tilsynet og dagtilbuddene, hvilket viser sammenhængen og overlappet mellem temaerne i analysen.

I forlængelse heraf kan professionalisme-tilgangen derfor også bruges til at forklare dagtilbuddenes modstand mod tilsynet og dets metoder, netop fordi tilsynets metoder kan anskues som en bureaukratisk kontrol, der truer den pædagogiske autonomi og praksis (Evetts, 1999 ; Freidson, 1994).

Endelig kan Lipskys teori og copingmekanismerne også udvide forståelsen for de bagvedliggende årsager til udfordringerne omkring tilsynets rammer, metoder og observationer. Det skyldes, at den standardiserede, forenkede og rigide tilsynsramme i høj grad kan ses som en konsekvens af krydspreset og de manglende ressourcer, hvilket netop får de tilsynsførende til at gøre brug af copingstrategier som standardisering, forenkling, automatisering og kontrol, som i høj grad kan forklare tilsynets uhensigtsmæssige og rigide metoder i praksis (Lipsky, 1980 ; Blom-Hansen et al., 2019).

Opsamling og delkonklusion

Tema 2 illustrerer i høj grad spændingsfeltet mellem styring og faglighed, for når tilsynets metoder opleves som dømmende og mekaniske, så underminerer det tilsynets kvalitet samt det relationelle fundament. Resultatet heraf kan blive en modvilje mod at samarbejde med tilsynet - ikke nødvendigvis på grund af selve tilsynet og dets indhold, men mere på grund af formen og rammerne for tilsynet.

Desuden peger den anden del af den tematiske analyse også i retning af et behov for at gentænke tilsynet med øget fokus på fleksibilitet, samarbejde og dialog, idet disse indsatsområder kan styrke tilsynet. Dog vil sådanne justeringer kræve flere ressourcer og generelt højere prioritering, så tilsynet kan udøves med mere tid og rum til faglig sparring frem for standardisering. Dette vil i sidste ende kunne styrke tilsynets samlede kvalitet, som netop afhænger af samarbejdsmulighederne, den gensidige tillid mv.

4.2.3. Tema 3 - Praktiske, organisatoriske og ressourcemæssige udfordringer i afviklingen af tilsynet

Det tredje tema i specialets analyse handler om praktiske, organisatoriske og ressourcemæssige udfordringer i selve afviklingen af tilsynet, hvilket inkluderer mangler i tilsynet og overordnede ressourcemæssige udfordringer.

Det tredje tema er udledt på baggrund af følgende fire udfordringer:

10. Tilsynet er bagud med ordinære tilsyn

14. Tilsynet mangler opfølgning

18. Tilsynets spildte kørsel ved uanmeldte tilsyn

20. Tilsynets mangler observationstid

Disse udfordringer har enkeltvis fået opbakning fra fem til seks sub-cases, og temaet optræder samlet set i alle ti ud af ti cases, hvilket giver et solidt grundlag for at analysere problemstillingen mere i dybden.

Empiriske eksempler & citater

Konkrete citater, som illustrerer det tredje tema i interviewmaterialet er for eksempel følgende:

“helt generelt er det som om, at der ikke er nogen, der følger op på tilsynet, og det er jo klart, når de kun kommer en gang om året” [bilag D5, l.135-137]

“Det synes jeg er en kendt problematik, at mange tilsynskonsulenter simpelthen ikke observere ret lang tid, nogle steder helt ned til 45 min., og det er jo gennem observation vi får indsigt... men jeg tror også udfordringen er, at mange kun laver rå observationer, de taler slet ikke med dagtilbuddet eller med børnene...” [bilag E3, l.316-325].

Endelig udfoldes problematikken omkring praktiske og organisatoriske udfordringer også i bilag D1 og E1 hvor følgende to citater kan udledes fra:

“nu ved jeg at min kommunes tilsynsgruppe har været ret meget bagud med deres tilsyn, og det skaber jo også noget u-systematik omkring det hele... for så skubbes nogle dagtilbud jo også til side” [bilag D1, l.248-251]

"Jeg tror kun jeg har været her et enkelt år, hvor alle tilsyn er afviklet til tiden, og ellers har det af den ene eller den anden årsag ikke kunne lade sig gøre..." [bilag E1, l.303-304].

Opbakning fra eksterne kilder

I forlængelse heraf fremhæver en række eksterne kilder også problemstillingen vedrørende praktiske, organisatoriske og ressourcemæssige udfordringer omkring kommunernes tilsyn på dagtilbudsområdet. Det gælder eksempelvis kilder, som kritiserer tilsynene for manglende observationer (Damløv et al., 2019 ; Mercier, 2020), for få opfølgninger og tilbagemeldinger samt en generel usystematisk tilgang til tilsynet (EVA, 2015 -a). Disse fund understøtter tilsammen, at temaet ikke blot er et lokalt eller subjektivt problem, men en strukturel og bred genkendelig problemstilling.

Teoretiske inputs og perspektiver

Specialets tredje tema, som omhandler praktiske og ressourcemæssige udfordringer i selve afviklingen af tilsynet, dækker over konkrete problemer såsom manglende dialog og observationstid, for få opfølgninger, spildt kørsel og ordinære tilsyn, som ikke bliver afviklet rettidigt. Disse udfordringer fremstår umiddelbart som logistiske og administrative, men kan med afsæt i teorierne også ses som symptomer på mere dybdegående problemer relateret til styring, professionel praksis samt organisatoriske og arbejdsmæssige vilkår.

Med afsæt i Lipskys *Street-Level Bureaucracy* kan mange af udfordringerne under dette tema ses som en konsekvens af det krydspres, som de tilsynsførende arbejder under. Krydspreset kan føre til brugen af copingstrategier, hvor de tilsynsførende eksempelvis rationerer og begrænser services for på den måde at mindske arbejdsbyrden. Det kan være forklaringen på, hvorfor mange tilsynsteams er bagud med ordinære tilsyn eller, hvorfor tilsynene observerer i et meget begrænset tidsrum (Lipsky, 1980 ; Blom-Hansen et al., 2019). Dette indikerer samlet set, at tilsynets praksis måske i højere grad handler om at afvikle mange tilsyn hurtigt fremfor at sikre høj kvalitet, faglighed og udvikling.

Via det teoretiske perspektiv om regulering kan tredje tema også ses som et resultat af en ineffektiv og ufleksibel regulering. Det skyldes, at tilsynet netop kritiseres for manglende opfølgning og observation, hvilket svækker samarbejdet og udviklingen, og dermed også den samlede regulering, der i højere grad opfattes som hård (Ayres & Braithwaite, 1992 ; Drahos, 2017).

Dette kan i sidste ende fortsat svække dagtilbuddenes samarbejdsvilje i forhold til tilsynet, hvilket professionalisme-tilgangen kan forklare, idet hård bureaukratisk kontrol uden plads til dialog og sparring får pædagogerne til at føle sig truet (Evetts, 1999 ; Freidson, 1994).

Opsamling og delkonklusion

Samlet set viser analysen af tema 3, at praktiske, organisatoriske og ressourcemæssige udfordringer spiller en stor rolle for kvaliteten af det kommunale tilsyn. Ydermere indikerer analysen også, at det ikke blot handler om logistik eller drift, men også om krydspres og professionelle normer og praksisser.

Helt overordnet giver temaet opbakning til at konkludere, at der er behov for en mere meningsfuld tilsynspraksis, hvilket kræver bedre planlægning og ikke mindst flere ressourcer. Dette vil kunne medføre, at tilsynets kvalitet styrkes, idet regelmæssige tilsyn, øget opfølgning og observationstid vil kunne sikre, at tilsynet i højere grad kan omsættes til praksis og dermed skaber en reel værdi.

4.2.4. Tema 4 - Overordnede ramme- og styringsmæssige udfordringer i tilsynet

Det fjerde og sidste tema i analysen vedrører de mere strukturelle og overordnede udfordringer i forbindelse med kommunernes tilsyn på dagtilbudsområdet. Dette tema trækker tråde til det foregående tema 3, men hvor tredje tema fokuserede mere på de lavpraktiske og organisatoriske udfordringer på lavere niveau, så beskæftiger dette tema sig mere med politiske og lovgivningsmæssige rammer samt styringen på tilsynsområdet. Det vil sige områder, som også vedrører tilsynets legitimitet og troværdighed.

