



# Sammenligning av pensjonsutgifter og pensjonstilskudd til private barnehager

**Andreas Skarsten-Torvanger & Egil Magnus Christiansen**

**Veileder: Gunnar Magne Økland**

Masteroppgave i Økonomi og Administrasjon,  
Økonomisk Styring

NORGES HANDELSHØYSKOLE

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

## Sammendrag

Denne oppgaven har hatt som formål å se nærmere på tilskuddsordningen for pensjonstilskudd til private barnehager, i Norge. Problemstillingen undersøkte sammenhengen mellom mottatt pensjonstilskudd fra kommunene, og faktisk pensjonsbetaling til ansatte i de private barnehagene.

De private barnehagene mottar med dagens ordning 13 prosent av kommunale lønnskostnader. Resultatene fra analysen konkluderte med at private barnehager har en gjennomsnittlig pensjonsutgift på mellom 7,5 og 8,5 prosent av kommunale lønnsutgifter. Disse funnene indikerte at dagens tilskuddsordning for pensjoner i private barnehager, overkompenserer de private barnehagene. Det ble for 2018 avdekket at private barnehager mottok over 900 millioner kroner som ikke ble brukt på pensjon.

I lys av prinsipal-agent teori ble det diskutert hvordan kommuner og private barnehager har forskjellige målstrukturer. Utfordringen som ble diskutert handlet om å finne skjæringspunktet mellom disse målstrukturene. Det ble satt fokus på å lage en ordning som sikrer minimalt med sløsing av penger, som kan komme velferdsstaten Norge til gode.

Det kom ikke frem noen åpenbar tilskuddsordning som kunne løse denne interessekonflikten. Det ble allikevel satt søkelyset på regnskapsrapporteringen til private barnehager, med forslag som kunne øke påliteligheten og nøyaktigheten i rapporterte pensjonsutgifter.

Gjennom analyser ble det avdekket at det er store forskjeller i pensjonsutgifter fra innskuddspensjon til ytelsespensjon. Basert på dette ble det anbefalt et differensiert tilskudd. Et slikt tilskudd ville innebære at private barnehager med innskuddspensjon mottar en lavere tilskuddssats enn barnehager med ytelsespensjon.

Avslutningsvis ble det presentert forslag til videre forskning, hvor det skal legges spesielt vekt på forslaget om å se nærmere på pensjonsordningene som eksisterer i næringslivet.

Denne oppgaven har belyst hvor store forskjeller det kan være for forskjellige pensjonsordninger, og vi ser derfor stor samfunnsnytte av å belyse hvor stor betydning en god pensjonsordning kan ha for befolkningen.

## Forord

Denne oppgaven markerer slutten av vårt 5-årige studie innen Økonomi og Administrasjon. Vi vil rette en stor takk til veileder Gunnar Magne Økland for gode og konstruktive tips og tilbakemeldinger. Raske tilbakemeldinger og lett tilgjengelighet var en spesielt god fordel mot slutten.

Vi håper å ha kommet med god empiri som kan hjelpe å belyse barnehagedebatten. Funnene er veldig interessante, og viser et forbedringspotensial som kan komme samfunnet til gode.

## Innholdsfortegnelse

<b>SAMMENDRAG</b> .....	<b>2</b>
<b>FORORD</b> .....	<b>3</b>
<b>1. INNLEDNING</b> .....	<b>11</b>
1.1 BAKGRUNN.....	11
1.2 FORMÅL .....	12
1.3 PROBLEMSTILLING .....	12
1.4 AVGRENSNING AV OPPGAVEN .....	13
1.4.1 <i>Kun resultatregnskap og årsmeldinger brukes i analysen</i> .....	13
1.4.2 <i>Kun ordinære barnehager</i> .....	13
1.4.3 <i>Staten og arbeidsgiver i fokus</i> .....	13
1.4.4 <i>Ingen normative vurderinger rundt organisering av barnehagesektoren</i> .....	14
<b>2. TEORI</b> .....	<b>15</b>
2.1 EN SAMARBEIDSMODELL SOM GRUNNLAG FOR GODE RESULTATER .....	15
2.1.1 <i>Relasjonen mellom byråkratiet og problemstillingen</i> .....	16
2.2 MULIGE UTFORDRINGER SOM KAN OPPSTÅ GJENNOM EN SAMARBEIDSMODELL .....	16
2.2.1 <i>Potensielle konflikter ved samarbeidsmodellen</i> .....	18
2.3 BARNEHAGER I NORGE.....	18
2.3.1 <i>Barnehager som et kollektivt gode</i> .....	19
2.3.2 <i>Privatisering og konkurranseutsetting</i> .....	19
2.3.3 <i>Økte krav til bemanning gjennom bemanningsnormen</i> .....	20
2.3.4 <i>Ny offentlig tjenestepensjon fra 2020</i> .....	20
2.3.5 <i>Ny tariffavtale for 70 prosent av private barnehager</i> .....	21
2.4 FINANSIERING AV BARNEHAGER .....	21
2.5 PENSJONER .....	22

---

2.5.1	<i>Folketrygden</i> .....	23
2.5.2	<i>Arbeidsgiverfinansierte ordninger</i> .....	24
2.5.3	<i>Individuelle ordninger</i> .....	26
2.6	REGNSKAPSFØRING FOR BARNEHAGER .....	27
2.6.1	<i>Relevante regnskapsregler</i> .....	27
2.6.2	<i>Føring av pensjon</i> .....	28
2.7	FORSKNING OM PENSJONER I PRIVATE BARNEHAGER .....	29
2.8	OPPSUMMERING AV KAPITTELET .....	29
<b>3.</b>	<b>METODE</b> .....	<b>31</b>
3.1	FORSKNINGSDESIGN .....	31
3.1.1	<i>Kvantitativ forskningsmetode</i> .....	31
3.1.2	<i>Deskriptivt design</i> .....	32
3.1.3	<i>Induktiv tilnærming</i> .....	32
3.1.4	<i>Innsamling av data</i> .....	33
3.1.5	<i>Longitudinell studie</i> .....	33
3.1.6	<i>Oppsummering av forskningsdesign</i> .....	34
3.2	DATAKILDER OG DATABRUK .....	34
3.2.1	<i>Regnskapsdata fra Utdanningsdirektoratet</i> .....	34
3.2.2	<i>Regnskapstall og barnehagestatistikk fra Statistisk sentralbyrå</i> .....	35
3.2.3	<i>Data fra Bergen Kommune</i> .....	35
3.2.4	<i>Data fra Telemarksforskning sine rapporter</i> .....	35
3.3	BRUK AV MÅLTALL .....	35
3.3.1	<i>Omregning til heltidsekvivalenter og vekting av små barn</i> .....	36
3.3.2	<i>Pensjonsutgift per barn i private barnehager</i> .....	37

---

3.3.3	<i>Lønnsutgift per barn i kommunale barnehager</i> .....	38
3.3.4	<i>Pensjonstilskudd i kroner</i> .....	39
3.4	DATABEHANDLING .....	39
3.4.1	<i>Beregningsperiode fra 2016 til 2018</i> .....	39
3.4.2	<i>Bruk av premiefond inkluderes ikke i beregningen</i> .....	40
3.4.3	<i>Forenklet regnskapsføring i datasettet</i> .....	41
3.4.4	<i>Regnskapsposter for beregning</i> .....	41
3.4.5	<i>Behandling av kommunesammenslåinger</i> .....	41
3.4.6	<i>Øvre og nedre grense for pensjonsprosent</i> .....	42
3.4.7	<i>Kostnader ved rollen som barnehagemyndighet</i> .....	42
3.4.8	<i>Arbeidstakers egenandel til pensjonssparing</i> .....	43
3.5	SAMMENLIGNING MED ANNEN FORSKNING .....	43
3.6	SUPPLERENDE ANALYSER FOR Å NÆRMERE BELYSE PROBLEMSTILLINGEN .....	44
3.6.1	<i>Barnehager med og uten revisorplikt</i> .....	44
3.6.2	<i>Forskjeller mellom type regnskapsprinsipp</i> .....	44
3.6.3	<i>Barnehagenes størrelse</i> .....	45
3.6.4	<i>Innskudd- vs ytelsespensjon</i> .....	45
3.6.5	<i>Profittsøkende vs ikke-profittsøkende bedrifter</i> .....	46
3.7	DATAPROGRAM .....	47
3.7.1	<i>Microsoft Excel</i> .....	47
3.7.2	<i>STATA</i> .....	47
3.8	VURDERING AV METODE .....	48
3.8.1	<i>Reliabilitet – kan resultatene repliseres?</i> .....	48
3.8.2	<i>Korrespondanse – Måler vi det vi ønsker å måle?</i> .....	48

---

3.9	OPPSUMMERING .....	49
<b>4.</b>	<b>DATAANALYSE.....</b>	<b>50</b>
4.1	PENSJONSUTGIFTER PÅ NASJONALT NIVÅ.....	50
4.2	PENSJONSUTGIFTER I BERGEN KOMMUNE .....	53
4.3	SUPPLERENDE ANALYSER .....	55
4.3.1	<i>Sammenligning av barnehager med og uten krav om revisor .....</i>	<i>55</i>
4.3.2	<i>Forskjeller i regnskapsprinsipp .....</i>	<i>56</i>
4.3.3	<i>Forskjeller i barnehagens størrelse .....</i>	<i>57</i>
4.3.4	<i>Betydningen av type pensjonsordning .....</i>	<i>59</i>
4.3.5	<i>Profitt som overordnet mål .....</i>	<i>60</i>
4.4	SAMMENLIGNING MED TIDLIGERE FORSKNING.....	61
4.5	TILLEGGSBEREGNINGER VEDRØRENDE ORDNINGEN FOR PENSJONSTILSKUDD .....	62
4.5.1	<i>Prosentvis dekning av pensjonsutgifter .....</i>	<i>62</i>
4.5.2	<i>Prosentvis dekning ved differensiert tilskudd .....</i>	<i>63</i>
4.5.3	<i>Pengemessig beregning av overfinansieringen .....</i>	<i>64</i>
4.6	DIVERSE UTFORDRINGER MED RESULTATENE .....	64
4.6.1	<i>Svingninger i bemanning fra år til år .....</i>	<i>64</i>
4.6.2	<i>Tallgrunnlaget i BASIL kan være mangelfullt .....</i>	<i>65</i>
4.6.3	<i>Egenandel i innskuddspensjon er inkludert i beregningen .....</i>	<i>65</i>
4.6.4	<i>Utgifter til utøvelse av barnehagemyndighet er ikke fratrukket .....</i>	<i>66</i>
4.7	DRØFTING AV RESULTATENE .....	67
4.7.1	<i>Drøfting rundt problemstillingen .....</i>	<i>67</i>
4.8	OPPSUMMERING AV FUNN KNYTTET TIL PROBLEMSTILLINGEN .....	68
<b>5.</b>	<b>KONKLUSJON .....</b>	<b>69</b>

---

5.1	HOVEDFUNN.....	69
5.2	IMPLIKASJONER.....	70
5.2.1	<i>Implikasjoner for velferdsstaten Norge.....</i>	70
5.2.2	<i>Implikasjoner for myndighetene.....</i>	71
5.2.3	<i>Implikasjoner for barnehagene.....</i>	72
5.2.4	<i>Vurdering av dagens tilskuddsordning for pensjon.....</i>	72
5.2.5	<i>Forslag til mulige endringer i dagens tilskuddsmodell.....</i>	73
5.3	SVAKHETER VED OPPGAVEN.....	74
5.3.1	<i>Tallgrunnlag frem til 2018.....</i>	74
5.3.2	<i>Ukomplett beregningsgrunnlag.....</i>	75
5.3.3	<i>Bruk av regnskap og årsmeldinger.....</i>	75
5.3.4	<i>Reliabilitet og validitet.....</i>	75
5.4	FØRSLAG TIL VIDERE FORSKNING.....	75
	<b>LITTERATURLISTE.....</b>	<b>77</b>



---

## Figurer

Figur 1: Problemmodell for private barnehager i Norge .....	12
Figur 2: Pilarer i det norske pensjonssystemet (Norsk Pensjon, u.d.).....	23
Figur 3: Endringer i premiefondets verdi .....	26
Figur 4: Bruk av regnskapsprinsipp for private barnehager i Norge.....	45
Figur 5: Fordeling av forskjellige selskapsformer for private barnehager .....	46
Figur 6: Fordeling av pensjonsutgifter til 2366 private barnehager i 2018.....	51
Figur 7: Utvalget for 2016 er markert i oransje, mens 2017 er markert med blå.....	54
Figur 8: Spredning av pensjonsutgifter, sortert etter antall barn i barnehagen .....	58

## Tabeller

Tabell 1: Minste og største lovlige sparing til pensjon (Næringslivets Hovedorganisasjon, u.d b).....	24
Tabell 2: Omgjøring til heltidsekvivalenter for barn med ulik oppholdstid.....	36
Tabell 3: Kommunal deflator i perioden 2014-2018.....	39
Tabell 4: Andel barnehager som har ført på riktig konto.....	41
Tabell 5: Pensjonsutgifter i private barnehager.....	51
Tabell 6: Beregnede pensjonsutgifter for private barnehager i Bergen.....	53
Tabell 7: Pensjonsutgifter i 2018 i barnehager med og uten revisorplikt. ....	55
Tabell 8: Pensjonsutgifter etter regnskapsprinsipp på nasjonalt nivå og for Bergen i 2018..	57
Tabell 9: Pensjonsutgifter i 2018 etter størrelse på den private barnehagen.....	58
Tabell 10: Pensjonsutgifter etter type pensjonsordning i private barnehager 2018. ....	59
Tabell 11: Pensjonsutgifter i private barnehager i 2018 etter om eiere er profittsøkende eller ikke. ....	60
Tabell 12: Ulike studier sine beregninger av pensjonsutgifter for 2017. ....	61
Tabell 13: Dekning av pensjonsutgifter i 2018 ved forskjellig tilskudd .....	62
Tabell 14: Andel av private barnehager som får dekket sine pensjonsutgifter i 2018, med ulike satser på pensjonstilskudd, etter type pensjonsordning.....	63
Tabell 15: Justering for barnehager med mer enn 10% endringer antall barn 2017 til 2018. ....	65
Tabell 16: Pensjonsutgifter før og etter justering av barnehagemyndighetsutgifter i 2018 ...	66

---

# 1. Innledning

## 1.1 Bakgrunn

Barnehagesektoren har de siste femten årene gjennomgått store endringer som følge av barnehagereformen i 2003 (Regjeringen, 2019a). Bakgrunnen for reformen var blant annet den store etterspørselen etter barnehageplasser (Regjeringen, 2019a). Reformen la til rette for en storstilt utbygging av kapasitet, og private barnehager ble gitt insentiver for å hjelpe kommuner med å bygge ut og tilby flere barnehageplasser (Regjeringen, 2019a). For å sørge for investeringsvilje blant private aktører fikk de investeringstilskudd, billige lån og momsfritak (Regjeringen, 2019a).

Etterhvert som man nærmet seg full barnehagedekning ble det satt søkelys på at mange av de private barnehagene tok store utbytter fra barnehagevirksomheten (Haraldsrud, 2019). En rapport fra konsultentselskapet BDO (2018) undersøkte lønnsomhetsutviklingen i de private barnehagene fra 2007 til 2016, og konkluderte blant annet med at avkastningen hadde vært stabilt høy til tross for at bransjen ble ansett som å inneha lav finansiell risiko. I tillegg så de en betydelig oppbygging av verdier i form av urealiserte eiendomsgevinster, og verdien av å ha rett til å drive barnehager med offentlig støtte. Regjeringen (2019a) peker nå på at regelverket for barnehager er tilpasset en situasjon der barnehagesektoren trengte utbygging.

Gjennom perioden etter barnehagereformen har det blitt gjennomført en rekke endringer og tilpasninger i finansieringen av private barnehager. En sentral del av utforming av beregningsmodellene har vært å veie enkelhet opp mot treffsikkerhet i beregning av tilskudd (Lunder, 2019). Man har måttet finne en balanse mellom å gi forutsigbarhet til de private barnehagene, samtidig som man ikke sløser med offentlige ressurser.

Fra og med 2016 valgte Stortinget å innføre en ny og forenklet beregningsmodell for tilskudd til pensjonsutgifter i private barnehager (Sandvold, 2015). Fra tidligere å beregne faktiske pensjonsutgifter for de ordinære barnehagene, gikk en over til å gi en fast tilskuddssats på 13 prosent av lønnsutgiftene i kommunale barnehager i samme kommune, fordelt på antall barn (Forskrift om tilskudd til private barnehager, 2016, § 4).

I lys av dette vil denne oppgaven fokusere nærmere på tallmateriale for pensjonsutgifter i private barnehager i Norge, for perioden 2016 til 2018. Gjennom analyser ønsker vi å

undersøke hvorvidt eierne av de private barnehagene blir overkompensert med dagens tilskuddsmodell.

## 1.2 Formål

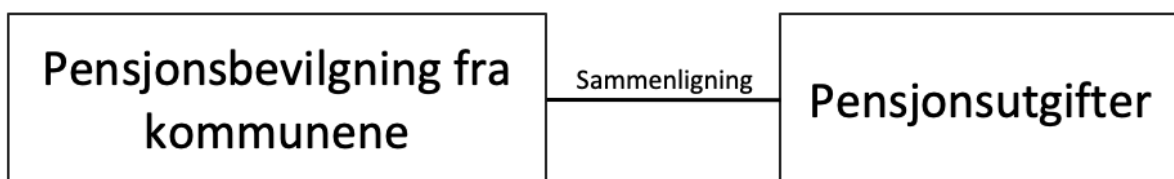
Vi ønsker med denne oppgaven å bidra til økt kunnskap om pensjonsutgifter i private barnehager, og hvordan disse finansieres. Ved å stille tilskudd opp mot regnskapene til barnehagene, håper vi å avdekke i hvor stor grad tilskuddsordningen treffer.

Økt kunnskap om temaet vil være av interesse både for kommunens økonomiavdeling og administrasjonspersonale i barnehager, så vel som for forskere og konsulenter som utarbeider tallmateriale på vegne av regjeringen. I tillegg vil funn fra denne studien være av allmenn interesse ettersom det er behov for transparens og kunnskap rundt bruk av fellesskapets midler.

## 1.3 Problemstilling

Oppgaven tar sikte på å besvare følgende problemstilling:

*Hvor store er pensjonsutgiftene for private barnehager i Norge, sammenlignet med mottatt pensjonstilskudd fra kommunene?*



*Figur 1: Problemmodell for private barnehager i Norge*

Pensjonsutgifter vil reflektere de faktiske betalingene som gjøres til pensjon. Dette mener vi blir mer korrekt enn å regne ut pensjonskostnad, som kan reflektere beregnede fremtidige pensjonsforpliktelser barnehagene kan ha (KPMG, 2020).

---

## 1.4 Avgrensning av oppgaven

### 1.4.1 Kun resultatregnskap og årsmeldinger brukes i analysen

Oppgaven vil begrenses til å benytte tallmateriale fra resultatregnskap og årsmeldinger som de private barnehagene har rapportert inn i BASIL (Barnehage-Statistikk-Innrapporteringsløsning) og som kommunene har rapportert inn KOSTRA (Kommune-Stat-Rapportering). BASIL er databasen private barnehager er pålagt å rapportere regnskapsdata til (Utdanningsdirektoratet, 2015), og KOSTRA er statens egen database for rapportering av kommunale data (Regjeringen, 2019a). BASIL vil brukes for å få data vedrørende private pensjonsutgifter, og KOSTRA vil bidra med kommunal lønnsdata som vi kan beregne tilskudd fra.

Denne begrensningen er nødvendig fordi det er disse kildene gir oss det mest komplette datasettet for å kunne representere hele Norge. Mindre datasett som ikke kom fra en nøytral kilde kunne gi beregninger som kanskje ikke ville vært riktig for hele Norge.

### 1.4.2 Kun ordinære barnehager

I datasettet har vi tre typer barnehager; ordinære-, åpne-, og familiebarnehager. Ordinære er som navnet antyder en vanlig type barnehage, slik vi gjerne anser en standard barnehage. En åpen barnehage er, uten fast plass, et uforpliktende leketilbud for barn, i følge med en omsorgsperson (Oslo Kommune, u.d.). En familiebarnehage er en liten privat barnehage som drives i et privat hjem (Utdanningsdirektoratet, u.d a).

Siden tilskuddet på 13 prosent gjelder ordinære barnehager, er det kun disse barnehagene vi vil se på (Forskrift om tilskudd til private barnehager, 2016, § 4). Dette er fordi flertallet av barnehager er ordinære, og vi ønsker å gjøre beregninger som omfatter flest mulig. I bakgrunn av dette vil vi heretter omtale ordinære, private barnehager som kun *private barnehager*.

### 1.4.3 Staten og arbeidsgiver i fokus

Fremtidsverdier og vurderinger hvorvidt ulike pensjonsordninger er gode eller dårlige for arbeidstaker kommer ikke til å bli belyst gjennom oppgaven. Selv om pensjon er sparing som foregår gjennom store deler av arbeidslivet, vil oppgaven begrenses til å se på hvor stor del av pensjonstilskuddet fra staten som går til pensjon i barnehagene for det aktuelle beregningsåret.

#### **1.4.4 Ingen normative vurderinger rundt organisering av barnehagesektoren**

Det vil ikke bli diskutert i hvilken grad velferdstjenester bør utføres av det offentlige eller private. Vi vil kun se på utgifter knyttet til den eksisterende ordningen, og ønsker med det å kunne gi implikasjoner til de som har ansvar eller interesse for finansieringsordningen til barnehager.