Temaet dækker følgende fire udfordringer:

8. Manglende tilsyn på dagtilbudsområdet

15. Manglende ensartethed i tilsynet

17. Manglende uvildighed i tilsynet

16. Mismatch mellem politikere og tilsynet

Alle ovenstående udfordringer har fået opbakning fra fem til syv cases hver især, og som tema er der som helhed opbakning fra samtlige ti sub-cases, hvilket klart giver belæg for at fremhæve udfordringerne som en samlet tematisk problemstilling.

Empiriske eksempler & citater

Centrale citater som fremhæver overordnede ramme- og styringsmæssige udfordringer i tilsynet er blandt andet følgende:

“når en kommune føre tilsyn med sig selv, så kan der godt sommetider være nogle interessekonflikter (...) vi oplever da også fra tiden til anden, at vi bliver forsøgt påvirket i forhold til hvor vi skal lægge vores vurderinger, og hvornår vi skal føre tilsyn osv osv... så vi befinder os jo helt klart i et krydsfelt... og vi bliver da også sommetider udsat for et politisk pres, hvor det bliver tydeligt at vi sommetider har helt forskellige

mål med tilsynet... og den konflikt tror jeg måske, at man kunne komme ud over ved at flytte tilsynet væk fra kommunen selv” [bilag E1, l.84-94].

“det er en diskussion jeg tit har haft med mit team, især når vi støder ind i interessekonflikter... (...) sådan er det jo med hele det her politiske set up.... når politikerne får besked om et skærpet tilsyn, så peger pilen nedad i systemet, og derfor vil man hellere klare tingene med lav profil og holde det... ja hvad skal man sige.... internt... (...) Men jeg er jo en del af kommunen, så kommunen fører jo tilsyn med sig selv...” [bilag E2, l.57-73].

Endelig bakker specialets sidste to sub-cases (case 9 & 10) også op omkring styringsmæssige og politisk-relaterede udfordringer. Dette gør de blandt andet i følgende to citater:

“For politikerne eller staten virker det mest som en kontrol, men for os handler det om at skabe udvikling (...) Men det virker ikke rigtigt til at politikerne forholder sig til om tilsynet har en effekt... for dem er det mere sådan en kontrol ting, en skal-opgave...” [bilag E4, l.217-224]

“jeg ved da godt, at en udefra nok altid vil være mere uvildig (...) for der er jo en risiko for det... altså at det ikke er uvildigt nok måske” [bilag E4, l.231-262].

Opbakning fra eksterne kilder

I forlængelse heraf styrkes relevansen af temaet og problemstillingen i øvrigt også af andre eksterne kilder, som også fremhæver udfordringer omkring styringen og rammevilkårene på tilsynsområdet. Det gælder blandt andet kilder, som rejser kritik af netop lovgivningen og rammevilkårene (Børne- og Undervisningsudvalget, 2024), samt kommunernes manglende ensartethed i forhold til behandlingen af kommunale og private dagtilbud (Jensen, 2015).

Ydermere nævner en række andre kilder også de mulige udfordringer ved at kommunerne føre tilsyn med sig selv, hvilket netop kan skabe et uvildigheds-problem (DEA, 2025, s.7 ; Ringsmose et al., 2022).

Endelig får kommunerne også kritik for generelt at føre for få tilsyn i dagtilbuddene. Denne kritik findes også i specialets fem forældre-interviews, hvor samtlige forældre retter kritik af kommunernes kadence i antallet af tilsyn samt manglende fleksibilitet i forhold til tilsynet generelt. For eksempel nævner en mor i bilag F1, at der er for få årlige tilsyn, hvilket får hende til at rejse kritik af tilsynets effekt [bilag F1, l.99-104]. Ydermere nævner en far også, at han mener, at der er behov for 2-4 tilsyn om året fremfor kun et enkelt [bilag F5, l.51-55].

Teoretiske inputs og perspektiver

Det første teoretiske begreb, som kan underbygge analysen af det fjerde og sidste tema, er begrebet om regulatorisk fangst, som dækker over situationer, hvor den regulerende myndighed bliver påvirket af eller er for tæt forbundet med de aktører, som de regulerer (Stigler, 1971 ; Stigler, 1972 ; De Chiara & Schwarz, 2021). Begrebet er særlig relevant i forhold til specialet, fordi der er tale om et område, hvor kommunerne fører tilsyn med deres egne dagtilbud, hvilket kan give anledning til spørgsmål om uvildighed. Dette underbygges også af en række caseanalyser, som nævner at tilsynet mangler uvildighed, særligt når det påvirkes af interessekonflikter, eller når dagplejepædagoger selv fører tilsyn med dagplejerne. Her er der også tale om begrebet reguleringsdrift, som blandt andet dækker over situationer med deregulering, hvor tilsyn fjerner eller mindsker reguleringen, hvilket er svækkende på samme måde som situationer med såkaldt regulatorisk fangst (Wolff, 2020).

Foruden perspektivet om regulering kan Lipskys teori også give et væsentligt bidrag i forhold til at forstå specialets fjerde og sidste tema. Det skyldes for det første, at flere tilsynsførende og dagtilbud tilkendegiver, at mange problemer blot skyldes lovgivningen og styringen på området, eller alternativt ressourcemæssige begrænsninger, hvilket kan ses som en slags ansvarsfralæggelse, som er en klassisk copingstrategi (Lipsky, 1980 ; Lipsky, 2010).

I forlængelse heraf kan Lipskys teori i høj grad også kaste lys over mismatchet mellem tilsynet og politikerne. Teorien beskriver, hvordan frontarbejdere omsætter politik til praksis, men ofte i en kontekst af modstridende mål og uklar lovgivning m.v. Ydermere, handler de tilsynsførende også ofte ud fra egne skøn og pressede arbejdsvilkår i mødet med praksis, hvilket ikke altid harmonerer med politiske intentioner og styringslogikker. Dette kan

medføre, at frontarbejdere gør brug af copingstrategier (Lipsky, 1980), hvilket allerede er udfoldet flere steder i analysen.

Opsamling & delkonklusion

Tema 4 viser, hvordan overordnede politiske og styringsmæssige forhold præger tilsynets troværdighed, legitimitet og kvalitet. Manglende ensartethed og uvildighed underminerer tilsynets legitimitet, mens mismatches mellem politikere og tilsynet forringer effekten. Dette bekræftes ikke blot af specialets ti sub-cases, men også af eksterne kilder, forældre-interviews samt de teoretiske perspektiver.

Sammenfattende peger denne del af analysen på et behov for at opstramme rammerne for tilsynet - både i form af en klarere lovgivning, mere uvildighed og ensartede procedurer. Såfremt uvildigheden, styringen og ensartetheden styrkes, så vil det kunne højne tilsynets legitimitet og troværdighed, hvilket der åbenlyst er behov for.

4.3. Opsamling og delkonklusion på analysen

I den samlede analyse af specialets problemformulering er der med afsæt i de ti sub-cases identificeret i alt 28 forskellige udfordringer ved kommunernes tilsyn i dagtilbuddene i praksis. Disse er efterfølgende blevet sorteret samt grupperet i fire overordnede temaer, som hver er udtryk for en overordnet og central problemstilling med en række beslægtede og konkrete udfordringer.

En gengivelse af de fire temaer samt tilhørende udfordringer og den samlede case-opbakning er sammenfattet i tabellen nedenfor:

Tabel 4: Temaer, udfordringer og case-opbakning

TEMAER	TILHØRENDE UDFORDRINGER	CASE-OPBAKNING
1. Relationelle og samarbejds-mæssige udfordringer omkring tilsynet	<i>1. Tilsynet opfattes som kontrollerende</i> <i>2. Tilsynet rammer den faglige stolthed</i> <i>3. Tilsynets observation opfattes som ubehagelig</i> <i>6. Tilsynets manglende anerkendende tilgang</i> <i>9. Den negative stemning omkring selve tilsynet</i> <i>11. Tilsynet mangler dialog</i> <i>19. Tilsynets for høje fagsprog</i> <i>22. Dagtilbuddenes manglende samarbejdsvilje</i>	Case 1, Case 2, Case 3, Case 4, Case 5, Case 6, Case 7, Case 8, Case 9, Case 10 I alt = 10 / 10
2. Udfordringer omkring tilsynets metoder og tilsynsrammer	<i>4. Tilsynets observationspraksis er for passiv</i> <i>12. Tilsynets observationsredskab er forstyrrende</i> <i>13. Tilsynets skalering er problematisk</i> <i>21. Tilsynsrammen er problematisk / forenklende</i>	Case 1, Case 2, Case 3, Case 4, Case 5, Case 6, Case 7, Case 8, Case 9 I alt = 9 / 10
3. Praktiske, organisatoriske og ressourcemæssige udfordringer i afviklingen af tilsynet	<i>10. Tilsynet er bagud med ordinære tilsyn</i> <i>14. Tilsynet mangler opfølgning</i> <i>18. Tilsynets spildte kørsel ved uanmeldte tilsyn</i> <i>20. Tilsynets mangler observationstid</i>	Case 1, Case 2, Case 3, Case 4, Case 5, Case 6, Case 7, Case 8, Case 9, Case 10 I alt = 10 / 10

4. Overordnede ramme- og styringsmæssige udfordringer i tilsynet	<i>8. Manglende tilsyn på dagtilbudsområdet</i> <i>15. Manglende ensartethed i tilsynet</i> <i>17. Manglende uvildighed i tilsynet</i> <i>16. Mismatch mellem politikere og tilsynet</i>	Case 1, Case 2, Case 3, Case 4, Case 5, Case 6, Case 7, Case 8, Case 9, Case 10 I alt = 10 / 10
---	---	--

Det kan udledes af tabellen, at de fire temaer ikke er isolerede fra hinanden, men tværtimod er indbyrdes forbundne og overlappende. Eksempelvis kan rigide og standardiserede tilsynsmetoder (tema 2) føre til, at dagtilbuddene oplever tilsynet som kontrollerende og vanskeligt i forhold til samarbejde (tema 1). Dette kan yderligere skyldes praktiske og ressourcemæssige udfordringer (tema 3), men også mere overordnede styringsmæssige problemer og ringe politiske rammevilkår (tema 4). Temaerne understøtter således hinanden og giver tilsammen en helhedsforståelse af kompleksiteten og udfordringerne i det kommunale tilsyn på dagtilbudsområdet.

Alle fire temaer kan desuden analyseres og forstås mere dybdegående med afsæt i specialets teoretiske ramme, bestående af Lipskys Street-Level Bureaucracy og copingstrategier, reguleringsteorien samt professionalisme-tilgangen. Teorierne har især bidraget til at synliggøre, hvordan krydspres, modstridende mål og utilstrækkelige ressourcer samt faglighed og professionel autonomi har afgørende betydning for både tilsynets praksis og dagtilbuddenes oplevelse af selve tilsynet. Dermed har samspillet mellem teori og empiri givet et stærkt udgangspunkt for også at vurdere, hvad der skal til for at styrke kvaliteten og legitimiteten af det kommunale tilsyn.

I den forbindelse peger analysen blandt andet på behovet for en række forbedringer på tilsynsområdet. Det gælder eksempelvis øget samarbejde, gensidig forståelse, mindre standardiserede og mere fleksible tilsynsrammer, øgede økonomiske og organisatoriske ressourcer og klarere retningslinjer, som kan sikre ensartethed, uvildighed og faglig kvalitet. Blandt de mest fremtrædende forklaringsfaktorer er dog ressourceknaphed kombineret med en stor efterspørgsel efter flere og mere meningsfulde tilsyn - hvilket afleder en række af de øvrige problemer, herunder manglende opfølgning og observationstid, samarbejds-mæssige udfordringer, relationelle problemer mv. I øvrigt bakkes efterspørgslen efter flere tilsyn også

op af specialets fem forældreinterviews, hvor samtlige forældre efterspørger flere og mere regelmæssige samt givende tilsyn (se bilag F1-F5).

I forlængelse heraf bakker en lang række eksterne kilder og dokumenter også op om de fire temaer, som specialet har identificeret. Dette skaber grundlag for at konkludere, at de fire temaer i analysen også matcher andre offentlige og faglige undersøgelser af tilsynet. Det betyder også, at yderligere temaer ikke er fremkommet via en systematisk Google-søgning.

Der findes dog enkelte udfordringer, som ikke er nævnt i specialets interviewmateriale, men som optræder i andre eksterne kontekster uden for specialet. Det gælder for eksempel udfordringer omkring tilsynets rapportskrivning og dataregistrering, som for nogle kommuner er en stor administrativ byrde. Udfordringer som disse kan dog kobles til de temaer, som specialet allerede har identificeret. For eksempel fordi udfordringerne enten kan tilskrives tilsynets rammer og metoder (tema 2), mere praktiske, organisatoriske og ressourcemæssige udfordringer (tema 3) eller mere overordnede styrings- og rammemæssige udfordringer (tema 4), hvilket i forvejen er velkendte temaer fra analysen. Dermed understøtter disse ekstra fund også blot analysens gyldighed og tematiske afgrænsning omkring problemstillinger i kommunernes tilsyn på dagtilbudsområdet i praksis.

Afslutningsvis kan det på baggrund af både casematerialet, den tematiske analyse, interviewdata, eksterne kilder og den teoretiske ramme konkluderes, at de fire temaer i analysen samlet set indfanger de mest centrale og gennemgående problemstillinger ved kommunernes tilsyn på dagtilbudsområdet. Det skyldes, at tilsynet i praksis fremstår som en kompleks størrelse, præget af ressourceknaphed, samarbejdsudfordringer, uklare og uhensigtsmæssige rammer samt strukturelle interessekonflikter. Disse forhold underminerer alle tilsynets samlede kvalitet og legitimitet, hvorfor de udgør en væsentlig barriere for den politiske ambition om, at tilsynet skal bidrage til kvalitetssikring i dagtilbuddene. Dette skaber i øvrigt grundlag for nærmere at diskutere, hvorvidt det overhovedet er muligt og hensigtsmæssigt at ændre på tilsynet for at forbedre de aktuelle udfordringer og problemstillinger. Dette spørgsmål vil blive diskuteret i det følgende kapitel.

5. KAPITEL — DISKUSSION

Med afsæt i analysen rettes fokus nu mod en mere refleksiv og kritisk diskussion. Konkret er denne diskussion struktureret i to overordnede dele:

Den første del tager afsæt i dét overordnede spørgsmål, som analysen lægger op til: *om der bør ske en ændring i tilsynet og rammerne, og i så fald hvilke muligheder og risici dette indebærer*. Denne del tager således afsæt i at diskutere fordele og ulemper ved at reformere det kommunale tilsyn med henblik på at udbedre de fire tematiserede problemstillinger fra analysen.

Den anden del af diskussionen retter blikket mere indad mod specialet og behandler spørgsmål omkring specialets metodiske og analytiske grundlag. Her er formålet igen at vurdere og diskutere analysens validitet og reliabilitet samt den teoretiske rammes styrker og begrænsninger mv. på bagkant af selve analysen.

5.1. En reform af tilsynet og rammerne?

Analysen identificerede 28 konkrete udfordringer ved kommunernes tilsyn med dagtilbuddene, hvoraf 20 fremstod som generelle og gennemgående på tværs af de ti sub-cases. På baggrund heraf blev der tematiseret fire overordnede problemstillinger omkring tilsynet, der i sin nuværende form ofte opleves som rigidt, utilstrækkeligt og konfliktpræget - både relationelt, i praksis og strukturelt. Dette rejser naturligvis et meget overordnet spørgsmål om, hvorvidt der er behov for en reform af tilsynet og tilsynsrammerne - og i givet fald, hvordan disse bør se ud, samt hvilke udfordringer de i praksis kan give anledning til.