---

## 2. Teori

Dette kapittelet vil først definere en samarbeidsmodell, og så en konfliktmodell, for å teoretisk beskrive samhandlingen mellom myndighetene og de private barnehagene. Dette er tiltenkt å skape en større forståelse for hensikten med samarbeidet, samt å vise hvilke utfordringer som kan oppstå. Når det teoretiske rammeverket er definert, vil vi videre spisse oss mot barnehager i Norge, og hvordan de er organisert i forhold til myndighetene. Videre gir vi en innføring i pensjonssystemet i Norge, og mer spesifikt hvilke pensjonsordninger som eksisterer i de private barnehagene. Til slutt vil vi gå gjennom regnskapsføringen i private barnehager, med fokus på hvordan dette ser ut med tanke på pensjonsutgifter.

### 2.1 En samarbeidsmodell som grunnlag for gode resultater

For å oppnå gode barnehagetjenester i Norge kreves det et velfungerende system for samarbeidet mellom de private aktørene og myndighetene. Det er nødvendig med en organisering, hvor den offentlige forvaltningen setter velferden først, og personlige interesser til side. Dette karakteriseres som et byråkrati, og i Norge er det byråkratiet som har ansvar for organiseringen av de vedtak som politikerne har bestemt (Fivesdal & Sterri, 2019).

Byråkrati er et ord som mange kan forbinde med noe tregt og ineffektivt, men teorien som Max Weber (1978) formulerte om byråkratiet viser hvordan det er en av de sterkeste styringsformene både offentlig virksomhet og store selskaper bruker.

Målet med teorien om byråkratiet var å hindre korrupsjon og sikre rettferdighet, i motsetning til de tidligere formene for styring som hadde stor grad av korrupsjon og familiestyling (Fivesdal & Sterri, 2019). Byråkratiet har mange likheter med demokratiet, som innebærer folkestyre. Forskjellen fra demokratiet er at det i byråkratiet er tjenestepersoner som utøver makten, og ikke folket i direkte forstand (Fivesdal & Sterri, 2019).

Weber (1978) definerte byråkratisk styring som «maktutøvelse gjennom kunnskap» (s. 225), som betyr at kompetanse er grunnlaget for at byråkratiet er velfungerende. Byråkratiet organiseres hierarkisk, som innebærer at roller fordeles etter ansvar; de som er i høyere stillinger i systemet har ansvar for de som er under dem (Weber, 1978). For å tre inn i en rolle i byråkratiet, skal de ansatte ha den riktige tekniske kompetansen for å gjøre jobben bra, og dette har tradisjonelt sett handlet om at de skulle ha den riktige utdanningen (Weber, 1978).

Styrken til byråkratiet er at makten og betydningen av arbeidet vil øke med tiden. Dette skjer fordi ansatte som er teknisk kompetente, trener og opparbeider seg erfaring mens de jobber, noe som gjør dem enda bedre i jobben (Weber, 1978). Dermed blir byråkратиets stilling i styringssystemet naturlig styrket, og dette gjør den vanskelig å felle etter at den først har blitt opprettet (Weber, 1978).

Et viktig kriterium for å jobbe i et slikt system er at arbeidet skal utføres rasjonelt, noe som vil innebære at personlige følelser om et tema ikke skal påvirke de beslutningene og valgene som gjøres (Weber, 1978). For å sørge for opprettholdelse av rasjonell styring og regler, også kalt *det formelle*, er det viktig for de ansatte at de har en personlig trygghet i jobben sin. Dette oppnås blant annet gjennom fast ansettelse og fast lønn, slik at de ikke vil ha incitament for å handle på en annen måte enn hva som er ønskelig for den helhetlige velferden (Weber, 1978).

### **2.1.1 Relasjonen mellom byråkratiet og problemstillingen**

Når private barnehager får tilgang til å levere velferdstjenester i Norge, blir de en naturlig del av byråkratiet, og dermed en del av «organisasjonen» Norge. Staten er høyest oppe i hierarkiet og setter regler og rammer for hvordan barnehagene skal gjennomføre oppgaven. Dette ansvaret gir de videre til kommunene, som skal sørge for å dele ut tilskudd og se til at barnehagene gjør som de er pålagt. Nederst finner vi de private barnehagene, og det er de som løser den oppgaven som staten har, nemlig å tilby gode velferdstjenester til landets innbyggere.

Hele hierarkiet er viktig for riktig forvaltning av offentlige midler. Fra den lovgivende makt, til kontroll- og tilskudsorganet, og til slutt til de som skal utføre arbeidet. Hvis det går galt på et av disse områdene, kan det oppstå utfordringer, og dette vil diskuteres under.

## **2.2 Mulige utfordringer som kan oppstå gjennom en samarbeidsmodell**

For å forstå forholdet mellom norske kommuner og private barnehager, har vi forklart hvordan byråkratiteori kan beskrive hvordan et slikt samarbeid vil fungere, for å sikre at begge parter blir fornøyd. Dessverre er det ikke tilstrekkelig med en teoribeskrivelse av et idéal. Det er naturlig at kommuner og private barnehager har forskjellige målsetninger og ønsker, og det er dette som kan skape konflikt mellom partene. For å forstå denne konflikten og samtidig vise hvordan denne konflikten kan håndteres, vil vi videre presentere *prinsipal-agent* teori.



---

Når en aktør eller bedrift ønsker å få utført arbeid, vil de ofte ansette en agent til å gjøre arbeidet for seg. Dette forholdet kaller vi et prinsipal-agent forhold, hvor agenten utfører arbeid for prinsipalen (Jensen & Meckling, 1976). Det viktige med forholdet mellom prinsipalen og agenten er at man kan anta at begge parter vil maksimere sin egen nytte, og dette kan noen ganger føre til en interessekonflikt (Jensen & Meckling, 1976).

Et eksempel på en interessekonflikt kan oppstå hvis en selger av en gressklipper vil unngå å selge den mest lønnsomme gressklipperen på grunn av dårlige personlige erfaringer med den. Dette vil gå imot det sjefen til selgeren ønsker, nemlig å selge det som gir høyest inntjening. Selgeren på sin side kan føle på dårlig samvittighet dersom han må selge et produkt som kunden kanskje ikke blir fornøyd med. Dette viser hvordan de to partene har forskjellige interesser.

For at prinsipalen skal redusere denne interessekonflikten mest mulig, bør det utarbeides en omfattende kontrakt, med riktige incentiver for at agenten skal handle i tråd med prinsipalens ønsker (Hoff, Bragelien, Holving, Strøm, & Vea, 2016). Prinsipalen kan med dette begrense kostnadene som oppstår ved interessekonflikten, kalt agentkostnader, men vil aldri klare å fjerne det helt uten å selv bruke ekstra penger (Jensen & Meckling, 1976).

Jensen & Meckling (1976) definerer tre kategorier som skal reflektere de totale agentkostnadene:

- 1) *Overvåkingskostnader* for prinsipalen, som skal sørge for at agenten gjør jobben han er blitt satt til å gjøre. Dette kan måles ved hjelp av målbare resultater, som salgsinntekter eller kundetilfredshet. Det kan også gjøres gjennom overvåking, ved å gå rundt og sjekke at agenten utfører arbeidet han eller hun er ansatt til.
- 2) *Bonding-kostnader* er kostnader knyttet til betaling av agenten, og skal bidra til at agenten ikke utfører en eller flere handlinger som kan skade prinsipalen. Et eksempel på dette kan være at agenten binder seg til å jobbe for bedriften for en viss periode, mot å gå glipp av andre potensielle jobbmuligheter. Samtidig kan det være snakk om en kompensasjon som agenten må betale, dersom det gjøres noe spesifikt som ødelegger for prinsipalen. Dette kan eksempelvis være at agenten avslører konfidensiell informasjon.

3) *Residualkostnaden* er det tapet prinsipalen lider som ikke dekkes gjennom kostnader til overvåking eller bonding. Med andre ord er dette den delen av interessekonflikten, som ikke kan avdekkes ved hjelp av velformulerte kontrakter. Eksempelet om gressklippere kan være en residualkostnad, men det kan også være en konsekvens av dårlige kontrakter.

### **2.2.1 Potensielle konflikter ved samarbeidsmodellen**

Vi kan anta at det eksisterer en interessekonflikt mellom private barnehager og myndighetene. Barnehagene er organisert på en måte som søker profitt, mens myndighetene vil i teorien ha velferd som største mål. I praksis kan vi møte utfordringer på flere nivåer hvis ikke kontraktene dem imellom er godt utarbeidet.

Noe man i stor grad kan høre om når det gjelder private barnehager i nyhetene, er profittsøkende forretningsfolk som setter velferd i andre rekke. Kommunene på sin side får tildelt en stor pengesekk, og fordelingen av disse midlene kan eksempelvis være preget av personlige preferanser og stramme budsjetter. På toppen har vi Stortinget, og aktørene der kan ha som fremste mål å få høy oppslutning på neste valg. Dette kan føre til at de vil prioritere de sakene som gir størst oppslutning, og da neglisjere mindre saker som også er av stor betydning.

Vi har vist viktigheten av gode kontrakter, men det er ikke alltid det dekker alt. Residualkostnaden kan fremdeles være stor hvis det er vanskelig å overvåke og gi incentiver som fjerner alle agentkostnadene. Eksempler på hvordan dette kan skje er gjennom skjult informasjon; at barnehagene eller kommunene ikke rapporterer alt som kan ha betydning for beslutninger på høyere nivå. Det kan også komme av skjulte handlinger, hvor det skjer ulovligheter som er vanskelig å avdekke for den overordnede myndigheten. Kontraktene barnehagene forholder seg til, som eksempelvis kan være lover og tilskuddsordninger, vil ikke nødvendigvis dekke alt.

## **2.3 Barnehager i Norge**

I Norge har vi en *blandingsøkonomi*. Dette innebærer en blanding av markedsøkonomi og planøkonomi, som mer konkret er «En privat markedsøkonomi som opererer sammen med en stor offentlig sektor» (Grønn, 2016, s. 208). Et kjennetegn med Norge er at vi er en *velferdsstat*, som innebærer at vi har «et samfunn hvor den offentlige sektor gir høy

---

prioritering til omfordeling og sosialpolitiske tiltak» (Sandmo, Hagen, Askildsen, Olsen, & Sørgard, 1992, s. 16).

En av godene ved velferdsstaten er at barnehager er et offentlig velferdstilbud. Regjeringen (2020a) har et mål om at alle barn i Norge skal kunne gå i barnehage, uavhengig av foreldrenes økonomi. De er interessert i at barna skal ha best mulige forutsetninger for å klare seg bra i livet, og vektlegger derfor kvalitet på barnehagene (Regjeringen, 2019b).

### **2.3.1 Barnehager som et kollektivt gode**

Med en velferdsstat er det mye som er tilgjengelig for innbyggerne, som ikke er tilgjengelig i alle land. Et eksempel på dette er barnehager, og vi kan omtale barnehager i Norge som et kollektivt gode. Med dette menes at det er tilgjengelig for alle, slik som vann, gatelys og veier (Grønn, 2016). Hvis vi tester om barnehager er kollektive goder gjennom lærebokdefinisjonen, vil det vise seg å ikke være det, men vi vil i praksis kalle både barnehager, skoler og kabel-TV, som kollektive goder (Grønn, 2016).

Kollektive goder er i Norge et ansvarsområde for offentlig sektor, og det er ikke forventet at private aktører skal gjøres ansvarlig for å opprettholde slike goder (Grønn, 2016). For å finansiere kollektive goder, må myndighetene ta stilling til om de skal finne en betalingsvillighet i samfunnet, eller gjennomføre finansiering gjennom skatteinntekter eller avgifter (Grønn, 2016). For barnehagenes tilfelle har de valgt en blanding, og det skal vi komme nærmere innpå senere.

### **2.3.2 Privatisering og konkurranseutsetting**

Grønn (2016) omtaler privatisering som det motsatte av offentlig virksomhet, hvor han med det mener at eierskapet overføres til private aktører. Dette vil oftest gjennomføres på grunn av økonomiske årsaker, da mange av argumentene for privatisering handler om dårlig kostnadseffektivitet i det offentlige (Grønn, 2016).

Dersom staten ønsker å privatisere, men samtidig ønsker å la de private få utføre jobben, kan staten bestemme hva og hvordan det skal gjøres, ved å konkurranseutsette (Ødegård, 2017). Konkurranseutsetting innebærer at «tidligere skjermet produksjon må konkurrere mot andre offentlige produsenter, mot private produsenter, eller begge deler» (Grønn, 2016, s. 475).

Det å ha profitt som overordnet mål er sårt innen omsorgstjenester, siden det i størst grad er de svakeste i samfunnet som er brukere (Grønn, 2016). Grønn (2016) nevner at 85 prosent av barnehagesektorens utgifter er personalutgifter, og at de vanligste temaene som nevnes i debatten rundt privat eller offentlig drift handler om effektivitet og kostnader, mulighet for å overvåke kvalitet, fordeling av overskudd og finansiering av investeringen.

Private aktører har generelt sett et lavere kostnadsnivå enn offentlige (Grønn, 2016), men dette forteller ikke hele historien. Sett fra et samfunnsøkonomisk perspektiv er det nemlig slik at lønns- og pensjonskostnadene er opp mot 20% lavere hos kommersielle foretak enn de er hos idéelle og offentlige aktører (Grønn, 2016). Dette kan på en side bety at kommersielle bedrifter får for lite betalt, sammenlignet med offentlige. Samtidig kan det også indikere at det er større sløsing av ressurser i offentlig sektor.

Angenda Kaupang fikk i 2017 som oppgave fra PBL om å lage en sammenligning av lønnen til private og offentlige barnehager. Tallgrunnlaget var PBL sine barnehager, som omfattet omtrent en tredjedel av alle barnehagene i Norge (PBL, u.d.). Resultatet som Agenda Kaupang presenterte viste at lønningene for PBL sine barnehager og offentlige barnehager var omtrent like gode. Hvordan lønningene var for øvrige barnehager ble ikke gjennomgått.

### **2.3.3 Økte krav til bemanning gjennom bemanningsnormen**

Barnehagesektoren er under kontinuerlig vurdering, med jevnlige endringer i regelverket. Fra 1. august 2018 ble Bemanningsnormen innført, noe som innebar krav til antall ansatte per barn (Utdanningsdirektoratet, 2020). Kravene for normen var at det skulle minst være en voksen per tre barn under 3 år, og minst en voksen per seks barn fra 3 år og oppover. Dette hadde barnehagene et år på å oppfylle (Utdanningsdirektoratet, 2020).

For å sørge for best mulig overgang for de barnehagene som ikke oppfylte kravet ble det øremerket et tilskudd for å hjelpe barnehagene å overholde de nye kravene. Dette opphører nå i 2020 (Utdanningsdirektoratet, 2020).

### **2.3.4 Ny offentlig tjenstepensjon fra 2020**

Fra 2020 av ble det innført ny offentlig tjenstepensjon (Forbrukerrådet, u.d a). Ansatte født etter 1963 vil nå spare pensjonen sin gjennom det de kaller en *påslagspensjon* (Statens

---

pensjonskasse, 2020). I praksis innebærer dette at de har en ordning hvor et fast innskudd av lønnen deres spares i pensjon, og de er garantert livsvarig utbetaling (Regjeringen, 2018).

Det har ikke blitt gjort indikasjoner fra Regjeringen om det vil føre til høyere eller lavere utgifter for det offentlige, men de nevner at det skal lønne seg å jobbe lenge, og at denne pensjonsordningen er bedre tilpasset pensjonssystemet (Regjeringen, 2018). Som vi vil komme tilbake til nærmere, vil dette omtales som en hybridordning. Dette innebærer at ordningen både har elementer med fast innskudd fra lønn, i tillegg til at den garanterer livslang utbetaling.

### **2.3.5 Ny tariffavtale for 70 prosent av private barnehager**

Private Barnehagers Landsforbund (PBL) er den største fagforeningen i Norge, med over 70 prosent av private barnehager, i 2018 (Faktisk.no, 2019). De innførte, samtidig med den nye offentlige tjenstepensjonen, en ny pensjonsordning for sine barnehager (PBL, u.d.). PBL hadde mål om å ha en pensjonsavtale mest mulig lik det offentlige (PBL, 2018). Løsningen de endte opp med var av samme type som det offentlige, nemlig en hybridpensjonsordning. I tillegg var det i like stor grad vektlagt å jobbe lenge (PBL, u.d.).

## **2.4 Finansiering av barnehager**

I Norge er barnehageutgifter den tredje største utgiftsposten for kommunene, etter helse og skole (Grønn, 2016). Dette beløpet var i 2018 på 46,4 milliarder kroner (Utdanningsdirektoratet, u.d.). Finansieringen av barnehagene er todelt; den ene delen er foreldrebetaling. Den andre delen er tilskudd per barn, gitt fra kommunen (Regjeringen, 2019a).

Det er kommunene selv som er ansvarlig for hvordan de vil finansiere sine egne barnehager, og pengene de bruker kommer fra skatteinntekter og *rammetilskudd* (Regjeringen, 2020a). Rammetilskudd er et tilskudd kommunene mottar fra staten, og er i hovedsak beregnet basert på antall innbyggere (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, u.d.).

For å beregne tilskuddet som går til private barnehager, brukes kommunens egne tall som beregningsgrunnlag (Regjeringen, 2020a). Tilskuddet som går til private barnehager er derfor like stort som de gjennomsnittlige utgiftene den respektive kommunen har til sine barnehager,

fordelt på antall barn. Finansieringen er tiltenkt å dekke alle utgifter som påløper i driften, i tillegg til nødvendige kapitalkostnader (Regjeringen, 2020a).

For å beregne antall barn skilles det mellom barn under tre år, og barn fra tre år og oppover. Det er større ressursbruk knyttet til barn under grunnet krav om høyere bemanning til denne aldersgruppen. I kravene i bemanningsnormen vektet barn under tre år dobbelt av barn fra tre år og oppover. I tilskuddsberegningen derimot, er små barn vektet 1,8 av store barn (Forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager, 2016, § 3).

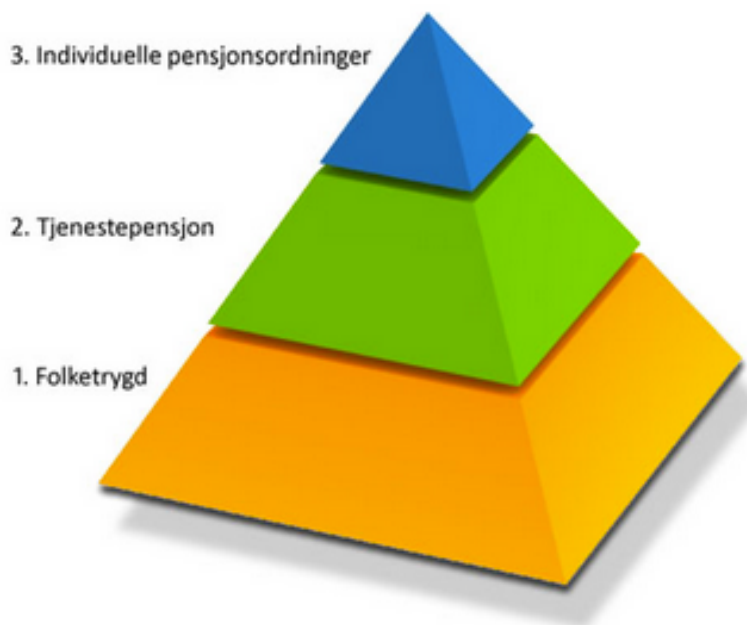
Fra 2015 av har beregningsgrunnlaget for tilskuddet vært regnskapstall fra to år før tilskuddsåret (Regjeringen, 2020a). Disse tallene vil justeres for å reflektere pris- og lønnsøkning gjennom *kommunal deflator*, som defineres «Veid samlet prisendring i kommunesektoren i prosent av året før» (Bergen Kommune, 2020). For å beregne denne vil 63,5 prosent vektet fra lønnsøkning, og 36,5 prosent vil reflektere øvrige utgiftsarter (Bergen Kommune, 2020).

Det finnes et unntak til beregning av driftsutgifter, og det gjelder pensjon. For beregning av tilskudd til pensjon bruker kommunene sine egne brutto lønnsutgifter, og fastsetter pensjonstilskuddet som 13 prosent av dette (Utdanningsdirektoratet, 2017a). Tilskuddet skal beregnes av totale lønnsutgifter fratrukket pensjonsutgift og arbeidsgiveravgift, hvor arbeidsgiveravgift til slutt legges på det beregnede pensjonstilskuddet. (Utdanningsdirektoratet, 2017a).

Barnehager som har høyere pensjonsutgifter enn det beregnede pensjonstilskuddet, har ved søknad rett til ekstra tilskudd oppad begrenset til kommunens egne pensjonsutgifter per årsverk (Utdanningsdirektoratet, 2017b). Dersom det er store organisatoriske endringer, eller større endringer i antall barn fra et år til et annet, kan man også søke om mer tilskudd.

## 2.5 Pensjoner

Pensjon er penger man opparbeider seg gjennom arbeidslivet. Med andre ord er det et sparesystem for å få utbetalt penger av når man er ferdig i arbeidslivet. I Norge har vi tre såkalte *pilarer* i pensjonssystemet vårt; I bunn har vi folketrygden, deretter kommer arbeidsgiverfinansierte ordninger, og på toppen har vi individuelle ordninger (Norsk Pensjon, u.d.).



*Figur 2: Pilarer i det norske pensjonssystemet (Norsk Pensjon, u.d.)*

I beregning av pensjon er Grunnbeløpet i Folketrygden (G) et viktig beløp. 1 G er per 24. April 2020 99.858 kroner, og justeres årlig for å beregne pensjoner (NAV, 2020).

### **2.5.1 Folketrygden**

Folketrygden omfatter alle arbeidstakere i Norge. Gjennom hele arbeidslivet vil man spare 18,1 prosent av lønn opp til 7,1 G i folketrygden (NAV, 2019). Inntekt over dette vil dermed ikke spares i folketrygden. Man kan starte uttak av folketrygd fra man fyller 62 år, og senest ved fylte 77 år (Døskeland, 2014).