Argumenter for en reform

Et af de mest centrale argumenter for en reform findes i analysens første og andet tema om henholdsvis relationelle og samarbejds-mæssige udfordringer samt metodiske og rammeskabte problemer. Her blev det klart, at både dagtilbud og tilsynsførende beskriver et tilsyn, der både opfattes som kontrollerende, mangelfuldt, dømmende og rigidt. Sådanne oplevelser underminerer det meningsfulde i tilsynet og undergraver selve formålet med tilsynet, som ellers er at bidrage til refleksion, udvikling og kvalitet. Med det nuværende tilsyn

risikerer man i stedet at skabe afstand, mistillid og modstand, hvilket klart peger i retningen af et behov for et tilsyn, som i højere grad bygger på dialog, faglig sparring og anerkendelse frem for ensidige vurderinger, rigide rammer og udfordrende skaleringer.

Et andet væsentligt argument, som også taler for en reformering af tilsynet, gives af analysens tredje og fjerde tema - det vil sige de praktiske, strukturelle, ressource- og styringsmæssige udfordringer. Disse temaer afdækkede problemer som manglende uvildighed og ensartethed, samt begrænset observationstid og ringe opfølgning. Disse forhold truer alle både tilsynets kvalitet og legitimitet, hvilket fortsat styrker argumentet for en reform, som adresserer de systemiske rammevilkår og sikrer bedre organisering, tydeligere lovgivning og et reelt givende tilsyn med tilstrækkelig tid og ressourcer.

De forskellige argumenter, som taler for at reformere tilsynet, er ikke blot empirisk funderet, men også teoretisk underbygget. For både Lipskys teori og teorien om responsiv regulering påpeger, at manglende ressourcer og fleksibilitet kan føre til standardisering, konflikter og utilstrækkelighed. Ydermere tydeliggør professionalisme-tilgangen samtidig også, hvordan for meget kontrol kan true den faglige autonomi og derved skabe en professionel modstand, som blot skaber yderligere udfordringer i kommunernes tilsyn.

Mulige risici og begrænsninger ved en reform

Det er dog væsentligt også at anerkende, at en reform af tilsynet heller ikke kommer uden omkostninger, risici og mulige begrænsninger. For det første vil en større reform kræve betydelige ressourcer - hvilket både gælder økonomisk, tidsmæssigt og organisatorisk. Det betyder, at udviklingen af nye tilsynsmetoder, en bedre lovgivning samt oplæring af personale vil være en langtrukken proces. En langtrukken proces, som ovenikøbet ikke garanterer en fuldstændig udbedring af de nuværende udfordringer, idet man aldrig på forhånd kan vide med sikkerhed, hvordan en ny lov eller praksis virker, når det først er implementeret. Hertil viser erfaringer fra øvrige dele af den offentlige sektor også, at reformer kan være langstrakte og problemfyldte, når de først møder praksis.

Tilsvarende vil øgede ressourcer og mere tid til tilsyn også have den risiko, at et andet velfærdsområde nedprioriteres, hvilket naturligvis også kan udgøre en slags begrænsning.

I forlængelse heraf indebærer et mere fleksibelt og skønsbaseret tilsyn også en enorm risiko for tab af retssikkerhed, legitimitet og ligebehandling mellem dagtilbuddene. For selvom øget dialog og faglig sparring kan styrke tilsynets relation til dagtilbuddene, så medfører det også en meget metodefrihed og et stort skønsrum til de tilsynsførende, hvilket kan skabe uforudsigelighed og risiko for forskelsbehandling i et endnu større omfang end i dag. Dette er således særlig problematisk, især i de kommunerne, hvor styringen er svag eller hvor den tilsynsførende mangler pædagogiske og professionelle kompetencer.

Endelig skal det også overvejes, om et styrket og hyppigere tilsyn reelt fremmer tilliden i tilsynet - eller om det tværtimod opleves som en udvidet kontrol af dagtilbuddene. Med det menes, at øget og styrket tilsyn risikerer at sende et signal om mistillid til det pædagogiske personale og ledere i dagtilbuddene, hvilket åbenlyst er problematisk, fordi det risikerer at forstærke de samarbejds-mæssige og relationelle udfordringer, som analysen allerede har identificeret.

Konkrete forslag, kompromisser og reformspor

På baggrund af den ovenstående diskussion vurderes det ikke at være hensigtsmæssigt med en total reform eller fuld afvikling af det nuværende tilsyn. I stedet peger diskussionen i retning af et behov for en mere balanceret og pragmatisk tilpasning af tilsynet, som både imødekommer ønsket om forbedringer, og samtidig respekterer en række af de eksisterende rammevilkår.

Et første konkret forslag er derfor at indføre en differentieret tilsynsmodel, hvor selve tilsynet og kadencen afhænger af dagtilbuddets aktuelle kvalitet og samarbejdsvilje. Det betyder, at dagtilbud med høj faglig kvalitet og åbenhed mødes med et mere tillidsbaseret og dialogorienteret tilsyn med mulighed for større selvbestemmelse og samarbejde. Modsat vil dagtilbud, som ikke ønsker at samarbejde, og som har væsentlige udfordringer med kvaliteten, mødes med hyppigere og mere strukturerede tilsynsbesøg. En sådan model giver dagtilbuddene incitament til at samarbejde og viser samtidig en mulighed for tillid under ansvar fremfor blot hård kontrol og styring. En differentieret tilsynsmodel har naturligvis fordele og ulemper, men kan samlet set ses som et kompromis mellem de nuværende rammer og ønsket om et mere meningsfuldt tilsyn.

Et andet forslag er at styrke tilsynets uvildighed via organisatorisk adskillelse. Dette kan eksempelvis gøres ved at etablere regionale eller tværkommunale tilsynsenheder, som opererer uafhængigt af de kommuner, som de fører tilsyn med. Det vil kunne styrke tilliden til tilsynets troværdighed og legitimitet samt mindske risikoen for regulatorisk fangst, svækkelse af tilsynet og interessekonflikter mv.

Et tredje tiltag kan også være at indføre andre tilsynsrammer - eksempelvis rammer, som forenkler de nuværende rammer og observationsredskaberne. Det indebærer, at redskaberne i højere grad skal understøttes af dialog og refleksion samt være mindre forstyrrende for både børne- og personalemiljøet. Her skal det for eksempel være dialog, skøn og pædagogisk erfaring og viden, som danner grundlag for tilsynets vurdering og tiltag, fremfor en skalering og et kassesystem.

Afslutningsvis er en vigtig pointe i øvrigt, at en eventuel reform klart bør ledsages af øgede ressourcer på tilsynsområdet, således at der skabes mere tid til dialog, opfølgning og sparring samt tilsynet generelt. Dette kræver naturligvis politisk og kommunal prioritering, hvilket, som tidligere nævnt potentielt kan skade andre velfærdsområder. Alligevel ses det som et væsentligt element i forhold til at skabe bedre kvalitet i dagtilbuddene. En kvalitet, som i øvrigt også kan højnes ved både at tilføre flere ressourcer til tilsynet, men også til dagtilbuddene selv, så de i højere grad selv kan arbejde mere med kvaliteten og i højere grad prioritere samarbejde med tilsynet.

Sammenfattende viser diskussionen, at der er flere gode grunde til at reformere det kommunale tilsyn på dagtilbudsområdet - men at vejen dertil skal nøje overvejes. Det skyldes, at for store og hurtige ændringer kan skabe nye problemer, mens fraværet af forandring samtidig risikerer at fastholde et tilsyn, som ikke fungerer optimalt. Derfor peger diskussionen således i retning af en balanceret tilgang med en række forandringer og mulighed for flere ressourcer, hvilket kan fremme kvalitet og udvikling i såvel tilsynet som i landets dagtilbud.

5.2. Styrker og svagheder i analysen

I denne anden del af diskussionen flyttes fokus fra en diskussion af tilsynet til en mere overordnet diskussion af selve analysen, dens styrker, svagheder samt muligheder og begrænsninger. Det indebærer en kritisk vurdering, stillingtagen og refleksion over analysen, egne til- og fravalg samt muligheder og begrænsninger i forhold til blandt andet den teoretiske ramme samt validitet og reliabilitet.

Styrker i analysen samt de metodiske til- og fravalg

Specialet baserer sig på et embedded case-studie med ti strategisk udvalgte sub-cases, hvilket har givet mulighed for dybde og variation i analysen. Ydermere har den kvalitative interviewmetode, i samspil med den perspektivistiske og subjektivistiske analysestrategi samt den hermeneutiske tilgang sikret adgang til praksisnære erfaringer, hvilket højner både den økologiske og interne validitet. Derudover har de kvalitative interviews også genereret 'bløde data', som har egnet sig godt til fortolkning og den tematiske tilgang i analysen, hvilket skaber metodisk, videnskabsteoretisk og analytisk konsistens.

En anden væsentlig styrke er fortsat den tematiske tilgang samt den systematiske kodning, som har skabt struktur og overblik over et komplekst og omfattende datamateriale. Kodningen kunne dog med fordel have været udført en smule anderledes, men ikke desto mindre har den metodiske og analytiske fremgangsmåde overordnet gjort det muligt at identificere fire stærkt empirisk forankrede temaer, som klart kan underbygges af både citater, tværgående mønstre og den teoretiske ramme. Dermed har den tematiske analyse også analytisk stringens og giver god forklaringskraft i forhold til problemformuleringen.

Tilsvarende vurderes den interne reliabilitet også at være høj, fordi der er anvendt ensartede og gennemsigtige fremgangsmåder ved dataindsamling, kodning og analyse. Dette afspejler en stringent og velbegrundet fortolkningsproces.

Svagheder og begrænsninger

Der er dog en række metodiske og analytiske svagheder, som også bør anerkendes. For det første er det en begrænsning for både validiteten og reliabiliteten, at alt analysearbejde kun er udført af én person. Det øger risikoen for bias i forhold til fortolkning og vægtning i analysen, og endnu mere i en analyse som specialets, som også bygger på kvalitative data, hvor forskeren i højere grad er knyttet til produktionen af denne.

For det andet er specialets helt store svaghed den eksterne validitet, hvilket er typisk for de kvalitative casestudier. For selvom de ti sub-cases er udvalgt informationsorienteret og varieret, og selvom mætningspunktet er testet og vurderet, så fremkommer der alligevel kvalitative og situationsbestemte samt kontekstafhængige data, som overordnet er svære at generalisere.

Ydermere fremstår inddragelsen af forældre-interviewene også som svag, idet deres bidrag er meget begrænset. Årsagen til dette er, at specialet gradvis har ændret fokus undervejs i udarbejdelsen, hvilket der med fordel kunne have været mere klarhed omkring tidligere.

Endnu en begrænsning ved specialet og analysen er desuden, at empirien har nogle blinde vinkler. Med det menes, at enkelte kendte udfordringer såsom administrative byrder ikke fremgår af interviewmaterialet. Det kan tyde på mangler i interviewguiden, hvilket svækker analysegrundlaget en smule. Dog kan der fortsat argumenteres for, at analysens tematikker fortsat er fyldestgørende.

Teoretiske styrker og svagheder

Både Lipskys teori, reguleringsteorien og professionalisme-tilgangen vurderes som velvalgte i forhold til både den abduktive forskningsstrategi og specialets formål, som er at forstå og forklare udfordringer på tilsynsområdet. Der kan med andre ord argumenteres for, at teorierne bidrager med en flerdimensionel forståelsesramme, som nuancerer analysen og giver væsentlige forklaringer samt forståelser for udfordringerne ved kommunernes tilsyn i praksis. Dermed har teorierne både givet forskellige, men også supplerende perspektiver på data og analysen, hvilket overordnet anses for at have styrket det analytiske niveau.

Lipskys teori har især synliggjort, hvordan de tilsynsførende i frontlinjen ofte balancerer modstridende mål, forventninger og manglende ressourcer, mens de samtidig varetager en kontrolfunktion og befinder sig i et krydspres, som kan medføre brugen af copingmekanismer. Det gælder for eksempel distancetagen via kontrol, begrænsning af arbejdsbyrden, standardisering mv. - hvilket overordnet giver stor forståelse for en række centrale udfordringer omkring kommunernes tilsyn og ikke mindst konsekvenserne af modstridende mål og manglende ressourcer (Lipsky, 1980 ; Lipsky, 2010). En svaghed ved Lipskys teori er dog, at en lang række copingmekanismer ikke er fundet i analysen, og at den i mindre grad betoner institutionelle og politiske faktoreres betydning, idet teorien ikke adresserer hvorfor der er udfordringer med lovgivningen og styring mv.

I forlængelse heraf har den supplerende teori om regulering også forskellige styrker og svagheder. Først og fremmest har teorien om responsiv regulering bidraget med analytisk forståelse af, hvordan tilsynets metoder har betydning for praksis og samarbejdet om tilsynet. For det andet har de supplerende begreber om regulatorisk drift og fangst også givet andre indsigt i, hvorfor der er udfordringer på tilsynsområdet. Det gælder især hvis der er interessekonflikt, manglende uvildighed, politisk påvirkning mv., hvilket alt sammen svækker tilsynet gradvist. Selvom teorien har været anvendelig, har den en begrænsning i forhold til dagtilbudsområdet, hvor regulering og redskaber varierer betydeligt mellem kommunerne, fordi det ikke er standardiseret nationalt.

Endelig kan der også fremhæves forskellige styrker og svagheder ved professionalisme-tilgangen og dens betydning for specialets analyse. I analysen fremgår det tydeligt, at mange aktører fra dagtilbuddene opfatter det eksterne tilsyn som kontrol, der ikke anerkender deres faglighed, men i stedet søger at standardisere og vurdere praksis på baggrund af en rigid tilsynsramme, der ikke rummer blik for nuancer og kompleksitet. Derfor har professionalisme-tilgangen givet stor forståelse for den modstand mod tilsynet, som mange dagtilbud har, samt givet forståelse for pædagogernes ønske om autonomi og beskyttelse af deres praksis. Teorien har dog en særdeles stor begrænsning i forhold til analysen, idet den for eksempel ikke adresserer, hvorfor pædagoger måske sommetider foregiver at være samarbejdsvillige, uden at være det. Her kunne en motivationsteori i stedet have været relevant.

Sammenfattende viser diskussionen af teorierne, at den samlede teoretiske ramme og de enkelte teorier har forskellige svagheder og styrker i forhold til analysen. Det skyldes, at de

bidrager med centrale indsigter, men dog også har nogle begrænsninger. De tre teorier vurderes overordnet at supplere hinanden godt, fordi de indfanger mange områder af problemformuleringen og giver flere forståelser samt forklaringer. Ydermere har teorierne også metodisk været velvalgte i forhold til specialets abduktive forskningsstrategi, hvor formålet har været at undersøge og forstå et komplekst fænomen uden at presse det ind i en snæver hypotetisk-teoretisk forklaringsmodel.

Dog er det vigtigt at nævne, at andre teorier naturligvis ville kunne have bidraget med andre og yderligere perspektiver. For eksempel ville en motivationsteori kunne give forståelse for, hvordan frygten for sanktioner får dagtilbuddene til at foregive samarbejdsvilje, samt underbygge hvordan tilsyn påvirker motivationen. En anden central teori kunne derudover være Principal-Agent-Teorien, som ville kunne underbygge forståelsen for styringsbehovet ned gennem systemet, mens et ledelses- eller organisatorisk perspektiv ville kunne belyse andre områder. Dermed er pointen blot, at forskellige teorier bidrager med forskellige indsigter, men at de reelle valgte teorier er velvalgte og velbegrundede, samt at de bidrager til analysen.

6. KAPITEL – KONKLUSION

Dette kandidatspeciale har taget afsæt i en problemformulering, der undersøger, hvilke udfordringer centrale aktører fremhæver ved kommunernes tilsyn på dagtilbudsområdet i praksis, samt hvordan disse gennemgående udfordringer kan tematiseres og forstås - og dermed også skabe grundlag for en styrkelse af tilsynets kvalitet og legitimitet. Begrundelsen for at arbejde med netop den problemstilling er først og fremmest funderet i en personlig interesse og motivation, men naturligvis også i emnets enorme aktualitet og samfundsmæssige relevans.