Tidspunktet for når du tar ut pensjon vil bestemme hvor stor pensjonen blir. Det oppsparte beløpet vil deles på et delingstall som reflekterer forventet levetid for ditt årskull (NAV, 2019). Skulle man leve lengre enn forventet levealder, har man fordel av å ta ut pensjonen sent. Hvis man derimot skulle leve kortere enn forventet, vil man tjenes på å ta lønnen ut tidligere. Ved død vil det beregnes en tilleggspensjon til ektefelle, og resten av pensjonen tilkommer staten (Folketrygdloven, 2018, § 3-23).

## 2.5.2 Arbeidsgiverfinansierte ordninger

Arbeidsgiverfinansierte ordninger kalles ofte for obligatorisk tjenestepensjon, og er en pensjonsspareform i Norge (Altinn, 2018). I Norge har vi innskudds- og ytelsespensjon, samt hybridversjoner av disse, og arbeidsgivere står fritt til å bestemme hvilken type de ønsker å ha (Næringslivets Hovedorganisasjon, u.d a).

### *Innskuddspensjon*

Ved innskuddspensjon sparer man opp et minimum av 2 prosent av lønnen fra 1 G til 12 G i et eget pensjonsfond, som tidligst kan tas ut ved fylte 62 år (Forbrukerrådet, u.d b). Ved dødsfall vil restbeløpet tilkomme etterlatte (Forbrukerrådet, u.d b). Innskuddspensjonen til en arbeidstaker vil oppbevares av et pensjonsselskap (Forbrukerrådet, u.d b). Hvor stor risiko og potensiell avkastning innskuddet skal ha, er opp til arbeidstakeren selv, når han velger spareprofil (Forbrukerrådet, u.d b).

Det er i dag mest vanlig med innskuddspensjon i private bedrifter. Omtrent 90% av alle i privat sektor har innskuddspensjon (Næringslivets Hovedorganisasjon, u.d a). En av fordelene med innskuddspensjon, sett fra arbeidsgivers perspektiv, er at det ikke forekommer noen usikkerhet tilknyttet deres pensjonsforpliktelser. Arbeidsgiver sitter derfor ikke med noe risiko dersom verdien av pensjonsfondet skulle synke; det eneste arbeidsgiver må gjøre er å betale forvaltningsavgift til pensjonsselskapet så lenge arbeidstakeren jobber der (Forbrukerrådet, u.d b).

Det er mulig å starte pensjonssparing fra første krone, men loven sier at det må starte senest fra 1 G. Når man har passert 7,1 G får man ikke lenger oppsparing fra folketrygden, og dette har blitt kompensert ved at det er lov å spare et større innskudd når lønnen er over 7,1 G. I tabellen under kan man se hvor store forskjeller det kan være på pensjonsinnskudd, avhengig av hvor god ordning foretaket tilbyr arbeidstakeren.

<i>Inntektsintervall</i>	<i>1 G – 7,1 G</i>	<i>7,1 G – 12 G</i>
<i>Minimum sparing</i>	2 %	2 %
<i>Maksimum sparing</i>	7 %	25,1 %

*Tabell 1: Minste og største lovlige sparing til pensjon (Næringslivets Hovedorganisasjon, u.d b)*



---

For å skape litt perspektiv på hvor store de prosentvise pensjonsinnskuddene kan være har vi brukt tallene for å regne ut hvor stor prosentvis pensjonssparing de minste og største satsene vil gi, av total lønn. Ved minstesatser finner vi at et 2 prosents innskudd vil ved en lønn på 1 G gi null prosent pensjonssparing, gitt at oppsparingen starter på 1 G. Dersom arbeidstakeren har en lønn på 12 G vil pensjonsprosenten være 1,83% av total lønn.

I motsatt tilfelle, hvis arbeidstaker har de beste pensjonsbetingelsene for innskuddspensjon, vil 1 G gi 7 prosent pensjonssparing, siden sparingen kan starte fra første krone. Med en lønn på 12 G vil en vektet beregning, med 7 prosent opp til 7,1G, og 25,1 prosent fra 7,1G til 12G, gi en innskuddsprosent på 14,39 prosent. Dette viser hvor stor forskjell det kan være, avhengig av ordningen arbeidsgiver tilbyr.

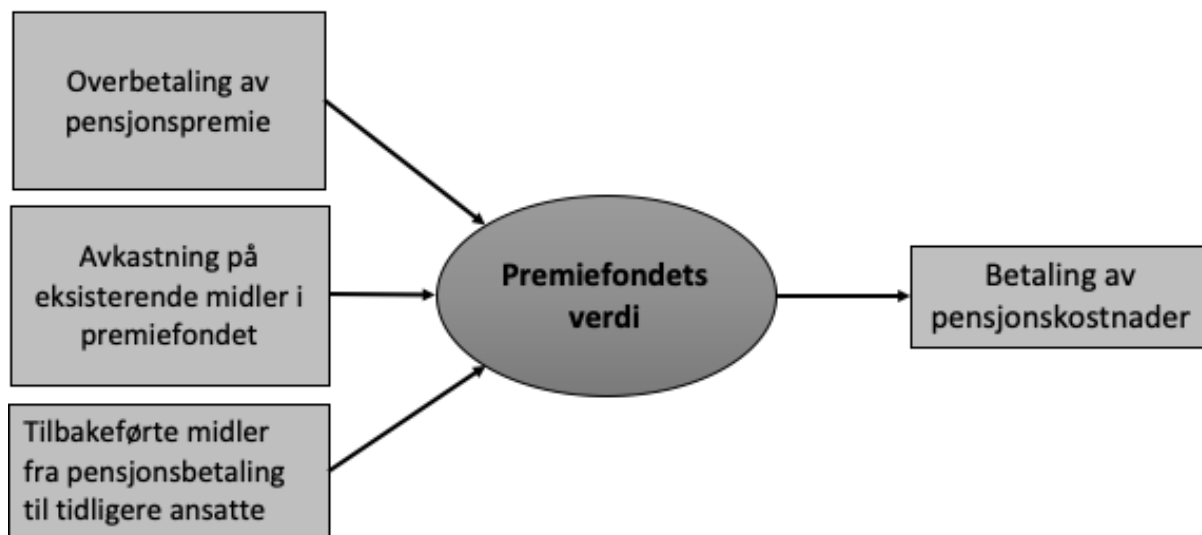
### *Ytelsespensjon*

Med ytelsespensjon har du rett på en bestemt pensjonsbetaling livet ut. Dette var mest vanlig før innskuddspensjon ble vanlig, mens det nå er svært lite utbredt i private selskaper (Næringslivets Hovedorganisasjon, u.d a). Det offentlige har tradisjonelt sett hatt ytelsespensjon, så lenge man har jobbet et visst antall år (Næringslivets Hovedorganisasjon, u.d a).

Ytelsespensjon vil være det mest lønnsomme dersom man lever lenge. Dette er fordi du får det faste årlige pensjonsbeløpet livet ut. I motsetning til innskuddspensjon, vil all oppspart pensjon gå til fellesskapet dersom arbeidstakeren dør, og etterlatte vil dermed ikke få igjen noe av det resterende som arbeidstakeren har betalt gjennom livet (Næringslivets Handelsorganisasjon, u.d c).

Ytelsespensjonen varierer i størrelse, men er typisk mellom 50 og 70 prosent av sluttlønn hos arbeidsgiver (Forbrukerrådet, u.d c). Som ved innskuddspensjon, vil det største beløpet som gir pensjonsopptjening være 12 G (Næringslivets Hovedorganisasjon, u.d c). Dette betyr at dersom du for eksempel har en ytelsespensjon på 60% av sluttlønn, vil du med en sluttlønn på 1 million tjene 600 tusen årlig for resten av livet (Forbrukerrådet, u.d c).

Bedrifter som har en ytelsesbasert pensjonsordning vil i tillegg til pensjonskontoen ha et premiefond for tilbakeførte premier og overskudd (KLP, u.d.). Verdiene i premiefondene vil i praksis være en likviditetsbuffer, da verdiene reflekterer en overbetaling som er tiltenkt å tilbakebetales til pensjon på et senere tidspunkt (Vøien, Svege & Lillevold, 2019; BDO, 2019).



Figur 3: Endringer i premiefondets verdi

Av figuren vises det hvordan endringer i premiefondet oppstår. Størrelsen på premiefondet vil generelt være økende, med garantert rente på midlene fra forsikringsselskapet som holder fondet (KLP, u.d.). Dersom forutsetningene for beregning av pensjonen endres i løpet av året, kan det oppstå en over- eller underfinansiering av årets reelle pensjonsutgift, og dette er årsaken til at foretakene skal ha premiefond: Det skal brukes dersom det er betalt for lite premie, eller som innskudd hvis det er betalt for mye premie (Tjenestepensjonsloven, 2020, § 10-3)

I tillegg til overnevnte vil premiefondet kunne øke i verdi dersom ansatte med korte arbeidsforhold slutter før de har fått rett på pensjon fra selskapet (Tjenestepensjonsloven, 2020, § 6-1). Pensjon som er betalt av arbeidstakere som dør før det beregnede beløpet er utbetalt, vil også tilføres premiefondet.

I henhold til tjenestepensjonsloven (2020, § 5-11), skal midlene i premiefondet kun brukes på pensjonsrelaterte utgifter, og i hovedsak til betaling av fremtidige pensjonspremier. Det finnes et unntak fra loven. Foretaket kan ta ut midler fra fondet dersom verdien overstiger seks ganger gjennomsnittet av de tre siste årlige premiebetalingene (Tjenestepensjonsloven, 2020, § 5-12).

### 2.5.3 Individuelle ordninger

Individuelle ordninger består av egenfinansiert pensjon og eventuelle fripoliser og pensjonskapitalbevis fra tidligere arbeidsgivere. Fripoliser og pensjonskapitalbevis er pensjon

---

oppspart hos en tidligere arbeidsgiver, som du fremdeles har rett på selv om du har sluttet (Forbrukerrådet, u.d d).

Individuell Pensjonssparing (IPS) er en relativt ny form for egen pensjonssparing. Denne pensjonen er frivillig. Med denne ordningen vil du binde pengene til du er 62 år, og pensjonen spares på samme måte som ved innskuddspensjon (Riise, 2019). Forskjellen er at du betaler selv inn beløpet, og vil få fradrag på skatten tilsvarende årets skattesats (Riise, 2019). For 2020 er satsen 22%, og du kan maksimalt spare 40.000 kroner årlig i IPS (Riise, 2019). Dermed kan du trekke fra 8.800 kroner fra skatten, hvis du sparer det maksimale beløpet.

## 2.6 Regnskapsføring for barnehager

Grunnet ønske om å sikre innsyn i tilskudd og foreldrebetaling, samt tilrettelegge for kommunalt tilsyn, har regnskapsføring i norske barnehager blitt ganske standardisert de siste årene (Utdanningsdirektoratet, u.d).

Kravene til rapportering for barnehager er gitt i dokumentet «BASIL veiledning» (Utdanningsdirektoratet, u.d b). I tillegg har alle barnehagene fått tilsendt en mal for rapportering av regnskapsdata fra Utdanningsdirektoratet.

For å sørge for riktig regnskapsføring står det i *Forskrift om regnskapsplikt for godkjente ikke-kommunale barnehager* at det er krav om at resultatregnskapet skal revideres av statsautorisert- eller registrert revisor (2012, § 3). Videre nevnes det at kravet kan fravikes for ordinære barnehager dersom eieren eller konsernet totalt sett har mindre enn 20 barn i sin eller sine barnehager.

### 2.6.1 Relevante regnskapsregler

Et viktig prinsipp for den norske regnskapsstandarden, Grunnleggende Regnskapsskikk (GRS), er at utgifter skal kostnadsføres for samme periode som inntektene kommer. For barnehager sin del vil det bety at kostnadene som påløper skal føres det året de mottar tilskudd (Regnskapsloven, 2019, § 4-1). Det finnes et unntak i loven om at *små foretak* kan fravike fra dette prinsippet, og dermed slippe denne tidsavgrensningen i regnskapet (Regnskapsloven, 2019, § 5-10).

For å kunne defineres som *små foretak* er det visse krav i regnskapsloven som må overholdes. Det mest dekkende kravet er at to av følgende tre kriterier ikke overskrides (Regnskapsloven, 2019, § 1-6):

- 1) Salgsinntekt: 70 millioner
- 2) Balansesum: 35 millioner
- 3) Gjennomsnittlig antall ansatte: 50 årsverk

## 2.6.2 Førings av pensjon

Den viktigste kontoen for regnskapsføring av pensjon er konto 5945: *Pensjonsforsikring for ansatte*. Pensjonsforsikring er et annet ord for pensjonskostnaden til foretaket, og alle som fører opp beløp i denne posten er også pålagt å nærmere spesifisere hva som er den faktiske pensjonsutgiften, gjennom noten *Premiebetaling for året*.

Noten *Premiebetaling for året* er tiltenkt å kunne sile ut forpliktelser som inngår i konto 5945. Som tidligere nevnt kan *små foretak* fravike regnskapsføring av pensjonsforpliktelser, og dermed vil både forpliktelsen og betalingen til pensjon føres under konto for pensjonskostnad, altså 5945.

Problematikken rundt førings av forpliktelser vil kun gjelde ytelsespensjon, da innskudd ikke innebærer andre forpliktelser enn årets innbetaling. Ytelsesbaserte ordninger er altså vanskeligst å beregne, og det er fordi en ytelsesbasert ordning lover en viss andel av lønnen ved pensjonsalder. Det å beregne avsetninger for dette er krevende, og i praksis noe som en aktuar vil tar seg av. En aktuar er en person som arbeider med finansielle beregninger, hovedsakelig i bank, forsikring og finans (Døving, 2019).

For selvstendig næringsdrivende, og små foretak med kun én ansatt som jobber under 75 prosent stilling, brukes konto 5950: *Egen pensjonsordning* (Utdanningsdirektoratet, u.d b). Når det gjelder løpende pensjonsutbetalinger til tidligere ansatte brukes konto 5420: *Innberetningspliktig pensjonskostnad (Ikke pensjonsforsikring)* (Utdanningsdirektoratet, u.d b). Dette er en post som har blitt brukt i feilføringer for tidligere år (PwC, 2015). Det kan tenkes at det ble forbedret en del av at «Ikke pensjonsforsikring» ble tillagt kontonavnet. Vi vil nærmere undersøke om barnehagene har brukt riktig konto i metode-kapittelet.

---

## 2.7 Forskning om pensjoner i private barnehager

For å etterprøve tilskuddsordningen i barnehagesektoren har Utdanningsdirektoratet fått laget analyser rundt tilskudd- og pensjonsberegninger. Som nevnt gir dagens løsning 13 prosent av kommunale lønnsutgifter i tilskudd til private barnehager, noe som er lite dynamisk i forhold til forskjellige bedrifter og pensjonsordninger.

Trond Erik Lunder fra Telemarksforskning laget i 2019 rapporten “Finansiering av private barnehager”. Han avdekket der at barnehagene mottar mer pensjonstilskudd enn de bruker på sine ansatte. Samtidig påpeker han at administrasjonskostnadene ville blitt store dersom satsen på 13 prosent skulle bli satt ned. Årsaken til dette er at barnehager som ikke får nok i pensjonstilskudd kan søke til kommunen, og dette er i henhold til rapporten estimert å koste 10-20 timer i merarbeid for hver søknad.

I 2019 laget også konsulentselskapet BDO en rapport angående pensjoner i private barnehager. Der avdekket de at det er en betydelig forskjell på utgiftsnivået, og egenskapene til innskuddspensjon og ytelsespensjon. Ytelsespensjon koster foretakene mer penger, og det er også vanskeligere å vite eksakt premiebetaling til pensjon. BDO anbefaler et todelt tilskudd, basert på hvilken type pensjon bedriften har. Dette fordi barnehager med innskuddsordninger er typisk overfinansiert, mens barnehager med ytelsesordninger ofte blir underfinansiert. Ønsket om todelt tilskudd uttrykkes ved at «Det å beregne et felles tilskudd som er «rettferdig» for begge ordninger er umulig» (BDO, 2019, s. 3)

Lillevold & Partners (L&P) utarbeidet i 2019 en rapport på oppdrag fra PBL. De baserte seg på et utvalg med 255 private barnehager, tilsendt fra Storebrand. I beregningen av pensjonsutgifter fant de høyere pensjonsutgifter enn de andre vi nevnte, men dette kom i hovedsak av at de valgte å inkludere bruk av premiefond i beregningen. L&P mente avslutningsvis at tilskuddssatsen på 13 prosent er fornuftig.

## 2.8 Oppsummering av kapittelet

Vi har i dette kapittelet gått nærmere inn på det teoretiske grunnlaget for samarbeidet mellom private barnehager som mottaker av tilskudd og kommunen som tilskuddsorgan, og har vist hvilke fordeler og ulemper et slikt samarbeid kan skape. Videre har vi gått dypere inn på regler

og mekanismer som er gjeldende for finansieringen av private barnehager, med et spesielt fokus på pensjoner.

I forhold til problemstillingen har vi belyst hvordan pensjonsbevilgningen fra kommunen er utarbeidet, og hvordan denne i stor grad baserer seg på hvordan de finansierer sine egne kommunale barnehager. I tillegg til det har vi beskrevet hvordan pensjon fungerer, og blant annet nevnt litt om hvordan pensjonsutgiftene for barnehager vil komme frem i regnskapene deres.

---

## 3. Metode

Dette kapitlet vil redegjøre for de valgene som gjøres i forbindelse med planlegging, innhenting, rensing og analyse av data med hensikt å besvare problemstillingen. Det er i den anledning nyttig å repetere oppgavens problemstilling:

*Hvor store er pensjonsutgiftene for private barnehager i Norge, sammenlignet med mottatt pensjonstilskudd fra kommunene?*

Først vil oppgavens forskningsdesign beskrives, der vi presenterer datakilder og hvordan disse er brukt i dataanalysen. Deretter presenteres dataverktøyene brukt for å bearbeide datamaterialet. Videre tar vi et kritisk blikk vedrørende muligheten til å replisere studiet, samt om oppgaven måler det vi ønsker å måle. Til slutt vil kapitlet oppsummeres.

### 3.1 Forskningsdesign

Ifølge Sanders, Lewis og Thornhill (2015) er et forskningsdesign en generell plan for hvordan man vil gå frem for å analysere problemstillingen. Det kan dermed beskrives som en skisse for hvordan en studie skal gjennomføres, hvor problemstillingen bestemmer fremgangsmåten. Sentrale dimensjoner ved et forskningsdesign vil være hvilken type datamateriale studien benytter, formål ved fremgangsmåten, tilnærming til utarbeidelse av ny teori, hvordan data samles inn, og i hvilken tidshorisont studien foregår (Saunders, Lewis, & Thornhill, 2015). Det er gjennom disse dimensjonene forskningsdesignet for denne oppgaven vil bli beskrevet.

#### 3.1.1 Kvantitativ forskningsmetode

Kvantitativ forskning benytter, eller genererer numeriske data, altså tall. Dette kan foregå for eksempel gjennom innsamling av data i spørreskjemaer, der dataene analyseres og generer statistikk og grafer av tallmaterialet. Kvalitativ forskning tar i motsetning i bruk ikke-numeriske data, som for eksempel ord, bilder eller video. Innsamling av data til kvalitativ forskning kan gjøres blant annet gjennom intervjuer, og forskeren må fortolke og forstå det subjektive meningsinnholdet i datamaterialet. De to metodene kan også brukes sammen i ulike kombinasjoner (Saunders, Lewis, & Thornhill, 2015).

For å besvare problemstillingen er det nødvendig med tallmateriale som kan si noe om størrelsen på pensjonsutgifter og på pensjonstilskudd. I denne studien vil det derfor i hovedsak

bli benyttet kvantitativ forskningsmetode. Videre er det nødvendig med tolkning av datamaterialet som vi benytter. Her kan vi ta i bruk kvalitative metoder for å øke vår innsikt og forståelse. Dette kan foregå ved å kontakte personer som benytter rapporteringssystemene i barnehagene, eller de som utarbeider tilskuddsberegningen i kommunen. Det kan også gjøres ved å innhente informasjon, altså ikke-tallmessige data, fra ulike rapporter og regelverk som kan gi nyttig kunnskap om hvordan tallmaterialet kan tolkes og behandles. Forskningsmetoden brukt i denne studien karakteriseres derfor som kvantitativ med støtte av kvalitativ metode.

### **3.1.2 Deskriptivt design**

Forskning kan ha som formål å utforske, beskrive, forklare eller evaluere et fenomen. Forskningsdesignet kan også kombinere flere av disse formålene. Saunders, Lewis og Thornhill (2015) deler følgelig forskning inn i fire kategorier: *Utforskende studier* søker å oppnå ny innsikt innenfor et tema. *Deskriptiv forskning* forsøker å danne et nøyaktig bilde, eller en profil av for eksempel en situasjon. *Kausal eller forklarende forskning* benytter spørsmål som «hvorfør» og «hvordan», og søker å finne årsakssammenheng mellom ulike variabler. *Evaluerende forskning* har som hensikt å vurdere hvor godt noe virker og bruker gjerne spørsmål som «hvordan» og fraser som «i hvilken grad» (Saunders, Lewis, & Thornhill, 2015).

Problemstillingen legger i stor grad opp til å beskrive størrelsen på pensjonsutgifter og pensjonstilskudd, og vil derfor passe godt med et deskriptivt design. Det er i oppgaven naturlig å drøfte resultatene, og slike vurderinger kan antyde innslag av evaluerende design. Dette kommer imidlertid ikke direkte frem av problemstillingen. Vi forholder oss derfor kun til et deskriptivt design. Problemstillingen søker ikke å se på årsakssammenhenger, og er derfor i mindre grad utforskende.

### **3.1.3 Induktiv tilnærming**

I en deduktiv tilnærming tar man utgangspunkt i en teori med bakgrunn i tidligere forskning eller studiens akademiske rammeverk, og bruker data til å teste teorien. Dersom man derimot starter med å samle data for å utforske et fenomen for videre å generere og forme teori, har man en induktiv tilnærming. Kvantitative studier er som oftest assosiert med en deduktiv tilnærming, men det kan også knyttes opp mot en induktiv tilnærming. I sistnevnte tilfelle vil data brukes til å utvikle ny teori eller til å bidra med økt kunnskap (Saunders, Lewis, & Thornhill, 2015).



---

Teori kan gi indikasjoner på hvilke faktorer som er interessante å se nærmere på i prosessen av å besvare problemstillingen. Et eksempel på dette kan være at empiri fra forskning på pensjoner viser at ytelsesordninger er mer kostbare for bedriften enn innskuddsordninger. Vi kan undersøke om dette er tilfellet i vårt datasett, og om dette kan bidra til å besvare problemstillingen. Samtidig ønsker vi gjennom forskningsdesignet å bruke data til å bidra til ny kunnskap rundt emnet. Vi har derfor tatt utgangspunkt i en induktiv tilnærming, men med bruk av en deduktiv tilnærming særlig i planleggingen og utvelgelse av analyser.

### **3.1.4 Innsamling av data**

Sekundærdata er data som er samlet inn av andre med den hensikt å brukes til et annet formål enn denne oppgaven. Dette kan være både rådata og bearbeidet materiale som kan benyttes til videre analyse i oppgaver med andre formål. Bruk av primærdata forekommer når man samler inn ny data som spesifikt skal benyttes i en aktuell studie (Saunders, Lewis, & Thornhill, 2015).

Besvarelse av problemstillingen er avhengig av regnskapsdata og nøkkelinformasjon fra både de private barnehagene og fra selve kommunene. Dette fordi pensjonstilskuddet er beregnet ut fra kommunens regnskap, mens informasjon om de private barnehagenes pensjonsutgifter finnes i de private barnehagenes regnskap. Etersom disse dataene allerede er samlet inn, og innsamling av egne data ville vært utenfor denne oppgavens arbeidsomfang, baseres oppgaven på sekundærdata fra Statistisk Sentralbyrå, Utdanningsdirektoratet, Bergen Kommune, samt en rekke forskning og relevant teori.

### **3.1.5 Longitudinell studie**

I forskningsdesignet må man ta stilling til hvilken tidshorisont observasjonene har. Dersom man kun ser på et øyeblikksbilde, har man en tverrsnittstudie. Om man i stedet ønsker å se på en serie av slike øyeblikksbilder, kan man foreta en longitudinell studie. Styrken ved slike studier er at de kan undersøke utvikling og endring (Saunders, Lewis, & Thornhill, 2015).

Dagens regelverk for pensjonstilskudd strekker seg ikke lenger tilbake enn til 2016, og tilgjengelig tidsserie er derfor noe begrenset. Analyser av pensjonsutgifter fra disse årene vil likevel kunne bidra til økt kunnskap rundt utvikling, trend og andre relevante forhold. Vi har i denne oppgaven valgt å undersøke pensjonsutgifter for årene 2016, 2017 og 2018, og oppgaven karakteriseres derfor som en longitudinell studie.

### 3.1.6 Oppsummering av forskningsdesign

Denne oppgaven benytter kvantitativ metode for bruk av numeriske data, med støtte av kvalitativ metode for økt innsikt og forståelse. Det benyttes et deskriptivt design for å beskrive forhold tilknyttet pensjonsutgifter og pensjonstilskudd med tanke på å besvare problemstillingen om hvor store pensjonsutgifter og pensjonstilskudd i de private barnehagene er. Oppgaven tar utgangspunkt i en induktiv tilnærming og ønsker å bruke data til å utvikle ny kunnskap på området. Vi vil undersøke pensjonsutgifter fra 2016 til 2018 og oppgaven karakteriseres dermed som en longitudinell studie. Det tas i bruk sekundærdata hentet inn gjennom ulike rapporteringssystemer som er gjort tilgjengelig, statistikk fra Statistisk Sentralbyrå, samt skriftlig informasjon fra rapporter og kommunale beregninger.

## 3.2 Datakilder og databruk

I dette delkapittelet gis det en mer detaljert beskrivelse vedrørende kildene som brukes i denne oppgavens beregningsgrunnlag. Regnskapsdata er hentet fra Utdanningsdirektoratet, Statistisk Sentralbyrå, Bergen Kommune og rapporter fra Telemarksforskning.

### 3.2.1 Regnskapsdata fra Utdanningsdirektoratet

For å analysere pensjonsutgiftene i de private barnehagene har vi fra Utdanningsdirektoratet fått tilsendt årsmeldinger og resultatregnskap for alle private barnehager i Norge. Årsmeldingene inneholder informasjon om blant annet barnehagens eieform, antall barn, informasjon om de ansattes utdanning og hvor mange årsverk barnehagen har. Resultatregnskapene inneholder blant annet regnskapsinformasjon med spesifiserte poster for inntekter og utgifter. De private barnehagene er pålagt å rapportere inn tall i begge disse skjemaene gjennom rapporteringsportalen BASIL en gang i året til Utdanningsdirektoratet.

De kommunale barnehagene rapporterer bare inn årsmeldingsskjema da kommunens økonomi inngår i et eget system.

I denne studien vil resultatregnskap for årene 2016 til 2018, og årsmeldinger fra 2015 til 2018 benyttes. Årsmeldingene har omtrent 250 variabler og rundt 6000 barnehager, mens resultatregnskapene har omtrent 300 variabler og rundt 3200 barnehager, ettersom de kommunale ikke inngår i dette datasettet.

---

### 3.2.2 Regnskapstall og barnehagestatistikk fra Statistisk sentralbyrå

Kommunale barnehager rapporterer regnskapsdata til KOSTRA, og dette publiseres av Statistisk Sentralbyrå (SSB). SSB har publisert regnskapsdata for kommunens barnehager samlet, og det er derfor ikke mulig å se på regnskapstall fra enkeltbarnehager i kommunen.

Oppgaven har kun behov for aggregert data for kommunen som helhet, da det er dette som danner grunnlaget for lønnsnivået i kommunen, og derav tilskuddsberegningen for de private barnehagene. Mer spesifikt har vi hentet inn de kommunale regnskapstallene fra tabell «05065: Kommune, detaljerte regnskapstall, driftsregnskapet funksjonsfordelt (K) (avslutta serie) 2003 – 2016» hos SSB (u.d a). Informasjon om antall barn totalt for ulike år i de kommunale barnehagene er hentet fra tabell «09169: Barn i barnehager, etter alder, oppholdstid per uke og barnehagens eierforhold (K) 1999 – 2019» hos SSB (u.d b).

### 3.2.3 Data fra Bergen Kommune

Vi har fra Bergen Kommune fått tilsendt deres ferdig beregnede kommunale pensjonsutgift, samt pensjonstilskuddet per heltids barnehageplass i 2018. I tillegg til dette har vi også fått tilsendt beregningsgrunnlag for pensjonstilskudd for 2018 som er basert på kommuneregnskap fra 2016.

### 3.2.4 Data fra Telemarksforskning sine rapporter

Størrelsen på driftstilskuddet til de private barnehagene skal regnes ut fra kostnadsnivået i kommunens egne barnehager. Dersom det ikke finnes kommunale barnehager i den aktuelle kommunen, benyttes i stedet beregnede nasjonale satser utarbeidet av Telemarksforskning. Vi har hentet ut data fra rapportene som gjaldt tilskuddsårene 2016-2018 (Lunder, 2015; Lunder, 2016; Lunder, 2017).

## 3.3 Bruk av måltall

For å kunne nyttiggjøre dataene til å besvare problemstillingen, er det tatt i bruk en rekke måltall. «Måltall er et tall som angir hvor mange måleenheter en fysisk størrelse inneholder» (Hofstad, 2017). Dette kan for eksempel være antall barn per ansatt i en barnehage.

For å kunne sammenligne pensjonsutgifter med pensjonstilskudd, har vi tatt utgangspunkt i måten pensjonstilskuddet er regnet ut. Pensjonstilskuddet på 13 prosent regnes ut fra lønnsutgifter i de kommunale barnehagene, og betales ut som et tilskudd per barn i den private barnehagen. For å få et direkte sammenlignbart tall, regner vi ut pensjonsutgiften per barn i den private barnehagen, og deler det på lønnsutgifter per barn i de kommunale barnehagene.

$$\text{Pensjonsutgift (\%)} = \frac{\text{pensjonsutgift per barn i den private barnehagen}}{\text{lønnsutgift per barn i kommunal barnehage}}$$

Videre vil oppgaven nå gå nærmere inn på hvilke omregninger som er gjort for å justere for alder og tilknyttet kostnad for barn over og under tre år. Deretter vil oppgaven nærmere beskrive teller og nevner i formelen for pensjonsutgift. Til slutt vil det redegjøres for hvordan pensjonstilskudd i kroner regnes ut for de private barnehagene.

### 3.3.1 Omregning til heltidsekvivalenter og vekting av små barn

Det er to vesentlige forhold som må tas hensyn til i beregninger som inneholder antall barn i barnehagene (Utdanningsdirektoratet, 2015). For det første må man regne ut heltidsekvivalenter. Tilskuddet er basert på antall barn som har en fulltids plass i barnehagen. Det må derfor tas høyde for at noen barn kun er i barnehagen på deltid. Årsmeldingen inneholder variabler for ulike intervall av oppholdstid, og for hvor gamle barna er. Vektingen til de ulike intervallene er beskrevet av Utdanningsdirektoratet (2015a) og oppsummert i tabellen under.

<i>Oppholdstid</i>	<i>Timer</i>	<i>Heltidsekvivalent (45 t)</i>
<i>0-8 timer per uke =</i>	6 timer	6/45 = 0,13
<i>9-16 timer per uke =</i>	13 timer	13/45 = 0,29
<i>17-24 timer per uke =</i>	21 timer	21/45 = 0,47
<i>25-32 timer per uke =</i>	29 timer	29/45 = 0,64
<i>33-40 timer per uke =</i>	37 timer	37/45 = 0,82
<i>41 timer eller mer =</i>	45 timer	45/45 = 1

Tabell 2: Omgjøring til heltidsekvivalenter for barn med ulik oppholdstid

---

I tillegg til vektingen i tabellen, er pensjonstilskuddet differensiert mellom små og store barn. Det er knyttet høyere kostnader til små barn, og antall små barn skal derfor vektes med 1,8 når tilskudd skal beregnes. Tar man hensyn til begge disse forholdene, ender en opp med måltallet *antall barn heltidsekvivalenter vektet for små barn*. Dette måltallet må ikke forveksles med bemanningsnormens vekting, der små barn vektes med 2, som forklart i teorien. Dette innebærer altså at et lite barn tilsvarer to store barn.

Videre i oppgaven er beregninger som er knyttet til bemanningsnorm vektet med 2 for små barn, mens det i beregninger som angår tilskudd er brukt en faktor på 1,8. I beregninger som på generell basis snakker om barnehagens størrelse, er små barn ikke vektet. Da vil antall barn i beregning stemme overens med hvor mange barn som faktisk har en heltidsplass i barnehagen.

### **3.3.2 Pensjonsutgift per barn i private barnehager**

I følge § 12 i forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager, skal tilskudd i utgangspunktet gis de private barnehagene basert på antall barn 15. desember i året før tilskuddsåret (2016). For å regne ut en pensjonsutgift per barn i det aktuelle året, har vi derfor brukt tall fra årsmeldingen før det aktuelle året vi beregner pensjonsutgift.

Samme paragraf i forskriften sier også at store aktivitetsendringer i de private barnehagene skal meldes inn, og kommunen kan da beregne tilskuddet på nytt. For å sjekke om slike aktivitetsendringer har innvirkning på vår beregning av pensjonsutgift per barn, vil vi i analysen gjennomføre en egen beregning for dette.

### 3.3.3 Lønnsutgift per barn i kommunale barnehager

Lønnsutgifter i kommunene hentes fra Statistisk Sentralbyrå og den aktuelle tabellen inneholder sekkeposten *AG16: Lønnsutgifter fratrukket sykelønnsrefusjon*. Posten inneholder alle lønnsarter, inkludert *090: Pensjonskostnader*, og *099: Arbeidsgiveravgift*. Samtidig er *710: Sykelønnsrefusjon trukket fra* (Statistisk Sentralbyrå, 2016). For å finne lønnsposten som er utgangspunktet for beregning av pensjonspåslag, må vi derfor gjøre følgende beregning:

*Art AG16 (Lønnsutgifter fratrukket sykelønnsrefusjon*

– *Art 90 (Pensjonskostnader) – Art 099 (Arbeidsgiveravgift)*

+ *Art 710 (Sykelønnsrefusjon)*

= *Lønnsutgifter, Art 010 – 089 (grunnlag for pensjonspåslag)*

*Formel 1: Utrekning for å finne lønnsutgifter for kommunene*

Lønnsgrunnlaget som brukes for tilskudd vil også inkludere ikke-pensjongivende lønn, som f.eks. lærlingelønn. Dette er den riktige måten å beregne på ifølge Utdanningsdirektoratet (2017a).

Når kommunene skal regne ut tilskuddssatser til ordinære barnehager, skal kommuneregnskapet fra to år før tilskuddsåret legges til grunn (Forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager, 2016, § 3). Videre skal man regne om hva tilskuddet utgjør per barn. I denne beregningen vektes antall barn i regnskapsåret med 5/12 og antall barn per 15. desember før regnskapsåret med 7/12 (Forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager, 2016, § 3). Denne vektingen kommer som nevnt av hovedopptaket til barnehager i august.

Vektingen fra inneværende år og fjoråret, tar høyde for endringer i antall barn gjennom det aktuelle året kommuneregnskapet representerer. Slike endringer kan for eksempel være økning eller reduksjon i antall barn i barnehagene som følge av hovedopptaket i august, ettersom barnehageåret varer fra august til august.

Når det gjelder beregninger for tilskuddsåret 2018, har vi derfor tatt utgangspunkt i kommuneregnskap for 2016. I tillegg er det hentet informasjon om antall barn i kommunale barnehager per 15. desember 2015, og per 15. desember 2016 fra tabell *09169* hos SSB (u.d b). Tallene er deretter justert for oppholdstid etter *tabell 2* og vektet med 1,8 for små barn. Justert antall barn fra 2015 og 2016 er videre vektet med henholdsvis 7/12 og 5/12. Videre er

lønnsutgiften med kommunal deflator, for å ta hensyn til lønns- og prisvekst fra 2016 til 2018. Tilsvarende beregninger er gjennomført for tilskuddsåret 2017 og 2016 etter samme metode. Verdi på deflator er hentet fra Telemarksforskningens beregning av nasjonale satser for tilskuddsårene 2016, 2017 og 2018, og vist i tabellen under (Lunder, 2015; Lunder, 2016; Lunder, 2017).

<i>Periode</i>	<i>Deflator</i>
2014-2015	2,4 %
2015-2016	2,6 %
2016-2017	2,3 %
2017-2018	2,6 %

*Tabell 3: Kommunal deflator i perioden 2014-2018.*

### **3.3.4 Pensjonstilskudd i kroner**

For å finne pensjonstilskuddet i kroner for den enkelte barnehagen brukes følgende formel:

$$\text{Pensjonstilskudd (kr)} = \text{lønnsutgift per barn i kommunal barnehage} \times 13 \% \times \text{antall barn i den private barnehagen}$$

## **3.4 Databehandling**

For å kunne beregne pensjonsutgiftene har det vært nødvendig å rense tilsendt data. Det vil bli beskrevet hvordan vi har kommet frem til tallene som benyttes i analysen, samt hvordan vi har filtrert ut data som ikke skal inkluderes.

### **3.4.1 Beregningsperiode fra 2016 til 2018**

Tilskuddsordningen på 13 prosent av kommunale lønnsutgifter ble innført fra 2016 (Utdanningsdirektoratet, 2017a). Siden vi ønsker å vurdere hvordan dagens ordning fungerer vil vi gjennomføre analyser av de private barnehagenes regnskap fra 2016. Data for 2019 er ikke tilgjengelig før høsten 2020, og vår hovedanalyse vil derfor ta utgangspunkt i 2018, som er siste publiserte tall. Samtidig vil vi supplere med tall fra 2016 og 2017. Ettersom

pensjonstilskuddet beregnes ut ifra kommunens regnskap to år før, må vi se på kommuneregnskap fra 2014 til 2016.

### **3.4.2 Bruk av premiefond inkluderes ikke i beregningen**

Vi har ikke tilgang til informasjon om størrelse og bruk av premiefond for de ulike barnehagene, og har derfor ikke mulighet til å ta dette med i beregningen. Dette betyr ikke nødvendigvis at det burde vært holdt utenfor, da bruk av fondet vil kunne påvirke den enkelte barnehages pensjonsutgift.

Gjennom premiefond-modellen ble det vist at bruk av premiefond kan komme fra for store innbetalinger tidligere, avkastning på midler i fondet, og gjennom tilbakebetalinger fra tidligere ansatte. Dette viser hvordan det er en likviditetskonto, og vi mener derfor at det på sikt ikke skal medregnes i en beregning som handler om hvor mye av tilskuddet som går til pensjon. Vi mener at et enkelt års beregning kunne blitt avvikende, men siden vi ser på flere år, vil det kunne produsere korrekt pensjonsutgift.

PBL mener at det blir feil å holde bruk av premiefond ute av beregningen, fordi det kan gi inntrykk av at pensjonsutgiftene er lavere enn det de faktisk er (PBL, 2019). Vi er enig i at det gir feil inntrykk av faktisk pensjonsutgift, men det gir ikke feil inntrykk når man undersøker pensjonstilskuddet på 13 prosent. Som tidligere nevnt er premiefond en form for buffer, som skal oppbevare overbetalinger og brukes når nødvendig. Midlene på premiefondet til barnehagene kommer fra risikofri avkastning på midlene i fondet og tidligere tilskudd fra kommunene, og dermed ville det gitt en dobbel betaling om vi inkluderte dette i beregningen. Dette støtter BDO gjennom sin rapport fra 2018.

En utfordring vedrørende å holde premiefond ute av beregningen er at hvis en barnehage skulle velge å bruke store deler av premiefondet et år, fremfor å fordele det jevnt utover, kan det vise spesielt lave pensjonsutgifter det året. Dette fordi konto for pensjonsutgifter i regnskapet vil vise et lavere tall. Vi mener fortsatt at det er riktig å holde utenfor, siden vi ser på et landsdekkende utvalg. Dermed vil slik «unntaksvis» bruk av fondet i stor grad jevnes ut.

I PwC sin rapport fra 2015 bruker de ukritisk premiefondet i beregningen. L&P (2019) mener at premiefondbruken kan holdes utenfor på lengre sikt, men mener det blir feil på kort sikt. Basert på argumentasjonen vår rundt premiefondbruk er vi enig med L&P, men mener også derfor at vår beregningsperiode på tre år vil kunne avdekke uregelmessigheter i beregningen.



### 3.4.3 Forenklet regnskapsføring i datasettet

I det nasjonale datasettet, var 83 prosent av foretakene i rapporten fra BDO (2019) omfattet av GRS for *små foretak*. Med en så stor andel valgte de å forutsette at alle bedrifter i datasettet ville føre faktisk premiebetaling i regnskapet. Vi vil gjøre samme beregning, men kommer til å kontrollere forskjellen mellom GRS for små og øvrige foretak.

### 3.4.4 Regnskapsposter for beregning

Som nevnt er det tre poster som er direkte relatert til pensjon, hvor konto 5945: *Pensjonsforsikring for ansatte*, er riktig å føre på. Derfor har vi sjekket bruken av denne kontoen, og funnet at kun 95 barnehager ikke bruker konto 5945 for 2018. Dette inkluderer de som verken har verdier på kontoen eller tilhørende note.

År	2016	2017	2018
Utvalg	2510	2505	2478
Antall som ikke har brukt 5945	129	105	95
Andel som har brukt riktig konto	94,86 %	95,81 %	96,17 %

Tabell 4: Andel barnehager som har ført på riktig konto

Det kommer frem av tabellen at barnehagene har blitt flinkere å rapportere på riktig konto, med færre feilføringer hvert år. Basert på dette velger vi å kun bruke de barnehagene som har brukt konto 5945 som beregningsgrunnlag i analysen. I BDO sin rapport fra 2019, som er betydelig ferskere enn PwC sin fra 2015, har de også valgt å kun ha med de som bruker konto 5945, eller tilhørende note, i beregningen.

### 3.4.5 Behandling av kommunesammenslåinger

Etter kommunereformen som tok sted i perioden fra 2014 til 2019 ble en del kommuner slått sammen (Regjeringen, 2020b). Dette har påvirket datasettet fra KOSTRA på den måten at det har vært en del ukomplette data vedrørende antall barn i de forskjellige kommunene.

For å løse dette problemet har vi valgt å gjøre en forenkling; Kommuner som mangler data, og som før reformen hadde en befolkning på mindre enn 10.000 innbyggere, vil få statens standardsats per barn. Disse standardsatsene utarbeides årlig av Telemarksforskning for å være

et alternativ for de kommunene som har så lite kommunale lønnsdata at det blir vanskelig å beregne tilskudd.

For de kommunene som har et innbyggertall større enn 10.000 har vi valgt å gjøre en manuell beregning, hvor vi «slår sammen» kommunene før de faktisk ble slått sammen. Dette for å ha sammenlignbare data for alle årene, og dermed kunne sammenligne årene direkte mot hverandre. Sandefjord, Stokke og Andebu er slått sammen til Sandefjord. Nøtterøy og Tjøme er slått sammen til Færder. Lardal og Larvik er slått sammen til Larvik. Hof, Sande og Holmestrand er slått sammen til Holmestrand.