Relevansen og aktualiteten af emnet kan ses i lyset af den enorme mistrivsel blandt børn og unge i Danmark, hvor særligt de yngste børn ofte glemmes i debatten, hvilket er yderst problematisk, idet flere og flere børn under seks år udviser tegn på mistrivsel (Nielsen, 2023). En mistrivsel, som i flere undersøgelser sammenkobles med den utilstrækkelige kvalitet i de danske dagtilbud (VIVE & EVA, 2023 ; Bjerre, 2023).

Den manglende eller dårlige kvalitet i dagtilbuddene i Danmark er en udfordring, som både politikere og forvaltninger tidligere har forsøgt at arbejde med. En del af årsagen til dette er formentligt, at forskningen viser, at dagtilbud af høj kvalitet har en fundamental betydning for børnenes videre liv og uddannelse (EVA, 2015a, s.5), samt at kvaliteten af kommunernes tilsyn kan have stor indflydelse på dagtilbuddenes pædagogiske kvalitet (FOA & Bureau 2000, 2020, s.3). Endnu en central årsag er derudover, at kommunerne gennem flere år har fået stor kritik for deres tilsyn i dagtilbuddene. Denne kritik kommer fra både forskere og undersøgelser, men også politikere samt fra dagtilbud og tilsynsførende selv. Dette har dermed givet grundlag for nærmere at undersøge emnet - særligt fordi der også fandtes et videnshul, idet tidligere undersøgelser både er forældede og / eller mangelfulde. Dette har således styrket grundlaget for at dykke ned i den konkrete problemformulering.

Undersøgelsen af problemformuleringen har bygget på en abduktiv fremgangsmåde og forskningsstrategi, og en hermeneutisk videnskabsteoretisk tilgang, hvor fortolkning og forståelse har spillet en afgørende rolle. Ydermere er specialet opbygget som et embedded casestudie, hvor den overordnede case om udfordringer ved kommunernes tilsyn i praksis er analyseret via ti sub-cases; fem dagtilbud og fem tilsyn. Disse er belyst via individer, det vil sige interviewpersoner, som repræsenterer forskellige dagtilbud eller tilsyn fra seks forskellige kommuner. Det er dermed interviewene, som har givet indsigt i de ti sub-cases og

informanternes opfattelse af udfordringerne på tilsynsområdet. Arbejdet med de kvalitative interviews har i øvrigt involveret brugen af interviewguides, transskribering og kodning.

Foruden de metodiske og designrelaterede valg, som hver især har betydning for specialets samlede validitet og reliabilitet, har undersøgelsen af problemformuleringen naturligvis også taget afsæt i en konkret teoretisk ramme. Denne ramme inkluderer først og fremmest Michael Lipskys Street-Level Bureaucracy, som har kunnet belyse udfordringer på tilsynsområdet set fra et forvaltningsnært og udøvende frontlinjeperspektiv. Ydermere omfatter rammen også et teoretisk perspektiv om regulering, som yderligere har kunne underbygge selve tilsynets praksis, regulering og mulige udfordringer i den forbindelse. Endelig har rammen bestået af en professionalisme-tilgang, som set fra et dagtilbudsperspektiv har kunnet bidrage med forståelse for en række udfordringer ved kommunernes tilsyn i praksis.

I specialets diskussion er både teorierne og de valgte metoder blevet vurderet og diskuteret i forhold til analysen og dens styrker, svagheder og begrænsninger. Endvidere er selve resultatet af analysen naturligvis også blevet diskuteret i forhold til fordele og ulemper ved at ændre på tilsynet som det er i dag.

I forhold til selve analysen af problemformuleringen har dette kapitel været opdelt i tre dele. Den første del bestod af en mere deskriptiv gennemgang af, hvilke udfordringer de ti sub-cases fremhæver ved kommunernes tilsyn i praksis. Her blev der i alt udledt 28 udfordringer, hvoraf otte var mere enkeltstående og unikke. Disse blev derfor ikke inddraget i den videre tematiske analyse. Den anden del af analysen undersøgte mønstre, ligheder og forskelle i udfordringerne fra praksis. Her blev der i alt identificeret fire overordnede temaer og problemstillinger på tilsynsområdet. Disse kunne alle underbygges af specialets tre teorier, som også udvidede forståelsen for temaerne, samt skabte grundlag for at vurdere mulighederne for at styrke tilsynets kvalitet og legitimitet. Endelig bestod analysens tredje og sidste del af en overordnet opsamling på analysen.

Sammenfattende fremhævede de centrale aktører på tilsynsområdet i alt hele 28 udfordringer ved kommunernes tilsyn i praksis. Otte af disse udfordringer fremstod dog som unikke, situationsbestemte og kontekstrelaterede, mens de resterende 20 udfordringer

derimod kunne betragtes som mere gennemgående og generelle, idet mindst halvdelen af de ti sub-cases gav opbakning til den respektive udfordring.

Med afsæt i de 20 tilbagestående udfordringer blev fire overordnede problemstillinger tematiseret. Første tema bestod af relationelle og samarbejds-mæssige udfordringer omkring tilsynet. Det andet tema omhandlede udfordringer omkring tilsynets metoder og tilsynsrammer, mens tredje tema bestod af mere praktiske, organisatoriske, og ressourcemæssige udfordringer i selve udførelsen af tilsynet. Endelig omhandler det fjerde og sidste tema overordnede ramme- og styringsmæssige udfordringer ved tilsynet.

De fire temaer er alle overlappende og forbundne, og kan derudover forstås mere dybdegående gennem specialets tre teoretiske perspektiver, som eksempelvis bidrager med indsigt i, hvorfor pædagogernes faglighed kan stå i vejen for tilsynet, hvilke udfordringer modstridende mål og knappe ressourcer har for tilsynet i praksis, særligt i forhold til coping, og ikke mindst, hvordan en ufleksibel, rigid, og hård regulering kan have negative konsekvenser for samarbejdet og relationen mellem tilsynet og dagtilbuddene.

Endelig har teorierne, analysen og de fire temaer også tilsammen skabt grundlag for nærmere at vurdere, hvordan det er muligt at styrke tilsynets kvalitet og legitimitet. Her blev det især konkluderet, at det er behov for, at arbejde med tilsynets karakter, fremtoning og arbejdsvilkår, idet disse faktorer har stor indvirkning på dagtilbuddenes oplevelse og opfattelse af tilsynet. Ydermere blev der i analysen peget på et behov for også at arbejde med dagtilbuddenes syn på tilsynet, og ikke mindst den standardiserede og unuancerede regulering, hvilket alt sammen kræver flere ressourcer på tilsynsområdet, således krydspresset minimeres og der skabes mere tid til dialog, sparring og samarbejde, og ikke mindst et øget fokus på en meningsfyldt tilsynspraksis, der reelt kan skabe værdi. Endelig pegede analysen også på et behov for nye og bedre regler og styring på tilsynsområdet, hvilket i sidste ende vil kunne øge uvildigheden, ensartetheden mv., som alt sammen er afgørende for tilsynets samlede troværdighed og legitimitet.

Den sammenfattende konklusion på problemformuleringen er således, *at centrale og udvalgte aktører på tilsynsområdet peger på en lang række udfordringer ved kommunernes tilsyn i praksis. Reelt blev der identificeret hele 28 udfordringer, hvoraf 20 blev nævnt i mindst fem ud af de ti sub-cases, hvorfor de blev betragtet som gennemgående og generelle snarere*

end lokale og enkeltstående. De store udfordringer kunne efterfølgende tematiseres i fire overordnede og indbyrdes forbundne problemstillinger, der alle kunne forstås i dybden med de valgte teorier om frontarbejdere, coping, regulering og professionalisme. Desuden danner de fire temaer ligeledes et solidt grundlag for at påpege konkrete indsatsområder, som med de rette midler og tiltag kan styrke det kommunale tilsyns kvalitet og legitimitet gennem mere fleksible rammer, øget samarbejde, bedre styring og flere ressourcer.