### **3.4.6 Øvre og nedre grense for pensjonsprosent**

Det er ønskelig å unngå urealistiske ekstremverdier som forstyrrer resultatene. Vi kommer derfor til å sette et grenser for pensjonsprosent i beregningene. Telemarksforskning utarbeider årlig nasjonale satser for tilskudd, til bruk av de kommunene som ikke har nok beregningsgrunnlag for tilskudd (Lunder, 2016). Som en forenkling vil vi begrense størrelsen på mulig pensjonsprosent i beregningen til to ganger det årlige tilskuddet.

På samme tid forekommer det noen få ganger null eller negativt beløp på konto 5945. Disse vil også holdes utenfor.

### **3.4.7 Kostnader ved rollen som barnehagemyndighet**

Når kommuner skal beregne tilskudd til private barnehager, vil de ha utgifter forbundet med rollen som barnehagemyndighet. En rolle som innebærer administrative utgifter ved rapportering og kontroll av de private barnehagene (Lunder, 2016). Disse utgiftene skal ifølge Telemarksforskning, på oppdrag fra Utdanningsdirektoratet, trekkes fra lønnsberegningen når tilskuddet skal bestemmes (Lunder, 2016).

Det er vanskelig å si om alle kommunene pleier å trekke dette ut, men de har incentiver for å gjøre det for å redusere tilskuddsutgiften sin. Utfordringen ved å beregne dette er at vi ikke har noen talldata som kan si hvor store barnehagemyndighetsutgiftene vil være det enkelte år. To spørreundersøkelser utført av Telemarksforskning viste at denne utgiften var estimert til omtrent 2 prosent av lønnsutgiften, men dette virker å ha kommet frem skjønsmessig (Lunder, 2016; Lunder, 2015).

---

På bakgrunn av utfordringene med å avdekke den reelle utgiften knyttet til rollen som barnehagemyndighet, vil det bli feil å inkludere dette i vår hovedberegning. Vi vil heller prøve å lage en ekstraberegning som kan ta hensyn til disse 2 prosentene, som kan indikere hvor stor forskjell vi ser på. Dette kan også indikere hvilket intervall den faktiske pensjonsprosenten vil være innenfor.

### 3.4.8 Arbeidstakers egenandel til pensjonssparing

I bedrifter med innskuddspensjon vil noen ordninger være slik at deler av pensjonsinnskuddet finansieres indirekte av arbeidstaker via lønnen. En slik ordning har PBL sine barnehager hatt siden 2020 gjennom den nye hybridordningen deres (PBL, u.d.).

Hvilke barnehager som har slike ordninger er vanskelig å avdekke med det datasettet som vi har tilgjengelig. Dette vil derfor ikke bli tatt hensyn til i beregningen. Etter beregningen vil det bli diskutert hvilke konsekvenser det kunne hatt, hvis man hadde valgt å inkludere det.

## 3.5 Sammenligning med annen forskning

Ettersom oppgaven kommer med forskning for et nytt år, som er 2018, er det fornuftig å sammenligne resultatene våre med tidligere beregninger. Dette vil innebære å sette resultatene opp mot hverandre, for å kunne sammenligne dem. Dersom det avdekkes at våre beregninger av tidligere år stemmer overens med annen forskning, vil det vise en *koherens*. Dette innebærer en form for sannhet hvor det stemmer overens med andre *antatt* riktige resultater (Alnes, 2019).

For å avgjøre hvilke avveininger og valg det skal tas i analysen, har vi brukt den tidligere forskningen som vi nevnte i teorien for å få mer innsikt i utfordringene som kan oppstå ved en slik beregning. Vi har oppdaget at de rapportene vi har lest i stor grad tar like valg. Det kan tyde på at det er en form for konsensus vedrørende hva som er riktig fremgangsmåte for beregningen.

Som nevnt har det vært laget rapporter av Telemarksforskning (Lunder, 2019), BDO (2019) og Lillevold & Partners (2019) tidligere. Ved gjennomgang av disse rapportene har vi avdekket at både BDO og L&P har gjort beregninger som både strider mot hensikten med beregningene, og mot det de selv sier de skal gjøre. Lillevold & Partners sa at de forsøkte å replisere Telemarksforskning sin beregning, men sa at de kun ville basere seg på BASIL, som

er private barnehagers rapporteringssystem for regnskap. BDO på sin side sa at de skulle bruke kommunale tall fra KOSTRA for lønnsgrunnlag, men i praksis brukte også de tall fra BASIL. Resultatet av dette ble at deres beregning brukte tilsynelatende korrekte pensjonsutgifter i beregningen, men med feil lønnsgrunnlag.

## 3.6 Supplerende analyser for å nærmere belyse problemstillingen

For å få frem flere nyanser i beregningen enn det som er nevnt over, samt å finne sammenhenger som kan forklare disse, vil det gjøres noen ekstra beregninger som kan anses som relevant.

### 3.6.1 Barnehager med og uten revisorplikt

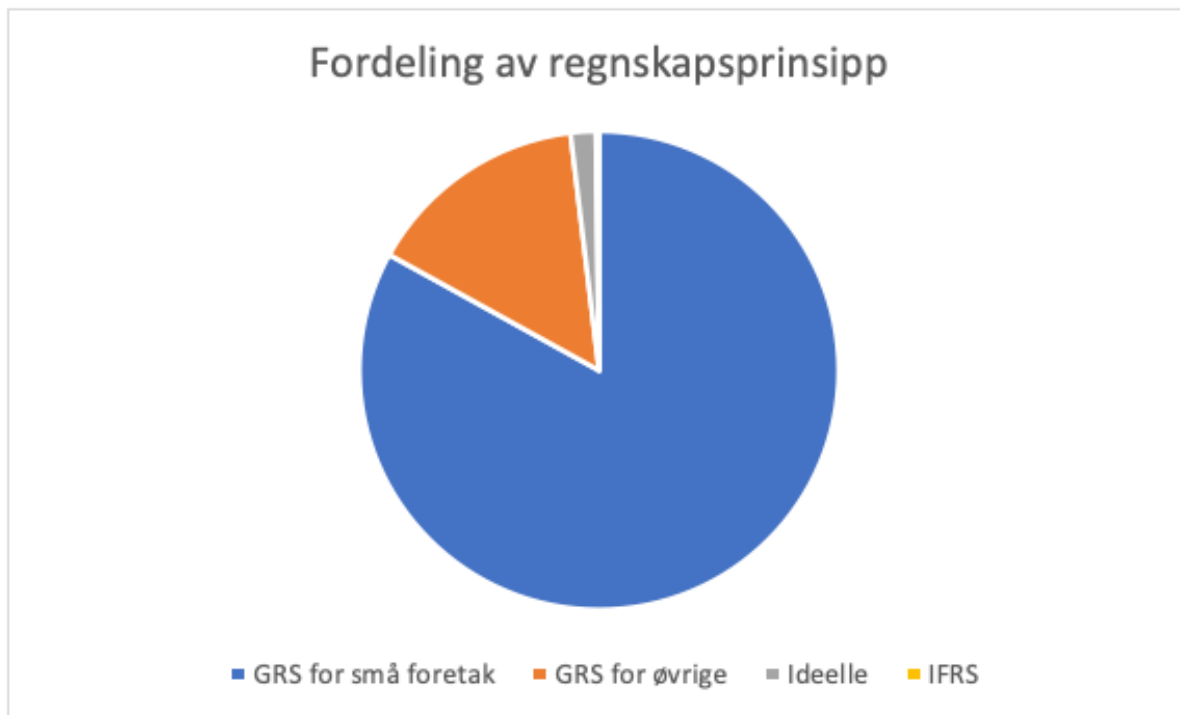
Som nevnt i teorien kan barnehager med mindre enn 20 barn slippe å ha revisor til å se over resultatregnskapet deres. Det kan antas at de som kan unngå å bruke revisor vil gjøre det på grunn av utgiftene knyttet til det. Derfor vil vi skille ut de barnehagene med mindre enn 20 barn, og se om de har lavere eller høyere pensjonsprosent enn resterende.

Nærmere undersøkelse av dette gjøres for å se om det kan gi noen implikasjoner vedrørende ordningen uten regnskapsplikt. Dersom det er et stort avvik fra resterende, kan dette indikere at det kanskje ikke burde være et slikt gode for mindre barnehager. På samme tid skal vi tenke på at størrelsen på barnehagen i seg selv også kan spille en rolle, noe som senere vil bli nærmere forklart.

### 3.6.2 Forskjeller mellom type regnskapsprinsipp

For å utforske om hvilken type regnskapsprinsipp som benyttes kan ha betydning for pensjonsutgiften, vil vi forsøke å avdekke dette gjennom analyse. Dette gjøres for å se om det kan være unøyaktigheter, eller andre avvik forbundet med type regnskapsføring, men samtidig kan det indikere om størrelsen på foretaket kan ha betydning for pensjonsutgiften. Det fremkommer implisitt fra type regnskapsføring, om det er et mindre eller større foretak.

I tråd med at små foretak kan regnskapsføre på en forenklet måte, som vi snakket om i teorien, vil vi nærmere undersøke om de som fører GRS for øvrige foretak kan vise seg å ha pensjonsprosent som er annerledes.



*Figur 4: Bruk av regnskapsprinsipp for private barnehager i Norge*

Figuren viser hvordan flestparten av de private barnehagene fører etter GRS for øvrige, eller GRS for små foretak. Basert på dette er det også kun disse som vil bli brukt i analysen.

### 3.6.3 Barnehagenes størrelse

Vi ønsker å avdekke om det er et mønster i sammenhengen mellom størrelse på barnehagen målt i antall barn, og pensjonsutgifter. Dette gjør vi ved å dele de private barnehagene i tre seksjoner; små barnehager med 50 eller færre barn, middels barnehager med 51 til 100 barn, og store barnehager med mer enn 100 barn.

### 3.6.4 Innskudd- vs ytelsespensjon

BDO viste i sin rapport fra 2019 at det er et betydelig skille på pensjonsutgifter mellom bedrifter med innskuddsbasert ordning, i forhold til de med ytelsesbasert ordning. Rapporten viste at ytelsesbasert pensjon generelt gir høyere pensjonsutgifter for barnehagen.

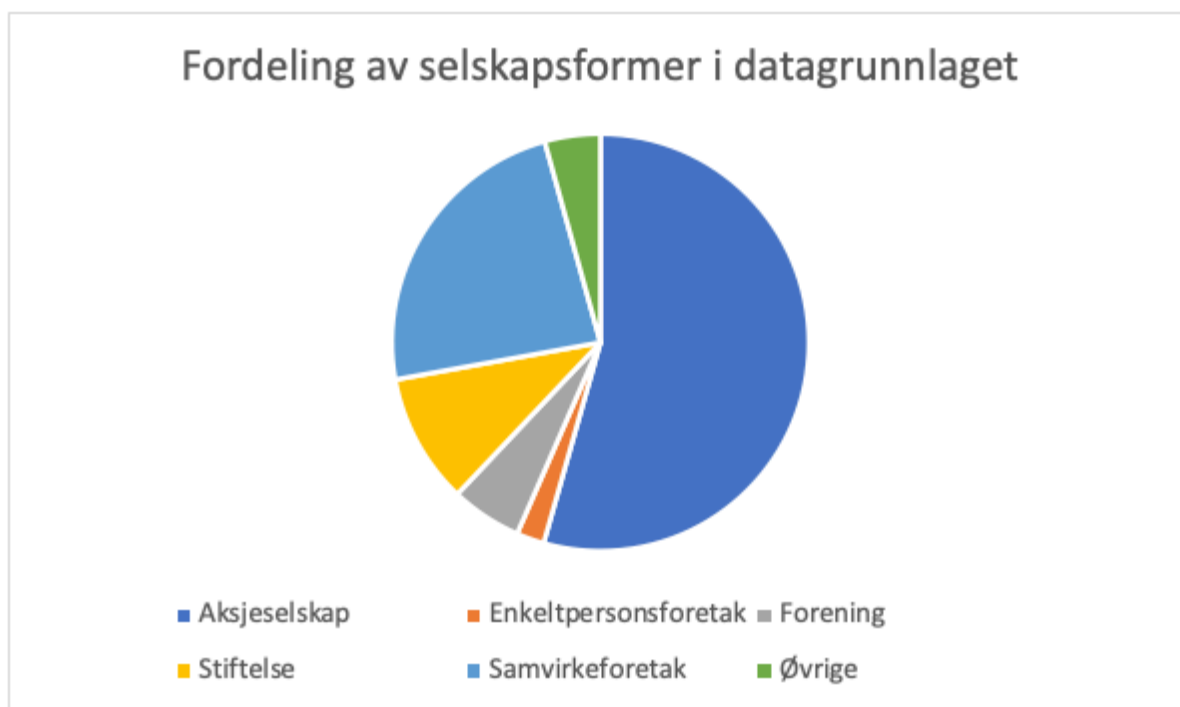
For å øke forståelsen for pensjonsutgiftene, og å avdekke hva som skaper svingningene, vil innskudd- og ytelsespensjon analyseres hver for seg. I denne prosessen vil pensjonsordninger bli delt i tre kategorier; de som har innskuddsordning, de som har ytelsesordning, og de som

har begge deler, altså en hybridordning. Barnehager som ikke har rapportert om noen av typene vil ikke bli inkludert.

### 3.6.5 Profittsøkende vs ikke-profittsøkende bedrifter

Studien vil også undersøke forskjellene i pensjonsutgifter for bedrifter som kan ta ut utbytte, i forhold til de som ikke kan ta ut utbytte. Dette gjøres fordi vi ønsker å se nærmere på incentiveeffekten av å ha muligheten til å tjene mer penger, og dermed få mer i utbytte.

For å skille ut profittsøkende bedrifter, vil det kun bli tatt utgangspunkt i aksjeselskaper og enkeltmannsforetak i datasettet. Videre vil kun stiftelser og foreninger bli tatt med i beregning av pensjonsutgifter til ikke-profittsøkende bedrifter. Disse utvalgte gruppene utgjør 72,1 prosent av datagrunnlaget fra 2018. Fordelingen er vist i figuren under.



*Figur 5: Fordeling av forskjellige selskapsformer for private barnehager*

Av figuren ser vi at selskapsformen *samvirkeforetak* utgjør en relativt stor andel av de totale barnehagene. Et samvirkeforetak er en form for foretak som per definisjon ikke er profittmaksimerende. I korte trekk handler denne selskapsformen om at eierne i hovedsak består av brukerne av bedriften, som i dette tilfellet vil være foreldrene til barna i barnehagen (Knudsen, 2009). I praksis innebærer dette at eierne som en helhet kan ha ønske om

---

profittmaksimering, på samme tid som de i teorien står som deleiere for å gi mest tilbake til barna sine.

Grunnet denne mulige interessekonflikten, velger vi å holde samvirkeforetakene utenfor beregningen vedrørende profittsøkende og ikke-profittsøkende foretak.

## 3.7 Dataprogram

Ved bearbeiding av data gjennom oppgaven, har programmene Microsoft Excel og STATA vært brukt.

### 3.7.1 Microsoft Excel

Den initiale rensingen og forberedningen av dataen har blitt gjort i dataprogrammet Microsoft Excel. Variablene inneholdt lange setninger. Disse ble endret til dekkende titler. I årsmeldingene ble det lagt inn formel for justering av oppholdstid, og summering av små og store barn. Det ble generert nye variabler som for små barn var vektet med henholdsvis 1,8 for bruk i tilskuddsberegninger, og 2 for beregninger i henhold til bemanningsnormen.

Tall fra KOSTRA og kommunalt aggregerte barnehagetall fra SSB ble matchet med kommunenummer ved hjelp av «`finn.rad`»-funksjon. Variabler som ikke ble ansett som relevante for videre analyse ble slettet for å gjøre datasettet lettere å jobbe med i STATA.

### 3.7.2 STATA

Alle statistiske analyser er gjennomført i statistikkprogrammet STATA, versjon 16.1. Årsmelding for det aktuelle året ble først lastet inn og matchet med årsresultat etter organisasjonsnummer ved hjelp av «`merge`»-funksjon. I tillegg ble årsmelding for året før matchet slik at man kunne hente ut blant annet antall barn året før tilskuddsåret til relevante beregninger. Videre ble observasjonene rensset slik at man stod igjen med private ordinære barnehager, i tillegg til at ekstremverdier etter visse kriterier ble tatt bort fra datasettet som beskrevet i

## 3.8 Vurdering av metode

### 3.8.1 Reliabilitet – kan resultatene repliseres?

Reliabilitet handler om at metodene våre skal være konsistente og stabile (Svartdal, 2020). Denne oppgaven vil ha fokus på test-retest-reliabilitet, og med dette menes det at vi skal beskrive det vi gjør såpass godt at andre kan gjøre samme studie, og få de samme resultatene.

Det har blitt forsøkt å nevne og begrunne alle valgene som har blitt tatt, og hvordan dataen har blitt bearbeidet. Reglene rundt tilskuddsberegning og regnskapsføring i private barnehager er lovfestet, og vi håper derfor at alle detaljer har blitt korrekt oppfattet.

En mulig utfordring med andre beregninger er dersom et annet datagrunnlag er benyttet. Vi har for eksempel mottatt tilskuddsberegninger fra Bergen Kommune, og har der funnet noen forskjeller fra dataen som er offentlig tilgjengelig. Dette vil bli sett nærmere på i analysen.

### 3.8.2 Korrespondanse – Måler vi det vi ønsker å måle?

Korrespondanse handler om at resultatet faktisk reflekterer de virkelige forholdene (Alnes, 2019). Vi ønsker også valide resultater. Nærmere bestemt ønsker vi ytre validitet som handler om at resultatene skal kunne generaliseres, og dermed kunne si seg gjeldende for alle som temaet omhandler (Dahlum, 2018). Mer relatert til oppgaven vil det si at vi ønsker at resultatene våre skal presist måle hvor mye pensjonsutgifter som går til pensjoner, sammenlignet med kommunenes tilskudd.

Det har blitt gjort mange avveininger for å prøve å treffe problemstillingen. Vi har fått en del input fra tidligere forskning for å ta de «rette» beslutningene i forhold til beregningen, men tidligere forskning viser også en viss grad av uenighet. Der det har vært nødvendig med vurderinger rundt forhold som ikke fremkommer svart-hvitt, har vi foretatt egne vurderinger og diskusjoner. Dermed er det mulig at noen av avveiningene som er gjort kan være upresis.

I tillegg til mulige «feile» valg, er det en del detaljer som egenandel av innskuddspensjon, og utgifter ved rollen som barnehagemyndighet, hvor vi ikke har gode nok data. Dette kan føre til avvik i beregningene, og vi vil, basert på dette, forsøke å indikere om tallene burde vært noe høyere eller lavere enn det vi faktisk får når vi kommer ut i analysen.



### 3.9 Oppsummering

Dette kapitlet har vært fokusert på å beskrive hvordan analysen i påfølgende kapittel skal gjennomføres. Det ble startet ved å definere den overordnede tilnærmingen ved analysen, gjennom forskningsdesignet. Videre ble det snakket om hvilke datakilder som ble benyttet, og hvordan dataen skulle bearbeides.

Det ble lagt ekstra fokus på beregninger vedrørende beregning av pensjonsutgift. Det viktige var at beregninger viser måltall som er gjeldende per barn. Dette var nødvendig for å få samsvar mellom mottatt tilskudd, som baserer seg på barnetall.

Mot slutten av kapitlet ble det snakket om at hovedverktøyene for bearbeiding av dataene var Microsoft Excel og STATA. Til slutt ble reliabilitet og korrespondanse i oppgaven diskutert, som avdekket utfordringer med beregningene.

## 4. Dataanalyse

I dette kapittelet vil det gjennomføres analyser, som beskrevet i foregående kapittel om metode. Vi vil starte med å presentere resultatene som er ment å direkte svare på problemstillingen. Dette gjelder i hovedsak pensjonsutgifter på nasjonalt nivå. Videre vil vi gjennomføre tilsvarende analyser for Bergen kommune. For å få frem flere nyanser i beregningene brukes deretter analyser til å se på mindre grupperinger av barnehager med spesifikke karakteristika.

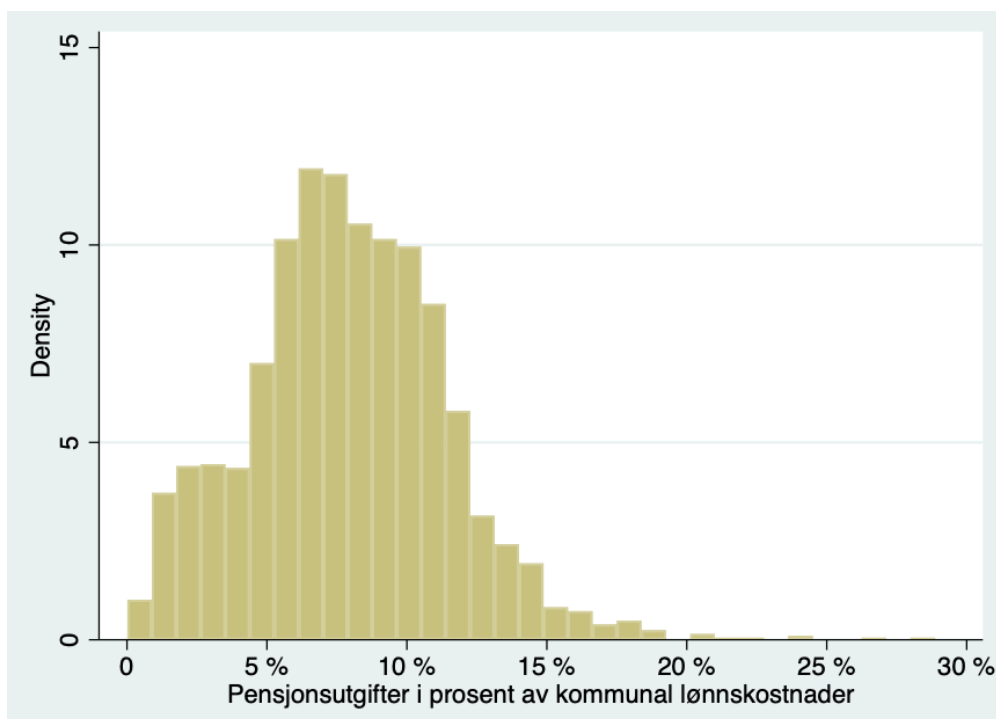
Vi vil videre se nærmere på differanser mellom pensjonsutgifter og pensjonstilskudd, og gjøre beregninger for hva dette utgjør i kroner i 2018. Mot slutten av kapittelet vil funnene, i lys av beregningene, drøftes opp mot problemstillingen.