7. KAPITEL – LITTERATURLISTE

- Ayres, I. & Braithwaite, J. (1992). *Responsive Regulation: Transcending the Deregulation Debate*. Oxford : Oxford University Press [e-book]
- Bille, M. (19. januar 2022). *Forsker kritiserer tilsyn: Usammenhængende og ineffektivt*. Hentet den 14-05-2025 fra: <https://bupl.dk/forsker-kritiserer-tilsyn-usammenhaengende-og-ineffektivt>
- Bjerre, L. B. (8. maj 2023). *National undersøgelse viser svingende kvalitet i daginstitutioner og dagplejer for 0-2-årige*. Danmarks Evalueringsinstitut. Hentet den 11-02-2025 fra: <https://eva.dk/dagtilbud-for-boern/tilsyn-og-maaling-af-kvalitet/nationale-undersogelser-af-kvalitet/kvalitet-i-daginstitutioner-og-dagplejer-for-0-2-aarige-2023/national-undersogelse-viser-svingende-kvalitet-i-daginstitutioner-og-dagplejer-for-0-2-aarige>
- Black, J. (2002). Critical Reflections on regulation. *Australian journal of legal philosophy*, 2002-01 (27), s.1-35. Hentet den 11-03-2025 fra: <https://heinonline-org.zorac.aub.aau.dk/HOL/Index?index=journals%2Fajlph&collection=journals>
- Blom-Hansen, J., Christiansen, P. M., Pallesen, T., & Serritzlew, S. (2019). *Offentlig forvaltning - et politologisk perspektiv* (2 udg.). København: Hans Reitzels forlag.
- Brinkmann, S., & Tanggaard, L. (Red.). (2020). *Kvalitative metoder - en grundbog* (3 udg.). København: Hans Reitzels Forlag.
- Bryman, A. (2012). *Social Research Methods* (4.ed.). Oxford: Oxford University Press.
- BUPL. (2. maj 2022). Tilsyn i dagtilbud BUPL's strategiske sigtelinjer. Hentet den 25-02-2025 fra: <https://bupl.dk/politik-og-presse/bupls-politikker/bupls-politik-om-tilsyn-i-dagtilbud>

Børne og Undervisningsudvalget (20. juni 2024). *L48 Bilag 1, offentligt*.

Hentet den 14-05-2025 fra:

<https://www.ft.dk/samling/20241/lovforslag/L48/bilag/1/2915002/index.htm>

Børne- og Undervisningsministeriet (23. maj 2025). *National undersøgelse*

viser utilstrækkelig kvalitet i flere børnehaver. Hentet den 23-05-2025 fra:

<https://www.uvm.dk/aktuelt/nyheder/uvm/2025/maj/250523-national-undersogelse-viser-utilstraekkelig-kvalitet-i-flere-boernehaver>

Børns Vilkår & Stryhns Familieselskab. (september 2019). *Tryghed i*

børnehøjde Tryk tilknytning i dagtilbud. Hentet den 12-02-2025 fra:

https://bornsvilkar.dk/wp-content/uploads/2019/09/BV_Tryghed_Rapport_Web.pdf

Clement, S. L., & Ingemann, J. H. (2019). *Introduktion til praktisk statistik* (3

udg.). Odense : Syddansk Universitetsforlag.

Dagtilbudsloven (2007). *Lov om dag-, fritids- og klubtilbud m.v. til børn og*

unge. Lov nr. 501 af 06/06/2007. Retsinformation. Hentet den 12-02-2025 fra:

<https://www.retsinformation.dk/eli/lt/2007/501>

Dagtilbudsloven (2020). *Bekendtgørelse af lov om dag-, fritids- og*

klubtilbud m.v. til børn og unge. LBK nr. 2 af 06/01/2020. Retsinformation. Hentet

den 25-02-2025 fra: <https://www.retsinformation.dk/eli/lt/2020/2>

Damløv, L., Børjesen, M., & Kielgast, N. (5. oktober 2019). *Tilsyn med*

børnehaver og vuggestuer kritiseres. Dr.dk. Hentet den 14-02-2025 fra:

<https://www.dr.dk/nyheder/indland/tilsyn-med-boernehaver-og-vuggestuer-kritiseres>

- De Chiara, A. & Schwarz, M. A. (31. marts. 2021). A Dynamic Theory of Regulatory Capture. *CESifo Working Paper No. 8968*. Hentet den 23-04-2025 fra: https://ideas.repec.org/p/ces/ceswps/_8968.html
- DEA (6. januar 2025). *Kvalitet og tilsyn 1 - Tilsynsrapporter som værktøj i styringen på dagtilbudsområdet*. Tænk tanken DEA. Hentet den 10-02-2025 fra: <https://www.datocms-assets.com/22590/1736106040-kvalitet-og-tilsyn.pdf>
- Drahos, P. (2017). *Regulatory Theory: Foundations and applications*. McDonald Place : ANU Press
- Elverkilde, S. (10. marts 2023). Tilsyn, der gør en forskel i pædagogisk hverdagspraksis. *Stine Elverkildes blog*. Hentet den 14-05-2025 fra: <https://elverkilde.dk/tilsyn-der-goer-en-forskel-i-paedagogisk-hverdagspraksis/>
- EMU (5. maj 2025). *Lovgivningen - Lovgivning og rammer om kommunalt tilsyn i dagtilbud*. Hentet den 23-05-2025 fra: <https://emu.dk/dagtilbud/styrket-kommunalt-tilsyn/lovgivning-og-rammer-om-kommunalt-tilsyn-i-dagtilbud>
- EVA (2011). *Kvalitetsarbejde i dagplejen*. Danmarks Evalueringsinstitut. Hentet den 08-02-2025 fra: <https://eva.dk/Media/638344029082011818/Kvalitetsarbejde%20i%20dagplejen.pdf>
- EVA (2012). *Kvalitetssikring af privat dagpleje og privat pasning*. Danmarks Evalueringsinstitut. Hentet den 11-02-2025 fra: <https://eva.dk/Media/638344025203064957/Kvalitetssikring%20af%20Privat%20dagpleje%20og%20priv%20pasning.pdf>
- EVA (2015, -a). *Pædagogisk tilsyn - Evaluering af kommunernes tilsyn med daginstitutioner*. Danmarks Evalueringsinstitut. Hentet den 08-02-2025 fra: <https://eva.dk/Media/638344019650601850/Paedagogisk%20tilsyn%20www.pdf>

EVA (2015, -b). *Stil skarpt på tilsyn - Et redskab til udvikling af det*

pædagogiske tilsyn med dagtilbud. Danmarks Evalueringsinstitut. Hentet den 25-02-2025 fra: <https://eva.dk/udgivelser/2015/maj/stil-skarpt-paa-tilsyn>

Evans, T. (1. marts 2011). Professionals, Managers and Discretion: Critiquing

Street-Level Bureaucracy. *British Journal of Social Work* (2011) 41, 368–386. Hentet den 02-03-2025 fra:

<http://web.a.ebscohost.com/zorac.aub.aau.dk/ehost/pdfviewer/pdfviewer?vid=1&sid=eed332df-6a95-40fd-bbd7-e51e05c311ba%40sessionmgr4007>

Evetts, J. (maj. 1999). Professionalisation and Professionalism: Issue for

interprofessional care. *Journal of Interprofessional Care*, vol 13, Iss. 2. Hentet den 20-03-2025 fra:

<https://www.proquest.com/docview/221135854?accountid=8144&parentSessionId=BUFXuF%2BV1YfvEhgpUI%2FCtOpgN%2F%2F7vh9Kx%2Bgpi7Qt434%3D&pq-origsite=primo&sourcetype=Scholarly%20Journals>

FOA & Bureau 2000 (2020). *Tilsyn med dagpleje og daginstitutioner 2020*.

Hentet den 10-02-2025 fra: [tilsyn2020bureau2000 pdf](#)

FOBU. (11. januar 2024). *Børnehaver gør op med kommunal kontrol:*

“deholder øje med om vi er helt nede i sandkassen med børnene”. Hentet den 14-02-2025 fra: <https://via.ritzau.dk/pressemeddelelse/13760904/bornehaver-gor-op-med-kommunal-kontrol-de-holder-oje-med-om-vi-er-helt-nede-i-sandkassen-med-bornene?publisherId=13561740&lang=da>

FOLA. (u.d.). *Tilsynspolitik*. Hentet den 25-02-2025 fra:

<https://foladk.dk/vi-arbejder-for/tilsynspolitik>

Freidson, E. (1994). *Professionalism reborn: Theory, prophecy and policy*.
Cambridge: Polity Press

Ingemann, J. H. (2013). *Videnskabsteori for økonomi, politik og forvaltning*
(1.udg.). København: Samfundslitteratur.