### 4.1 Pensjonsutgifter på nasjonalt nivå

De nyeste dataene vi har er for 2018. For dette året var pensjonsutgiften for private barnehager 7,88 prosent av kommunale lønnsutgifter. Siden mottatt pensjonstilskudd er 13 prosent av kommunal lønn, indikerer dette at tilskuddsordningen overkompenserer de private barnehagene.

Beregningen for 2018 er basert på 2366 private barnehager, og er tiltenkt å representere samtlige ordinære barnehager i Norge. Vi har renset ut 129 barnehager for å gjøre beregningen, og resultatet er dermed tiltenkt å kunne representere alle 2495 private, ordinære barnehager i Norge.

Dataen ble renset basert på kriteriene fra metodekapittelet. Siden pensjonsprosentene er varierende, vil vi under vise fordeling av pensjonsprosentene for det rensede datasettet. Dette viser hvor pensjonsprosentene til de fleste barnehagene lå i 2018.



*Figur 6: Fordeling av pensjonsutgifter til 2366 private barnehager i 2018*

Histogrammet viser at det er flest barnehager som ligger i spekteret fra omtrent 5 til 12 prosent. Det skal også bemerkes at det er mange barnehager utenfor dette spekteret, og det viser hvor stor variasjon det er i pensjonsutgiftene.

For å kunne indikere om resultatet er representativt for flere år, har vi sammenlignet 2018 med de andre årene som har hatt 13 prosent i tilskudd. Dette viser hvor store endringer det har vært fra et år til et annet, samt hvor stor variasjon resultatene for det respektive året viser gjennom standardavviket.

	2016	2017	2018
Gjennomsnitt	7,48 %	8,04 %	7,88 %
Standardavvik	3,6 %	3,8%	3,5 %
Minimum	0,0 %	0,0 %	0,0 %
Median	7,4 %	7,9 %	7,7 %
Maksimum	26,5 %	30,1 %	28,9 %
Antall barnehager	2374	2370	2366

*Tabell 5: Pensjonsutgifter i private barnehager*

Resultatene indikerer at det oppstår en interessekonflikt når private barnehager selv får bestemme hvordan pensjonstilskuddet skal forvaltes. Staten har et ønske om at pensjonstilskuddet skal gå til pensjon, men i praksis er det mye av tilskuddet som vil ende opp som profitt til barnehagene.

Tabellen viser at resultatene som kommer frem de forskjellige årene er ganske konsistent. Det kan bety at pensjonsutgiftene er relativt stabile på nasjonalt plan. Det kan anses som positivt at det er såpass stabilt, for det kan gi en indikasjon på hvor pensjonsutgiftene kan ligge på lenger sikt.

Et moment med tanke på pensjonsprosentene er at innføringen av bemanningsnormen foregikk fra august 2018 til august 2019. Resultatene kan indikere at de fleste barnehager ikke har brydd seg så veldig med å oppfylle kravet med en gang, og at det kan forventes noe høyere tall for 2019.

Det kan antas at bemanningsnormen har ført til at private barnehager har vært nødt til å ansette flere nye enn hva kommunen har. Dette med bakgrunn i datasettet, viser at kommunene generelt har flere ansatte, i forhold til barn. Mer spesifikt har vi funnet at kommunene i snitt hadde 5,8 ansatte per barn i 2016, mens private hadde 6,1. Disse tallene er justert for vektingen som gjøres i beregningen av bemanningsnorm, hvor 1 lite barn er «verdt» 2 store barn. Tilskuddsberegningen for 2018 ble gjort på barnetall i 2016, altså to år før tilskuddsåret, og dette tallet er derfor mer relevant for å diskutere innføringen av bemanningsnormen.

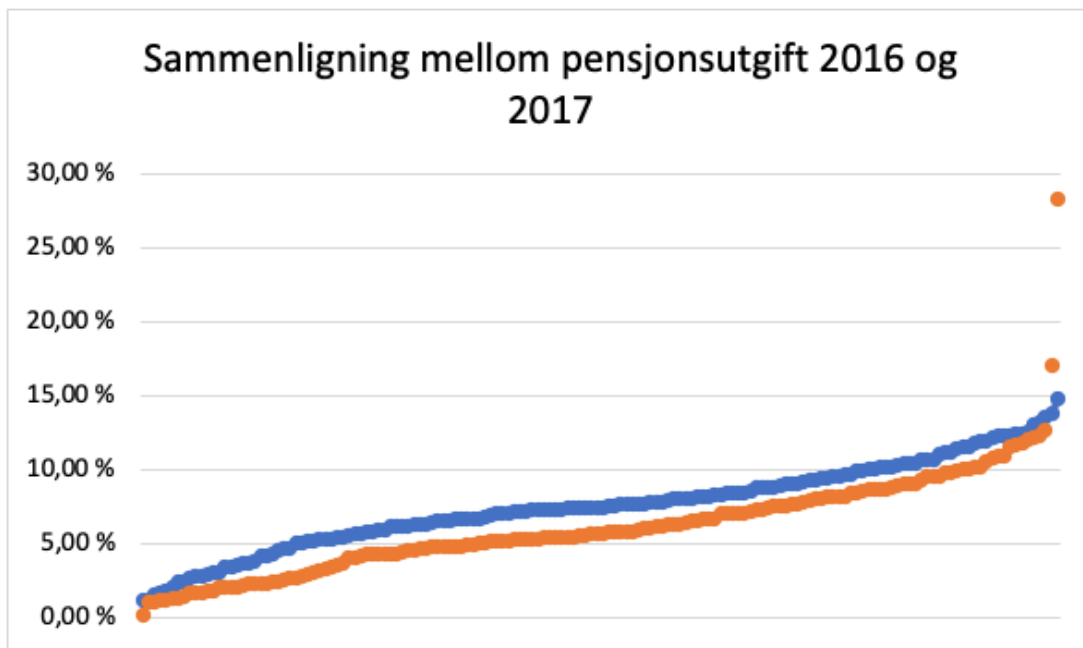
## 4.2 Pensjonsutgifter i Bergen Kommune

For å få frem nyanser for beregningen, ønsket vi å vite hvordan pensjonsutgifter til private barnehager er i større byer. Derfor gjorde vi analyser av Bergen Kommune. Resultatene er vist i tabellen under.

	2016	2017	2018
<i>Gjennomsnitt</i>	6,36 %	7,97 %	7,79 %
<i>Standardavvik</i>	3,1 %	3,1 %	2,8 %
<i>Minimum</i>	0,1 %	1,1 %	1,0 %
<i>Median</i>	5,9 %	7,9 %	7,9 %
<i>Maksimum</i>	17,3 %	15,8 %	16,5 %
<i>Antall barnehager</i>	156	156	155

*Tabell 6: Beregnede pensjonsutgifter for private barnehager i Bergen*

For 2017 og 2018 kan en se at resultatene er svært nær det nasjonale snittet, med henholdsvis 0,09 og 0,07 prosent lavere pensjonsutgifter. For året 2016 vises det tall som er mye lavere i Bergen enn nasjonalt. For å prøve å belyse hvordan det har oppstått så stor forskjell i 2016-tallene har vi sammenlignet resultatene for 2016 og 2017 i Bergen. Under vises en graf for pensjonsprosentene, for alle de 2366 barnehager, i stigende rekkefølge.



*Figur 7: Grafisk fremstilling av pensjonsprosent i 2016 og 2017*

Grafen viser ganske jevne kurver, hvor verdiene i store trekk ligger høyere i 2017 enn for 2016. Når vi ser i lønnsgrunnlaget til Bergen Kommune, ser vi at de har stabile lønnsutgifter disse årene. Kommunens utgifter har kun økt med omtrent 3 prosent fra 2016 til 2017. Når vi sammenligner størrelsene på pensjonsutgiftene i datasettet vårt, finner vi at de steg med 27 prosent fra 2016 til 2017, mens det fra 2017 til 2018 kun var en økning på kun 0,7 %. Ser vi på antall barn per ansatt i 2016 og 2017, viser dette at de private barnehagene i begge år lå på 6,3 barn per ansatt. Økningen i utgifter kan derfor ikke komme som følge av økt bemanning.

Dersom samme beregning gjøres for 2018, basert på det faktiske tilskuddsgrunnlaget som Bergen Kommune sendte til oss, blir resultatet at pensjonsutgiftene utgjør 8,22 prosent av kommunalt lønnsgrunnlag. Dette viser at det kan være avvik mellom rapporterte tall i KOSTRA, mot tallene som kommunene selv har brukt i beregningen.

Ved nærmere undersøkelse av rapporterte utgifter for Bergen, er differansen størst på det som omhandler kommunens barnehagebygg. I samtale med representant fra kommunen kom det frem at en del av utgifter til vedlikehold av barnehagebygg, er knyttet til bygg som ikke huses av de kommunale barnehagene. Bergen kommune leier ut enkelte lokaler til private barnehager. Forvaltning og vedlikehold av nevnte bygningsmasse vil ikke inkluderes i grunnlaget for tilskuddsberegninger.

Dette kan forklare avvikene i tallmateriale, samtidig som det kan forventes å se lignende effekter i andre kommuner. Dersom kommunen trekker ut utgifter som ikke er relevante, vil tilskuddet reduseres, noe som vil redusere overkompensasjonen av de private barnehagene.

For å oppsummere Bergen i forhold til nasjonale beregninger ser vi likhetstrekk som til dels gjelder for begge. Samtidig avdekket vi at tall for 2016 avvek betraktelig fra andre år, uten at vi klarte å forklare årsaken. Vi fant marginalt lavere pensjonsutgifter for Bergen for de andre årene, men det er såpass liten forskjell at vi ikke kan anta at det er lavere pensjonsutgifter for større kommuner enn for nasjonale data.

### 4.3 Supplerende analyser

Vi vil nå sammenligne visse typer private barnehager. Dette gjør vi for å se om det er spesielle karakteristika ved barnehagene som skaper høyere eller lavere pensjonsutgifter enn andre.

#### 4.3.1 Sammenligning av barnehager med og uten krav om revisor

I henhold til vårt datasett var det i 2018 rundt 5 prosent av de private barnehagene i Norge som hadde under 20 barn. Etter forskrift gir dette åpning for at man kan finne en annen regnskapskyndig person enn revisor til å attestere barnehagens regnskap.

Det er naturlig å anta at revisor vil ha mer kunnskap om regnskapsføring og gjeldende regelverk, og barnehager uten krav om revisor kan derfor ha mer unøyaktige tall. Vi har testet de to ulike gruppene opp mot hverandre og resultatene er oppsummert i følgende tabell:

<i>Pensjonsutgifter for 2018</i>	<i>Med revisorplikt</i>	<i>Uten revisorplikt</i>
<i>Gjennomsnitt</i>	7,98 %	6,9 %
<i>Standardavvik</i>	3,4 %	4,8 %
<i>Antall barnehager</i>	2148	218

*Tabell 7: Pensjonsutgifter i 2018 i barnehager med og uten revisorplikt.*

Basert på tabellen kan man se at barnehager uten revisorplikt har lavere pensjonsutgifter. Vi ser også en større variasjon i barnehagene, vist gjennom et høyere standardavvik. De lave

pensjonsutgiftene hos barnehagene uten revisorplikt, kan også ha en sammenheng med andre karakteristika ved små barnehager. For eksempel skal det nevnes at de som er uten revisorplikt, også vil ha mindre barnehager.

Blant de små barnehagene, vil enkeltmannsforetak og barnehager hvor styresen er eier, inkluderes i kategorien uten revisorplikt. Slike bedrifter kan unngå å ha pensjonsordning etter kravene i *Lov om obligatorisk tjenstepensjon* (2016, § 1). Kort oppsummert vil bedrifter med færre enn to ansatte kunne fravike kravet om tjenstepensjon, og dette vil dermed redusere de gjennomsnittlige pensjonsutgiftene til barnehager uten revisorplikt. Fra datasettet vårt fant vi at av barnehagene uten revisorplikt i 2018, utgjorde 7,3 % enkeltmannsforetak.

Siden barnehager uten revisorplikt har lavere pensjonsprosent enn øvrige barnehager, kan dette være en faktor som bidrar til lavere pensjonsutgifter. For 2018 ville endringen vært 0,18 prosent høyere pensjonsutgifter, hvis barnehagene uten revisorplikt hadde vært holdt utenfor.

Det kan oppstå agentkostnader i form av overvåkingskostnader når barnehager kan unngå å bruke revisor. Dette kan være en forklaring på resultatet. Samtidig kan det tenkes at endringen skyldes størrelsen på barnehagene. Basert på dette, så kommer det ikke klart frem hva som er årsaken.

### **4.3.2 Forskjeller i regnskapsprinsipp**

Vi nevnte tidligere hvordan små barnehager kan regnskapsføre etter GRS for små foretak, og hvordan dette gjorde regnskapsføringen enklere. Som vist under, vil 83 prosent av barnehagene i vårt nasjonale utvalg regnskapsføre etter GRS for små bedrifter.

I Bergen er tallet 53 prosent, mye fordi det er en større andel som regnskapsførte i henhold til GRS for øvrige foretak. For å undersøke om dette kan ha gjort analysen mer upresis, har vi delt opp beregningen i disse to typene.



	<i>GRS for små foretak</i>	<i>GRS for øvrige</i>
<i>Gjennomsnitt nasjonalt</i>	7,78 %	8,16 %
<i>Standardavvik</i>	3,6 %	3,2 %
<i>Antall barnehager</i>	1963 (83%)	356 (15%)
<i>Gjennomsnitt Bergen</i>	8,12 %	7,22 %
<i>Standardavvik</i>	2,7 %	2,9 %
<i>Antall barnehager</i>	82 (53 %)	69 (45 %)

*Tabell 8: Pensjonsutgifter etter regnskapsprinsipp på nasjonalt nivå og for Bergen i 2018.*

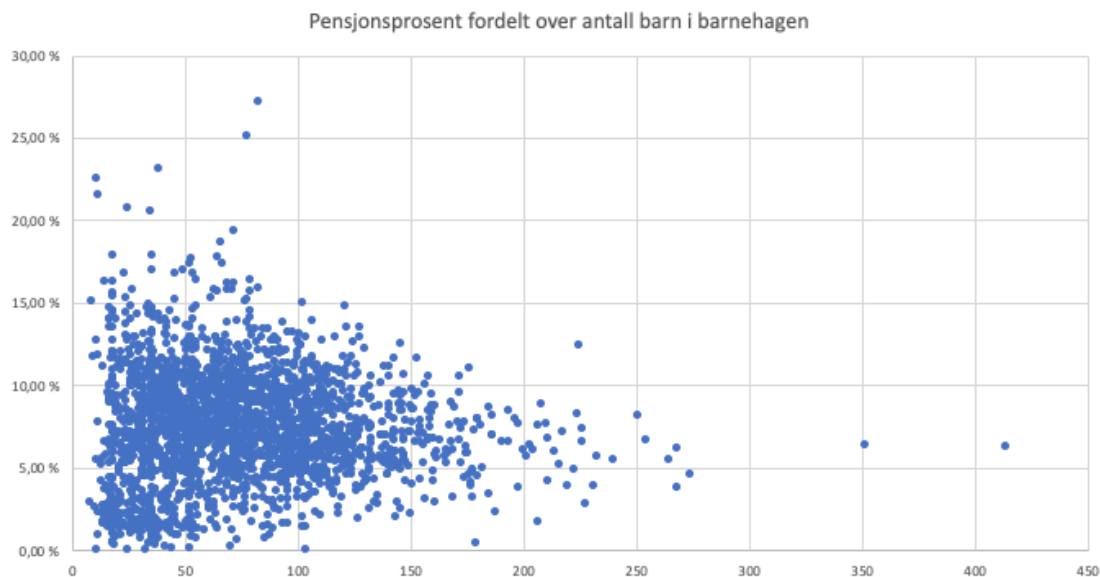
Tabellen viser hvordan barnehager som regnskapsfører etter GRS for små foretak på nasjonalt nivå, rapporterer om lavere pensjonsutgifter enn GRS øvrige. Samtidig viser Bergen det motsatte, med et enda større avvik enn hva de nasjonale beregningene viser. Dette kan indikere en forskjell fra det nasjonale snittet og Bergen.

Vi får frem litt nyanser i beregningen vår. Det kan indikere at de som må rapportere om pensjonsforpliktelse generelt har høyere pensjonsutgifter, men at større byer kan ha den motsatte virkningen. Det skal også nevnes at forskjellen kan skyldes barnehagens størrelse, og dette vil vi undersøke videre i neste analyse.

### **4.3.3 Forskjeller i barnehagens størrelse**

Det har på en indirekte måte allerede blitt demonstrert hvordan barnehagers størrelse kan spille inn på pensjonsutgiften gjennom at både de ikke-revisorpliktige, og de barnehagene som fører etter GRS for små foretak, har lavere pensjonsprosent enn øvrige.

Vi vil allikevel gå direkte inn på denne sammenhengen, og forsøke å se om pensjonsutgiftene utvikler seg sammen med størrelsen på barnehagen. Under er det plottet inn pensjonsprosenten etter antall barn i barnehagen.



*Figur 8: Spredning av pensjonsutgifter, sortert etter antall barn i barnehagen*

Grafen viser en relativt sporadisk spredning for barnehager med mindre enn 100 barn. For de barnehagene som har over 100 barn kan man se at det er et litt mer bestemt mønster, og at utgiftene begynner å stabilisere seg mer. For å undersøke hva dette betyr, vil vi dele barnehagene opp basert på antall barn:

	<i>Mindre enn 50 barn</i>	<i>51-100 barn</i>	<i>Over 100 barn</i>
<i>Gjennomsnitt</i>	7,69 %	8,22 %	7,19 %
<i>Standardavvik</i>	4,1 %	3,1 %	2,3 %
<i>Minimum</i>	0,0 %	0,0 %	0,4 %
<i>Maksimum</i>	24,3%	28,9 %	13,2 %
<i>Antall barnehager</i>	1126	1048	192
<i>Andel av barnehagene</i>	47,6 %	44,3 %	8,1 %

*Tabell 9: Pensjonsutgifter i 2018 etter størrelse på den private barnehagen.*

Tabellen viser at det er høyest pensjonsprosent i barnehager med mellom 51 og 100 barn, mens både mindre og større barnehager vil ha lavere pensjonsutgifter. For de store barnehagene kan dette forklares ved at de administrative utgiftene vil være lavere for større selskap. For de små

foretakene kan det henge igjen i det vi snakket om tidligere; at enkeltmannsforetak og barnehager med styrer som eier, er inkludert. Den store spredningen man kan se i grafen for barnehager med få barn, bekreftes av høyere standardavvik for barnehager med mindre enn 50 barn.

Oppsummert ser vi de små barnehagene i gjennomsnitt har en lavere pensjonsutgift enn mellomstore barnehager, men at det er større variasjon. De største barnehagene har lavest pensjonsutgifter og minst variasjon.

#### 4.3.4 Betydningen av type pensjonsordning

Trenden for næringslivet er generelt at innskuddspensjon erstatter ytelsespensjon (Næringslivets Hovedorganisasjon, u.d a). For vårt datasett er det derimot annerledes; 68,3 prosent av barnehagene har en ren ytelsespensjon, og 18,8 prosent har innskuddsordning.

Årsaken til den høye andelen med ytelsespensjon kan skyldes at de fleste barnehager er fagorganisert (Faktisk.no, 2019). Som nevnt er PBL den største fagorganisasjonen, med over 70 prosent av de ansatte i private barnehager per 2018 (Faktisk.no, 2019). PBL har hatt ytelsespensjon fra medio 2016 til medio 2018 (PBL, 2016).

	<i>Ytelsespensjon</i>	<i>Innskuddspensjon</i>	<i>Hybrid</i>
<i>Gjennomsnitt</i>	8,77 %	4,93 %	7,49 %
<i>Standardavvik</i>	3,1 %	3,3 %	3,2 %
<i>Minimum</i>	0,0 %	0,0 %	2,2 %
<i>Maksimum</i>	28,9 %	20,2 %	24,3 %
<i>Antall barnehager</i>	1 616	444	212
<i>Andel av utvalg</i>	68,3 %	18,8 %	9,0 %

Tabell 10: Pensjonsutgifter etter type pensjonsordning i private barnehager 2018.

Resultatene fra beregningen viser at private barnehager med ytelsespensjon har en gjennomsnittlig pensjonsutgift på 8,77 %. Til sammenligning har private barnehager med innskuddspensjon en pensjonsutgift på 4,93 %. Dette funnet påpeker en tydelig sammenheng mellom type pensjonsordning og pensjonsutgift. Siden flertallet av barnehagene har

ytelsesbasert ordning, drar dette opp snittet i hovedberegningen. Det viser seg dermed at type pensjonsordning er avgjørende for hvor stor pensjonsutgift barnehagene har.

Sterke fagforeninger kan antas å være pådriveren for en så høy andel ytelsespensjon. Det fungerer ikke i tråd med prinsipal-agent diskusjon, at foretakene velger en pensjonsordning som gir høyere utgifter. Dette kan derfor skyldes et ønske om større tilfredshet blant ansatte, for å øke deres innsats i jobben.

En annen mulig årsak for at PBL, og derfor de fleste barnehagene har ytelsespensjon, kan også henge sammen med tilskuddssatsen på 13 prosent. PBL ønsker å tilby barnehagene sine like gode premisser som det offentlige har. Dermed ønsker de å tilby en *like god* ytelsespensjon, og lønn som er konkurransedyktig. Samtidig kan det antas at denne tilskuddsordningen ville vært endret tidligere dersom barnehagene hadde hatt en pensjonsordning som avvek vesentlig fra den offentlige. Dette i bakgrunn av at tilskuddet baseres på offentlig lønn, og derfor må det være en viss grad av lik lønn for at tilskuddet skal treffe sin hensikt.

#### 4.3.5 Profitt som overordnet mål

I tråd med diskusjonen rundt prinsipal-agent-teori vil vi prøve å skille ut barnehager som er profittsøkende og ikke-profittsøkende, for å stille de opp mot hverandre.

	<i>Profittsøkende</i>	<i>Ikke-profittsøkende</i>
<i>Gjennomsnitt</i>	6,68 %	9,32 %
<i>Standardavvik</i>	3,0 %	3,7 %
<i>Minimum</i>	0,0 %	0,0 %
<i>Maksimum</i>	28,9 %	24,3 %
<i>Antall barnehager</i>	1 338	369
<i>Andel av utvalg</i>	56,5 %	15,6 %

*Tabell 11: Pensjonsutgifter i private barnehager i 2018 etter om eiere er profittsøkende eller ikke.*

Tabellen viser at det er et tydelig skille mellom de som kan, og de som ikke kan ta ut utbytte. Beregningen for profittsøkende foretak viser over 1 prosent lavere pensjonsutgifter enn hva vi

beregnet i hovedberegningen. På samme tid viser tabellen at ikke-profittsøkende har nesten 1,5 prosent høyere pensjonsutgifter enn snittet.

Resultatet viser at profittsøkende barnehager tenderer å redusere sine pensjonsutgifter, når de står fritt til å forvalte som de selv ønsker. Dette demonstrerer hvordan ulike målsetninger kan gi en annen prioritering vedrørende forvaltning av mottatt tilskudd.

Ikke-profittsøkende foretak kan i mangel på incentiver opptre mindre kostnadseffektivt enn hva staten ønsker. Dette kan gi høyere kostnader enn hva som er å anse som tilstrekkelig for å oppfylle målsetningen om konkurransedyktige pensjonsbetingelser. Om dette er tilfellet, så kommer det ikke klart frem fra beregningen.

#### 4.4 Sammenligning med tidligere forskning

Det har tidligere blitt gjennomført flere studier om pensjonsutgifter i private barnehager. I tabellen under har vi sammenlignet våre resultater fra 2017 med Telemarksforskning (Lunder, 2019), Lillevold & Partners (2019) og BDO (2019).

	<i>TF</i>	<i>L&amp;P</i>	<i>BDO</i>	<i>Denne studien</i>
<i>Gjennomsnittlig pensjonsprosent for 2017</i>	7,7 %	8,2 %	8,2 %	<b>8,0 %</b>
<i>Minimum</i>	0,5 %	0,1 %	0,0 %	<b>0,0 %</b>
<i>Maksimum</i>	25,3 %	28,8 %	28,8 %	<b>30,1 %</b>
<i>Antall barnehager</i>	2435	2391	2415	<b>2370</b>

Tabell 12: Ulike studier sine beregninger av pensjonsutgifter for 2017.

Av tabellen kan man se at vår beregning ligger i samme område som tidligere forskning. Som tidligere bemerket ser det ut til at rapportene til L&P og BDO regnet med pensjonsutgifter i forhold til de private barnehagenes lønnsutgifter. Dette i motsetning til å bruke kommunale lønnsutgifter. Siden det private lønnsnivået er lavere enn det offentlige, vil det komme høyere pensjonsutgifter dersom vi bruker private, og ikke kommunale, lønnsutgifter.

Tabellene viser et avvik på 0,3 prosent, i forhold til Telemarksforskning. Vi har i stor grad benyttet samme metode som de oppgir, men observerer at vi har et mindre utvalg. Noe av dette

kan skyldes at antall barnehager i vårt datasett fra BASIL inneholdt 43 færre barnehager enn det Telemarksforskning benytter i sin rapport. Om dette forklarer det hele er vanskelig å si.

I utregning av kommunale lønnsutgifter, måtte vi hente ut tall fra KOSTRA, og justere dem for antall barn i kommunen. Vi kan ikke utelukke at det i databehandlingen kan ha forekommet feil når tall ble matchet med eksisterende datasett, kommuner slått sammen, eller at finn.rad funksjonen har hentet ut feile tall. Det kan være uidentifiserte forhold som gjør at våre resultater er 0,3 % forskjellig fra Telemarksforskning.

## 4.5 Tilleggsberegninger vedrørende ordningen for pensjonstilskudd

Dette delkapittelet er tiltenkt å kaste lys over konsekvensene av forskjellige tilskuddsordninger, samt vise hvor stor overfinansieringen utgjør for 2018, i kroner. Dette gjøres med hensikt om å kunne komme med implikasjoner vedrørende tilskuddsordningen i det avsluttende kapittelet.

### 4.5.1 Prosentvis dekning av pensjonsutgifter

Dagens sats for pensjonstilskudd er 13 prosent. For å avdekke hvor mange som ville fått dekket sin pensjonsutgift ved forskjellige satser i 2018, har vi gjort beregninger i tabellen under. Utvalget består som tidligere av 2366 barnehager.

<i>Tilskuddssats</i>	<i>Andel som får dekket sine pensjonsutgifter</i>
8 %	53 %
9 %	63 %
10 %	73 %
11 %	83 %
12 %	89 %
13 %	93 %

Tabell 13: Dekning av pensjonsutgifter i 2018 ved forskjellig tilskudd

Tabellen viser at det er store forskjeller i dekning av pensjonsutgifter ved forskjellige tilskuddssatser. Etter dagens ordning fikk 93 prosent av barnehagene dekket sine utgifter til pensjon i 2018. Dette gjør at kommunene har relativt lave administrasjonsutgifter knyttet til behandling av søknader om ekstra tilskudd.

Dersom tilskuddssatsen hadde vært 8 prosent, rett over den beregnede gjennomsnitts pensjonsutgiften på 7,9 % i 2018, ville kun 53 % av barnehagene fått dekket sine pensjonsutgifter. De resterende barnehagene kunne da valgt å søke om å få dekket overskytende pensjonsutgifter dersom de oppfylte visse vilkår. Dette ville medført økte administrasjonsutgifter for både kommune og barnehage.

#### 4.5.2 Prosentvis dekning ved differensiert tilskudd

Siden vi avdekket at type pensjonsordning har svært mye å si for beregningen, har vi laget en dekningsmodell ved kun ytelse- eller innskuddspensjon.

<i>Prosentvis dekning av pensjonsutgifter</i>	<i>Ytelsespensjon</i>	<i>Innskuddspensjon</i>
8 %	43 %	85 %
9 %	55 %	90 %
10 %	67 %	93 %
11 %	79 %	95 %
12 %	87 %	96 %
13 %	92 %	98 %

*Tabell 14: Andel av private barnehager som får dekket sine pensjonsutgifter i 2018, med ulike satser på pensjonstilskudd, etter type pensjonsordning.*

Vi observerer at så mye som 90 % av barnehagene med innskuddsordning fremdeles ville fått alle sine pensjonsutgifter dekket, om satsen hadde vært 9 prosent. Ser vi til sammenligning på barnehagene med ytelsespensjon, ville kun 55 % av barnehagene fått sine pensjonsutgifter dekket dersom satsen for pensjonstilskudd skulle være 9 prosent. Det er tydelig å se at den store forskjellen mellom pensjonsordningene har betydning for hvor mange som får dekket

pensjonsutgiftene sine. Dette støtter påstanden til BDO om at det er nærmest «umulig» å ha et tilskudd som treffer begge pensjonsordningene.

### **4.5.3 Pengemessig beregning av overfinansieringen**

På landsbasis har vi funnet 159 barnehager som med dagens sats for pensjonstilskudd ikke vil få dekket sine utgifter. Disse får i gjennomsnitt 100 000 kroner mindre i tilskudd enn den faktiske størrelsen på pensjonsutgiftene. Dette kan etter søknad om tilleggstilskudd gi dem rett på i underkant av 16 millioner kroner, pluss arbeidsgiveravgift. På motsatt side har vi beregnet at summen av overkompensering i pensjonstilskudd, beløper seg på 940 millioner kroner, inkludert arbeidsgiveravgift. For å beregne dette har vi multiplisert differansen mellom 13 prosent og 7,9 prosent, med de totale kommunale lønnsutgiftene for 2018.

## **4.6 Diverse utfordringer med resultatene**

Dette delkapittelet vil se nærmere på faktorer som kan ha påvirket resultatene vi har fått. Dette gjør vi med mål om å belyse, men også for å se etter tegn på at det kan ha hatt betydning for resultatet.

### **4.6.1 Svingninger i bemanning fra år til år**

Siden pensjonstilskuddet regnes ut per barn, har vi brukt pensjonsutgifter og lønnsutgifter per barn. Tilskuddet barnehagene mottar regnes ut fra hvor mange barn som er registrert i barnehage 15. desember året før det aktuelle tilskuddsåret. Dersom de har en økning i antall barn gjennom tilskuddsåret, vil de få økte utgifter til bemanning, uten at dette i utgangspunktet gir dem mer tilskudd.

Dersom det er snakk om store endringer, har barnehagene rett til å søke om å få slike ekstra tilskudd, men dette tilskuddet kan komme et senere regnskapsår. Dette betyr at de som fører forenklet regnskap, som er flesteparten i datasettet, vil føre tilskuddet i det året de mottar det. Dette kan gjøre at det er noen år som kan ha større eller lavere pensjonsutgifter grunnet ekstra tilskudd.

For å forsøke å avdekke dette, foretok vi en justering av barn, basert på om barnehagen hadde hatt en økning eller reduksjon i antall barn. Kriteriet var at barnehagen måtte ha en økning eller reduksjon på minst 10 prosent fra årets start til slutt. Dette tallet ble valgt skjønsmessig,



men med tanke om at vi skulle få justert en relativt stor andel av utvalget. Som tidligere, ble barn som var under tre år vektet 1,8 i forhold til store barn.

Resultatet av kriteriet på 10 prosent var at 220 barnehager hadde hatt en økning på mer en 10 prosent, mens 231 hadde hatt en reduksjon i antall barn på 10 prosent eller mer. De aktuelle barnehagene ble deretter justert med en vektning 7/12 av fjorårets antall barn, og 5/12 av årets antall barn, grunnet hovedopptaket som foregår i august.

2018	Før justering	Etter justering
Gjennomsnitt	7,88 %	7,87 %
Standardavvik	3,5 %	3,5 %
Min	0,0 %	0,0 %
Maks	28,9 %	28,9 %
Antall barnehager	2366	2366

Tabell 15: Justering for barnehager med mer enn 10% endringer antall barn 2017 til 2018

Resultatet fra beregningen viser at større endringer i antall barn utgjør en marginal betydning på beregningen vår.

#### 4.6.2 Tallgrunnet i BASIL kan være mangelfullt

Et spørsmål som det er vanskelig å avdekke svaret på, er om dataen som vi fikk fra BASIL er feil eller mangelfulle. Beregningene har vist at flere barnehager har spesielt høye pensjonsutgifter, mens andre har null eller negative pensjonsutgifter. Det er også vanskelig for oss å avdekke hvor god kvalitet det er på det som tilsynelatende er rapportert riktig.

I tråd med prinsippal-agent diskusjon kan det tenkes at barnehager vil rapportere om høyere pensjonsutgifter. Dette for å gi myndighetene en indikasjon på at det ikke er en stor overkompensasjon, og at tilskuddet bør beholdes som det er i dag.

#### 4.6.3 Egenandel i innskuddspensjon er inkludert i beregningen

Noen barnehager har en pensjonsordning med innskuddspensjon hvor deler av deres egen lønn brukes til å dekke innskuddet som betales til pensjon. Dette har noen av barnehagene skrevet

i noteopplysningene, men uten et mer konkret tallgrunnlag vil vi ikke kunne vite nøyaktig hvor stor del av pensjonsutgiften som er finansiert fra arbeidstaker.

Implikasjonen vi kan ta fra det er uansett at den allerede lave pensjonsprosenten på innskuddspensjon skulle vært noe lavere. Hvor mye det skulle vært nedjustert er usikkert. Det kan allikevel antas at det ville påvirket beregningen relativt lite med tanke på at det kun er 18,8 prosent av barnehagene som har en ren innskuddsordning.

#### 4.6.4 Utgifter til utøvelse av barnehagemyndighet er ikke fratrukket

Som nevnt har to skjønsmessige spørreundersøkelser indikert at omtrent 2 prosent av lønnsutgiften i kommunene går til kontroll og administrasjon rundt det å være de private barnehagenes myndighet. Siden dette er fremkommet skjønsmessig, synes vi det er for usikkert til å bruke i beregningen vår. Uansett vil det indikere at det faktiske lønnsgrunnlaget skulle vært lavere. Dette ville ført til at private barnehager fikk høyere pensjonsprosent i resultatet, som vist under.

2018	<i>Før justering</i>	<i>Fratrukket lønnsutgifter til barnehagemyndighet</i>
<i>Gjennomsnitt</i>	7,88 %	8,04 %
<i>Standardavvik</i>	3,5 %	3,6 %
<i>Min</i>	0,0 %	0,0 %
<i>Maks</i>	28,9 %	29,5 %
<i>Antall barnehager</i>	2366	2366

*Tabell 16: Pensjonsutgifter før og etter justering av barnehagemyndighetsutgifter i 2018*

Tabellen viser at det blir litt økte pensjonsprosent ved inkludering av barnehagemyndighetsutgifter. Dette er viktig å ta med seg videre inn i drøftingen, for det viser at vi nok må anslå et intervall for hvor stor den riktige pensjonsprosenten skal være.

---

## 4.7 Drøfting av resultatene

### 4.7.1 Drøfting rundt problemstillingen

Selv om vi har fått resultater innen et intervall som kan se ut til å stemme overens med tidligere forskning, er det fortsatt en utfordring rundt beregningen av de faktorene vi ikke er i stand til å beregne, slik som tidligere diskutert.

Beregningene viser at pensjonsutgifter fordelt på kommunale lønnsutgifter i Norge i snitt ligger rundt 7,88 prosent, et godt stykke unna tilskuddssatsen på 13 prosent. Det indikerer en overkompensering, men med et standardavvik rundt resultatet på 3,5 prosent. Standardavviket kan delvis forklares gjennom et stort sprik mellom utgiftene for ytelsespensjon og innskuddspensjon.

Siden det er noen faktorer som det var knyttet usikkerhet til, var det kun mulig å antyde om pensjonsprosentene skulle vært høyere eller lavere dersom all informasjon skulle være tilgjengelig.

Beregningene mangler informasjon rundt hvem som betalte egenandel til pensjonen, for de med innskuddsordning. Med usikre estimater gjorde vi fratrukk fra lønnsutgifter knyttet til barnehagemyndighet. Dette ga oss et tall som var 0,16 prosent høyere enn hovedberegningen.

Siden vi tror den reelle lønnsutgiften til barnehagemyndighet er nærmere 2 prosent enn den er null prosent, er det trolig at det vil være mer korrekt å si at pensjonsprosenten for 2018 vil være rundt 8 prosent. I et forsøk på å generalisere resultatene, vil vi skjønnsmessig estimere at *pensjonsutgiftene for 2016 til 2018 var i intervallet mellom 7,5 og 8,5 prosent*. Dette estimatet forsøker å ta hensyn til de usikkerhetene som vi har avdekket, men samtidig gi litt rom for mindre feil som kan ha oppstått i analysen.

Årsaken til at vi mener den faktiske pensjonsutgiften er høyere enn det initiale estimatet, er fordi effekten av barnehagemyndighet vil påvirke alle barnehagene i datasettet, mens egenandel for innskuddspensjon vil i meste fall påvirke de 19 prosentene av datasettet som hadde ren innskuddspensjon.

## 4.8 Oppsummering av funn knyttet til problemstillingen

Dette kapitlet har forsøkt å belyse og besvare problemstillingen gjennom tallmessige analyser og drøfting. Resultatene fra hovedberegningen viste at private barnehager hadde en pensjonsprosent på 7,88 prosent, i 2018.

Gjennom supplerende beregninger hvor det ble sett på hvilke faktorer som kunne spille inn på estimatet, fant vi at type pensjonsordning var av stor betydning. Der var det indikasjoner på at større barnehager med over 100 barn, tenderte å ha pensjonsutgifter med lavere variasjon enn mindre barnehager.

For å lage et mest mulig generalisert estimat, ble resultatet sett i lys av tidligere tilskuddsår. Samtidig prøvde vi å ta hensyn til de faktorene som det ikke var data til å belyse. Resultatet ble at pensjonsutgiften for perioden 2016 til 2018 sannsynligvis har lagt på mellom 7,5 og 8,5 prosent av kommunale lønnsutgifter.

Det at resultatene er sammenlignbare med annen forskning er i utgangspunktet positivt, men det utelukker ikke muligheten for at feilrapportering i BASIL eller KOSTRA kan gjøre at resultatene avviker fra faktisk pensjonsprosent.

På tross av mulige utfordringer og feilberegninger, er resultatene så langt unna tilskuddssatsen på 13 prosent, at vi kan anta at det er en overkompensering i pensjonsutgiftene for private barnehager.

---

## 5. Konklusjon

Dette kapittelet vil gå gjennom oppgaven, med fokus på problemstillingen og svar av denne. Videre vil det bli beskrevet interessante funn og implikasjoner som dette kan gi. Mot slutten av kapittelet vil begrensninger og svakheter ved oppgaven bli diskutert, og kapittelet vil avsluttes med forslag til videre forskning.

### 5.1 Hovedfunn

Formålet med denne oppgaven var å øke kunnskapen rundt finansieringen av pensjonsutgifter for private barnehager i Norge. Dette har vi forsøkt å gjøre gjennom å vise hvordan samarbeidet mellom barnehagene og myndighetene er organisert som et byråkrati, og hvordan dette kan skape konflikter gjennom prinsipal-agent teori.

Problemstillingen tok for seg spørsmålet om hvor store pensjonsutgiftene til private barnehager stilte seg i forhold til mottatt tilskudd. Beregningene viste at pensjonsutgiften for 2018 var 7,9 prosent av kommunalt lønnsnivå. Mulige feilkilder ble diskutert, og feilføringer i datagrunnlaget fra BASIL, samt usikkerhet rundt kommunenes føring i KOSTRA, kan ha medført at vårt estimat ble mindre presist. Vi diskuterte for at pensjonsutgiften for private barnehager i perioden fra 2016 til 2018 var i intervallet 7,5 til 8,5 prosent.

Det endelige resultatet avdekket at tilskuddet på 13 prosent av kommunalt lønnsnivå kan bety at private barnehager ble overkompensert med over 900 millioner kroner i 2018. Videre ble det nevnt at det må foretas en avveining mellom overkompensering, og administrative utgifter knyttet til søknader om dekning av ekstra tilskudd.

I tillegg til estimatene for pensjonsutgiften, ble det diskutert at visse typer barnehager skiller seg ut når det gjelder både høye og lave pensjonsutgifter. Vi fant at de barnehagene som hadde en innskuddsbasert pensjonsordning i snitt hadde en pensjonsprosent på 4,93 prosent i 2018. Dette var i motsetning til ytelsesbaserte ordninger, som i snitt hadde 8,77 prosent. Årsaken til at resultatet var såpass mye nærmere ytelsespensjon enn innskuddspensjon, kom av at nesten 70 prosent av barnehagene hadde ytelsespensjon.

Det ble også avdekket at profittsøkende foretak hadde lavere pensjonsutgifter enn ikke-profittsøkende. Dette kunne vi, i tråd med prinsipal-agent diskusjon, anta kom av at eierne ønsket å maksimere sitt overskudd. Videre ble det diskutert om det kunne komme av at ikke-

profittsøkende foretak vil være mindre profittbevisst, og dermed gi mer gavmilde pensjoner enn hva som er «nødvendig».

## 5.2 Implikasjoner

Dette delkapittelet vil informere om hvilke implikasjoner våre funn kan ha for samfunn, myndigheter og private barnehager.

### 5.2.1 Implikasjoner for velferdsstaten Norge

I en velferdsstat som Norge skal offentlig forvaltning komme befolkningen til gode, gjennom investeringer som er samfunnsøkonomisk gode. Dette kommer til syne gjennom at private barnehager etter barnehageforliket har bidratt til å tilby barnehageplass for alle.

Økt andel private barnehager har skapt mer økonomisk lønnsomt drevne barnehager. Dette er positivt for den offentlige sektoren som finansierer barnehagene. Utgiftene til drift er like store som de har vært, men siden pensjonstilskuddet til private barnehager er lavere enn kommunenes egne pensjonsutgifter, har totalutgiften blitt lavere. På samme tid må det bemerkes at det er et potensiale for bedre offentlig forvaltning når det er en såpass stor overkompensering av pensjonsutgifter. Dersom denne overkompenseringen hadde vært redusert, kunne det kommet skoler, veier og andre velferdsprosjekter til gode.