Ingemann, J. H., Kjeldsen, L., Nørup, I., & Rasmussen, S. (2018). *Kvalitative undersøgelser i praksis - viden om mennesker og samfund* (1 udg.). København: Samfundslitteratur.

Jensen, T. V. (8. maj 2023). *Tidslinje: Sådan fik vi minimumsnormeringer*.
Hentet den 12-02-2025 på: <https://bupl.dk/boern-unge/nyheder/tidslinje-saadan-fik-vi-minimumsnormeringer>

Jensen, V. B. (2015). *Kommuner sløser med tilsyn af daginstitutioner*.
Hentet den 14-03-2025 på: <https://bupl.dk/boern-unge/find-artikler/kommuner-sloeser-med-tilsyn-af-daginstitutioner>

KL (2017). *Pædagogisk tilsyn - Et element i kvalitetsudvikling i dagtilbud*.
Kommuneres Landsforening. Hentet den 11-02-2025 fra:
<https://www.kl.dk/media/c3hfmnmx/paedagogisk-tilsyn-et-element-i-kvalitetsudviklingen-i-dagtilbud.pdf>

Kulturministeriet. (2023, 8. maj). *Regeringen nedsætter Trivselskommissionen*. Hentet den 11-02-2025 fra:
<https://kum.dk/aktuelt/nyheder/regeringen-nedsaetter-trivselskommissionen>

Larson, M. S (1977). *The Rise of Professionalism - A Sociological Analysis*.
London : University of California Press

Laursen, P. F., Weber, K., Moos., & Olesen, H. S. (2005). *Professionalisering - En grundbog*. Roskilde : Roskilde Universitetsforlag

Lipsky, M. (1980). *Street Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russell Sage Foundation

Lipsky, M. (2010). *Street-Level Bureaucracy, 30th Ann. Ed.: Dilemmas of the Individual in Public Service*. New York: Russell Sage Foundation

Mercier, D. (30. juni 2020). *Kommunale tilsyn i daginstitutioner er et hold kæft-bolsje til os pædagoger*. Information. Hentet den 14-02-2025 fra:
<https://www.information.dk/en/node/707260>

Nielsen, S. (7. juni 2023). *FOLA: Glem ikke de yngste børn i trivselskommissionens arbejde*. Altinget. Hentet den 12-02-2025 fra:
<https://www.alinget.dk/boern/artikel/fola-glem-ikke-de-yngste-boern-i-trivselskommissionens-arbejde>

Nielsen, V. L. & Parker, C. (2009). Testing responsive regulation in regulatory enforcement. *Regulation & Governance* (2009) 3, 376–399. Hentet den 21-03-2025 fra: <https://onlinelibrary-wiley-com.zorac.aub.aau.dk/doi/pdf/10.1111%2Fj.1748-5991.2009.01064.x>

Olesen, S. G., et al. (2014). *Professioner under pres - status, viden og styring*. Aarhus: ViaSystime.

Olsen, P. B. & Pedersen, K. (2018). *Problemorienteret projektarbejde* (5.udg.). København: Samfundslitteratur

- Prytz, M. (7. januar 2025). *Kommuner tegner rosenrødt billede af deres egne daginstitutioners kvalitet*. BUPL. Hentet den 11-02-2025 fra: <https://bupl.dk/boern-unge/nyheder/kommuner-tegner-rosenroedt-billede-af-deres-egne-daginstitutioners-kvalitet>
- Ringsmose, C., Lundskov, I., & Jensen, S. E. K. (2022). Det kommunale tilsyn som grundlag for udvikling af læringsmiljøkvalitet Redskaber i tilsynspraksis. *Tidsskriftet Paideia*, (23), 44–58. Hentet den 25-02-2025 fra: <https://tidsskrift.dk/Paideia/article/view/135037>
- Scholz, R. W. & Tietje, O. (2002). *Embedded Case Study Methods - Integrating Quantitative and Qualitative Knowledge* (1.ed.). Thousand Oaks: Sage Publications Inc [e-book].
- Servicebogen, LBK nr. 581 af 30 juni 1998. (1998). Retsinformation. Hentet den 12-02-2025 fra: <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/1998/581>
- Stigler, F. J. (1971). The Theory of Economic Regulation. *The Bell Journal of Economics and Management Science*, Vol. 2, No. 1 (Spring, 1971), pp. 3-21. Hentet den 21-03-2025 fra: <https://www-jstor-org.zorac.aub.aau.dk/stable/pdf/3003160>
- Stigler, G. J. (september. 1972). Economic Competition and Political Competition. *Public Choice*, Sep., 1972, Vol. 13 (Sep., 1972), pp. 91-106. Hentet den 21-03-2025 fra: <https://www.jstor.org/stable/30022685>
- Tummers, L. L. C., Bekkers, V., Vink, E., & Musheno, M. (oktober 2015). Coping During Public Service Delivery: A Conceptualization and Systematic Review of the Literature. *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART*, October 2015, Vol. 25, No. 4 (October 2015), pp. 1099-1126. Hentet den 26-03-2025 fra: <https://www-jstor-org.zorac.aub.aau.dk/stable/pdf/24484960>

VIVE & EVA (11. maj 2023) *Kvalitet i dagtilbud – National undersøgelse af kvalitet i pædagogiske læringsmiljøer og rammer i kommunale daginstitutioner og dagplejen for 0-2-årige børn*. Hentet den 11-02-2025 fra:

<https://www.vive.dk/da/udgivelser/kvalitet-i-dagtilbud-dx3610xb/>

Winter, S. (1. Januar 1985). Iværksætterbarrierer. *Politica*, vol. 17 (4), pp. 467-85. Hentet den 03-03-2025 fra:

<https://tidsskrift.dk/politica/article/view/68747/100002>

Winter, S. (29. August 2002). Explaining Street-level Bureaucratic Behavior in Social and Regulatory Policies. *Danish National Institute of Social Research*, 29. august - 1. september 2002, pp. 1-31. Hentet den 03-12-2022 fra:

https://www.researchgate.net/publication/252437727_Explaining_StreetLevel_Bureaucratic_Behavior_in_Social_and_Regulatory_Policy

Wolff, J. (2020). Fighting risk with risk: solar radiation management, regulatory drift, and minimal justice. *Critical Review of International Social and Political Philosophy*, 23:5, 564-583. Hentet den 24-03-2025 fra: <https://www-tandfonline-com.zorac.aub.aau.dk/doi/pdf/10.1080/13698230.2020.1694214>

Yin, R. K. (2003). *Case study research: design and methods* (3. udg.). London: Sage Publications LTD.

Aalborg Universitet (u.d.). *God akademisk praksis*. Hentet den 22-05-2025 fra:

<https://www.aub.aau.dk/studerende/generativ-ai/god-akademisk-praksis>

8. KAPITEL – BILAGSOVERSICHT

Bilag A1:	Samtykkeerklæring
Bilag B1:	Interviewguide til dagtilbud
Bilag B2:	Interviewguide til tilsynsførende
Bilag B3:	Interviewguide til forældre
Bilag C1:	Koder
Bilag D1:	Interview med Heidi (kommunal vuggestueleder)
Bilag D2:	Interview med Mille (ansat i kommunal vuggestue)
Bilag D3:	Interview med Petra (privat børnepasser)
Bilag D4:	Interview med Hanne (leder af privat pasningsordning)
Bilag D5:	Interview med Liva (studerende med praktisk erfaring)
Bilag E1:	Interview med Ole (tilsynskonsulent)
Bilag E2:	Interview med Pia (tilsynskonsulent)
Bilag E3:	Interview med Camilla (tilsynskonsulent)
Bilag E4:	Interview med Ida & Joan (tilsynsførende dagplejepædagoger)
Bilag F1:	Interview med Line (mor)
Bilag F2:	Interview med Robert (far)
Bilag F3:	Interview med Clara (mor)
Bilag F4:	Interview med Lone (mor)
Bilag F5:	Interview med Simon (far)
Bilag G1:	Sub-cases & udfordringer