Utfordringen, som også Regjeringen har påpekt, er at dagens tilskuddsordning er tilpasset en tid hvor vi trengte barnehageutbygging. Etter barnehagereformen var det positivt at barnehager var en gunstig bransje å tre inn i for å sørge for høyere barnehagedekning. Slik er det ikke lenger. Resultatene våre indikerer at finansieringen av pensjonsutgifter kanskje må revurderes.

Det vanskelige rundt et korrekt pensjonstilskudd, er å finne skjæringspunktet mellom tilskuddssats og økte administrasjonsutgifter. I tillegg bør man sikre at barnehagene har insentiver for å drive lønnsomt. Motpolene kan eksemplifiseres ved enten full kostnadsdekning, eller en fast sats som skal dekke alle.

---

## 5.2.2 Implikasjoner for myndighetene

### *Kan tillitten til barnehagene skape skjulte handlinger?*

Utfordringen som byråkratiet i dag står ovenfor, er hvilken ordning som i størst grad vil sørge for rettferdig fordeling av velferdspengene. Dagens ordning er i stor grad basert på tillitt til at private barnehager lar pensjonstilskuddet komme de ansatte til gode. Gjennom beregninger har vi sett hvordan denne tillitten vil føre til reduserte pensjonsutgifter for profittsøkende. Noe som senere kan omgjøres til utbytte for eiere.

I tråd med prinsipal-agent tankegang, kan det antas at skjulte handlinger vil oppstå uansett hvordan pensjonen dekkes. Med dagens ordning er det mindre skjult hvor vi kan regne oss frem til hvor mye av tilskuddet som går til ansatte. En ordning med dekning av faktiske pensjonsutgifter kunne gi incentiver for feilrapportering, og dette er ikke å anbefale dersom det er vanskelig å avdekke.

### *Kan feilrapportering gi unøyaktige beregninger?*

Vi har snakket om spesielt store og små pensjonsprosjekter i BASIL. Private barnehager bruker i dag dokumentet *BASIL Veiledning* for regler rundt føringen av regnskapet. Hvis myndighetene hadde lagt enda mer vekt på å formidle hvordan riktig føring skal gjøres, kunne dataene blitt enda mer nøyaktig. Vi vil derfor anbefale å se nærmere på rapporteringen i BASIL, for å avdekke presisjonen på regnskapene. Dette vil videre kunne brukes til å styrke kontroll av barnehagene, og beregningene rundt barnehagene.

Lønnsutgifter til barnehagemyndighet var ikke å finne i KOSTRA-tallene. Dette mener vi kunne vært forbedret dersom kommunene fikk påbud om å rapportere beløpet konkret. I dagens praksis blir utgifter til barnehagemyndighet ført på både konto for administrasjon, og konto for barnehager i regnskapet til kommunene (Lunder & Eika, 2015). I tillegg viser de undersøkelsene som har blitt gjort av Telemarksforskning på temaet, at det er stor variasjon på føringen, og derfor vanskelig å lage et generalisert estimat (Lunder & Eika, 2015).

En slik forbedring av rapporteringen til KOSTRA ville gjort måling og kontroll av tilskuddsordningen for barnehager bedre. Som vi tidligere har nevnt, er overvåking og kontroll en viktig faktor for å redusere agentkostnader. Spørsmålet blir om målingen utgjør så mye utgifter for kommunene at det overveier verdien av mer presise pensjonsberegninger.

### 5.2.3 Implikasjoner for barnehagene

#### *Større barnehager vil kunne få høyere pensjonsutgifter*

For de private barnehagene har det vært stabile pensjonsutgifter i perioden vi har sett på. Private barnehager hadde i 2017, før innføring av bemanningsnormen, 6,1 barn per ansatt, mot kommunens 5,8 barn per ansatte. Disse beregningene er vektet med 1,8 for småbarn. For å innfri normen på maks seks barn per ansatt, må derfor barnehagene øke sin bemanning i tiden fremover. Dette kan medføre økte pensjonsutgifter. Det er ventet at vi i hovedsak vil se økning for private barnehager, siden de kommunale i snitt oppfyller kravet.

Ved å beregne barn per ansatt etter fordeling lik størrelsesberegningen i analyse-kapittelet, finner vi at barnehager med mer enn 100 barn i minst grad oppfylte bemanningsnormen, per slutten av 2017. Disse barnehagene har som vist i analysen også lavere pensjonsutgifter enn de barnehagene med mindre enn 100 barn. De vil derfor ha en større buffer før de eventuelt ikke er fullt dekket av pensjonstilskuddet på 13 prosent. De små barnehagene med færre enn 50 barn hadde i gjennomsnitt innfridd normen. Det forventes derfor ingen særlig økning i deres pensjonsutgifter som følge av bemanningsnormen.

#### *Nye pensjonsordninger kan føre til lavere pensjonsutgifter*

Siden det i 2020 ble innført ny tjenstepensjon for offentlig sektor, fulgte PBL etter med en pensjonsordning som var relativt lik. Basert på dette antar vi at pensjonsutgiftene kan komme til å endres for størsteparten av de private barnehagene. PBL sine barnehager utgjorde over 70 prosent av de private barnehagene i 2018. De har nå gått fra en ytelsesbasert ordning til en hybridordning.

Det ble vist i analysen at hybridordninger ga omtrent 7,5 prosent pensjonsprosent, mens ytelsesordninger ga 8,77 prosent i 2018. Dersom dette viser seg å være korrekt i forhold til den nye ordningen til PBL, kan det hende at pensjonsutgiftene går ned fra 2020.

### 5.2.4 Vurdering av dagens tilskuddsordning for pensjon

Våre funn viser at de private barnehagene er overkompensert når det gjelder pensjonstilskudd. For å redusere denne tilsynelatende sløsingen av velferdsmidler, kan myndighetene enten redusere satsene, eller begynne å dekke de faktiske pensjonsutgiftene.



---

Dersom man setter tilskuddssatsene for lavt vil dette kunne gå ut over ansatte i private barnehager ved at barnehageeierne vil tilby dårligere pensjonsordninger. Derfor må det avveies mot flere faktorer enn bare det rent økonomiske.

Siden staten ønsker at private og kommunale barnehager skal utføre samme arbeid, og tilby de ansatte like gode vilkår, kan det stilles spørsmål om det er hensiktsmessig å la de private barnehagene være ansvarlige for å fordele lønn og pensjon. Dersom staten faktisk ønsker likhet, kan det antas at dette vil oppnås i større grad om de gjør det selv.

En ordning hvor faktiske pensjonsutgifter dekkes, kan imidlertid påvirke atferden til agenten. Dersom en ikke har insentiver for innsparinger som gir profitt, kan det bemannes opp unødvendig. I det større bildet kan en slik eliminering av insentiver føre med seg økte totalkostnader for staten.

### **5.2.5 Forslag til mulige endringer i dagens tilskuddsmodell**

Generelt sett tyder analysene på at tilskuddssatsen er for stor i dag. Derfor vil vi foreslå at satsen nedjusteres i fremtiden. Analysen har vist at det i dag er stor dekning av pensjonsutgiftene. Dette må veies opp mot administrative utgifter knyttet til beregning av pensjonstilskudd.

#### *Utarbeide rapport om mulige fremtidige endringer i pensjonsutgifter*

Resultatet fra analysen indikerte at pensjonsutgiftene var mellom 7,5 og 8,5 prosent av kommunale lønnsutgifter. Det kan ikke antas at perioden fra 2016 til 2018 er representativ for 2019 og fremover. Den viktigste årsaken til dette er bemanningsnormen, som har ført til flere ansatte per barn. I tillegg vil den nye pensjonsordningen til PBL kunne ha betydning.

Bemanningsnormen vil sannsynligvis føre til høyere pensjonsutgifter for private barnehager. Dette fordi de i utgangspunktet har færre ansatte enn kommunale barnehager. Samtidig venter vi lavere pensjonsutgift fra PBL-barnehager. Basert på dette er det usikkert om pensjonsprosenten vil stige eller falle de kommende årene.

En mulig løsning rundt usikkerhetene er å få utarbeidet en rapport vedrørende de sannsynlige konsekvensene av både bemanningsnorm og hybridordning for PBL. Dette kunne blitt brukt som grunnlag til å utarbeide et midlertidig, differensiert tilskudd. De økonomiske

konsekvensene av dette kunne vært store mens vi ventet på data vedrørende pensjonsutgifter for de neste årene.

### *Differensiert tilskudd*

Analysene viste at innskuddspensjon og ytelsespensjon gir vesentlige forskjeller i pensjonsutgift. Basert på dette synes vi det ville være hensiktsmessig med et differensiert pensjonstilskudd i fremtiden.

Et differensiert pensjonstilskudd ville gjort at barnehager med ytelsesordninger ville fått et høyere tilskudd enn de med innskuddsordninger. Dersom staten har som mål å tilby bedre pensjonsbetingelser for de ansatte, kunne de gitt et tilskudd med bedre dekning for de med ytelsesordninger. Dette kunne bidratt til at de private barnehagene ville hatt incentiver for å tilby sine ansatte ytelsesbaserte ordninger.

Uten nærmere informasjon vedrørende de administrative utgiftene knyttet til søknad om ekstra pensjonstilskudd, kan vi ikke indikere hvor stor dekning et tilskudd burde gi. Hvis vi hadde satt det som mål å oppnå omtrent 80 prosent dekning, kunne det basert på dekningsberegningen vårt indikere at ytelsesordninger burde hatt omtrent 11 prosent, mens innskuddsordninger burde hatt omtrent 7-8 prosent.

### *Pålagt rapportering fra forsikringsselskapene*

For å redusere agentkostnader knyttet til skjulte handlinger gjennom feilrapportering, kunne en mulig løsning være å sette krav til rapportering fra forsikringsselskapene som holder barnehagenes pensjonsordninger. Dette kunne vært gjort ved at forsikringsselskapene ble pålagt å bekrefte at regnskapene stemmer. Dersom det skulle være ønskelig med en mer tillitsbasert løsning, kunne det heller vært en egen rapportering fra forsikringsselskapene, som grunnlag for kontroll for myndighetene.

## 5.3 Svakheter ved oppgaven

### 5.3.1 Tallgrunnlag frem til 2018

Siden regnskapsdata ikke publiseres før høsten det påfølgende året, har vi kun vært i stand til å se på data frem til 2018. Dette innebærer på en side at resultatene var «gyldige» for omtrent 1,5 år siden. Samtidig vil effekten av bemanningsnormen ikke være reflektert i beregningen.

---

### 5.3.2 Ukomplett beregningsgrunnlag

Vi har forhåpentligvis fått med oss hovedtrekkene i pensjonsutgiftene, men vi har ikke vært i stand til å skille ut utgifter forbundet med kommunenes barnehagemyndighet. I tillegg har vi ikke kunne avdekke hvor stor egenandel arbeidstakerne med innskuddspensjon har vært nødt å betale. Vi valgte videre å bruke til dels usikre estimater for å komme til et fornuftig intervall for pensjonsutgiften.

### 5.3.3 Bruk av regnskap og årsmeldinger

Siden det er kun én komplett database med private regnskapsdata i Norge, BASIL, har vi valgt å bruke disse. Vi måtte sile ut barnehager med spesielt høye eller lave pensjonsutgifter. Dette kan indikere at det finnes et forbedringspotensiale for rapporteringen av regnskapsdata til BASIL. I tillegg har vi ikke kunnet avdekke eventuelle feilføringer som fremkommer *tilsynelatende* riktig.

### 5.3.4 Reliabilitet og validitet

I metodekapittelet har vi forsøkt å belyse alle avveininger og valg vi har tatt. Siden det har vært et omfattende datagrunnlag, med flere forskjellige kilder, er det vanskelig å vite om vi har definert alt som burde være nevnt.

Utfordringen rundt oppgaven handler i hovedsak om tallgrunnlaget som vi har brukt, og tallgrunnlaget som vi manglet. Mer konkret handlet det om at vi ikke hadde all dataen som vi kanskje skulle ønsket, samtidig som vi ikke kunne verifisere om dataen vi brukte faktisk var helt riktig. I tillegg har vi jobbet med et stort datasett. Det kan ha ført med seg noen feile utregninger. Sistnevnte har vi prøvd å kontrollere for, og vi håper dermed at det ikke har oppstått feil av betydning for oppgaven.

## 5.4 Forslag til videre forskning

Temaet rundt privatisering av barnehager er av stor betydning for Norges befolkning. Vi har avdekket usikkerhetsmomenter rundt beregning av pensjon, og dette ville vært interessant å se nærmere på.

### *Utarbeide et estimat vedrørende størrelsen på administrasjonsutgiftene forbundet med tilskuddsberegning*

Vi har forsøkt å beregne hvor store pensjonsutgiftene er i forhold til mottatt tilskudd. Men for å være i stand til å komme med konkrete anbefalinger angående hvor stor tilskuddssatsen burde være, er det nødvendig med et konkret estimat for hvor store administrasjonsutgifter det påløper, ved behandling av søknader om ekstra tilskudd.

Idéelt sett burde kommunene blitt pålagt å mer konkret føre hvor store utgifter de har for rollen som barnehagemyndighet. Men siden det ikke er slik, hadde det vært interessant å se nærmere på hvor store disse kostnadene faktisk vil være på landsbasis for å kunne gi et mer konkret estimat av pensjonsprosentene i Norge.

### *Egenandel i innskuddspensjonsordninger*

En faktor som vi ikke fikk avdekket var at noen barnehager har egenandel i innskuddspensjonsordningen sin. Det hadde vært interessant å se nærmere på hvor stor del av pensjonsutgiftene denne egenandelen faktisk utgjør. I tillegg kunne det vært interessant å vite om det generelt er inkludert i regnskapsføringen.

### *Sammenligning av pensjonsordninger på tvers av bransjer eller foretak*

En siste ting som ville vært av samfunnets interesse, ville vært å se nærmere på pensjonsforskjeller mellom selskaper eller bransjer. Vårt inntrykk i dag er at de fleste arbeidstakere tar pensjonen for gitt, og har heller øynene rettet mot hvor stor lønnen er. I lys av beregningene våre kommer det frem at forskjellene kan utgjøre mye penger, og det kan vise seg når arbeidstakerne en gang pensjonerer seg.

En slik forskning kunne vært myntet mot interessekonflikten som oppstår når foretak har profitt som overordnet mål, og får tillitt av myndighetene til å velge pensjonsordning selv. Det kunne vært stilt spørsmål om pensjonssystemet i dag er rettferdig utarbeidet, og om det er i tråd med prinsippene vi har om fordeling av godene, i velferdsstaten.

---

## Litteraturliste

- Alnes, J. (2019, Oktober 14). *Sannhet*. Hentet fra <https://snl.no/sannhet>
- Altinn. (2018, November 27). *Obligatorisk tjenestepensjon*. Hentet fra <https://www.altinn.no/starte-og-drive/arbeidsforhold/ansettelse/obligatorisk-tjenestepensjon/>
- BDO. (2018). *Markedssvikt, lønnsomhet og gevinstrealisering i barnehagesektoren*. Kunnskapsdepartementet. Hentet fra [https://www.regjeringen.no/contentassets/239671d772c2422199d3d5b5fb3b4569/bdo\\_rapport\\_endelig.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/239671d772c2422199d3d5b5fb3b4569/bdo_rapport_endelig.pdf)
- BDO. (2019). *Endringer i finansieringen av private barnehager - pensjonspåslag*. BDO.
- Bergen Kommune. (2020, Juni 04). *Kommunal deflator*. Hentet fra <https://www.bergen.kommune.no/politikk/budsjett/budsjett-2020/budsjettekniske-sporsmal/kommunal-deflator>
- Dahlum, S. (2018, Februar 20). *Validitet*. Hentet fra <https://snl.no/validitet>
- Døskeland, T. (2014). *Personlig Finans*. Bergen: Vigmostad & Bjørke AS.
- Døving, I. (2019, Mai 03). *Aktuar*. Hentet fra <https://snl.no/aktuar>
- Faktisk.no. (2019, Juli 30). *Over 95 prosent av ansatte i private barnehager har tariffavtale*. Hentet fra <https://www.faktisk.no/faktasjekker/qZP/over-95-prosent-av-ansatte-i-private-barnehager-har-tariffavtale>
- Fivesdal, E., & Sterri, A. B. (2019, Oktober 30). *Byråkrati*. Hentet fra <https://snl.no/byr%C3%A5krati>
- Forbrukerrådet. (u.d.). *Hva er innskuddspensjon?* Hentet Mars 2020 fra <https://www.finansportalen.no/pensjon/hva-er-innskuddspensjon/>
- Forbrukerrådet. (u.d a). *Ny offentlig tjenestepensjon*. Hentet Juni 2020 fra <https://www.finansportalen.no/pensjon/ny-offentlig-tjenestepensjon/>
- Forbrukerrådet. (u.d c). *Hva er ytelsespensjon?* Hentet Mars 2020 fra <https://www.finansportalen.no/pensjon/hva-er-ytelsespensjon/>
- Forbrukerrådet. (u.d d). *Fra tidligere arbeidsgivere*. Hentet April 2020 fra <https://www.finansportalen.no/pensjon/fra-tidligere-arbeidsgivere/>
- Grønn, E. (2016). *Anvendt Mikroøkonomi*. Oslo: Cappelen Damm AS.

- Haraldsrud, E. (2019, Februar 4). *11 prosent av overskuddet til utbytte*. Hentet fra <https://www.ssb.no/utdanning/artikler-og-publikasjoner/11-prosent-av-overskuddet-til-utbytte>
- Hoff, K., Bragelien, I., Holving, P., Strøm, R., & Vea, E. (2016). *Strategisk Økonomistyring*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hofstad, K. (2017, August 28). *Måltall*. Hentet fra <https://snl.no/m%C3%A5ltall>
- Jensen, M. C., & Meckling, W. H. (1976). *Theory of the firm: Managerial behaviour, agency costs and ownership structure*. University of Rochester. Rochester, USA: North-Holland Publishing Company.
- KLP. (u.d.). *Ordforklaringer*. Hentet Mai 2020 fra <https://www.klp.no/om-klp/finans-og-ir/ordforklaringer>
- Knudsen, G. (2009, Februar 15). *Samvirkeforetak*. Hentet fra <https://snl.no/samvirkeforetak>
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2019). *Pensjonskostnader i kommunesektoren*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (u.d.). *Inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommuneokonomi/inntektssystemet-for-kommuner-og-fylkeskommuner/id2353961/>
- KPMG. (2020, Januar 8). *Pensjonskostnader*. Hentet fra <https://verdtavite.kpmg.no/pensjonskostnader/?s>
- Lillevold & Partners. (2019). *Pensjonskostnader i private barnehager, kommentarer til BDO-rapporter*. PBL.
- Lovdata. (2012, November 30). *Forskrift om regnskapsplikt for godkjente ikke-kommunale barnehager*. Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2012-11-30-1108>
- Lovdata. (2016, Desember 9). *Forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager*. Hentet fra § 4. Pensjonspåslag på driftstilskudd: <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2015-10-09-1166>
- Lovdata. (2016, Januar 01). *Lov om obligatorisk tjenestepensjon*. Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2005-12-21-124>
- Lovdata. (2018, Desember 20). *Lov om folketrygd*. Hentet fra § 3-7. Trygdetid ved beregning av pensjon og overgangsstonad til gjenlevende ektefelle: [https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1997-02-28-19/KAPITTEL\\_8-2#%C2%A722-4](https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1997-02-28-19/KAPITTEL_8-2#%C2%A722-4)
- Lovdata. (2019, Juni 21). *Regnskapsloven*. Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1998-07-17-56>

- 
- Lovdata. (2020, April 17). *Lov om foretakspensjon*. Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2000-03-24-16>
- Lunder, T. E. (2015). *Nasjonale satser til private barnehager 2016*. Bø i Telemark: Telemarksforskning.
- Lunder, T. E. (2016). *Nasjonale satser til private barnehager i 2017*. Bø i Telemark: Telemarksforskning.
- Lunder, T. E. (2017). *Nasjonale satser til private barnehager i 2018*. Bø i Telemark: Telemarksforskning.
- Lunder, T. E. (2019). *Finansiering av private barnehager*. Bø: Telemarksforskning.
- Lunder, T. E., & Eika, B. (2015). *Kostnader i barnehager i 2013 og nasjonale satser for 2016*. Bø i Telemark: Telemarksforskning.
- NAV. (2019, Desember 12). *Beregning av alderspensjon, født 1963 eller senere*. Hentet fra [https://www.nav.no/no/person/pensjon/alderspensjon/relatert-informasjon/beregning-av-alderspensjon/beregning-av-alderspensjon-fodt-1963-eller-senere\\_kap](https://www.nav.no/no/person/pensjon/alderspensjon/relatert-informasjon/beregning-av-alderspensjon/beregning-av-alderspensjon-fodt-1963-eller-senere_kap)
- NAV. (2020, April 24). *Grunnbeløpet i folketrygden*. Hentet fra <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/kontakt-nav/utbetalinger/grunnbelopet-i-folketrygden>
- Næringslivets Hovedorganisasjon. (u.d a). *Tjenestepensjon - privat sektor*. Hentet Mars 2020 fra <https://www.nho.no/tema/pensjon-og-forsikring/artikler/tjenestepensjon-privat-sektor/>
- Næringslivets Hovedorganisasjon. (u.d b). *Dette er innskuddspensjon*. Hentet Juni 2020 fra <https://arbinn.nho.no/arbeidsliv/pensjon/tjenestepensjoner/artikler/innskuddspensjon/>
- Næringslivets Hovedorganisasjon. (u.d c). *Ytelsespensjon*. Hentet fra <https://arbinn.nho.no/arbeidsliv/pensjon/tjenestepensjoner/artikler/ytelsespensjon/>
- Norsk Pensjon. (u.d.). *Om pensjon*. Hentet Mars 2020 fra [https://norskpensjon.no/om\\_pensjon#](https://norskpensjon.no/om_pensjon#)
- Oslo Kommune. (u.d.). *Åpne barnehager i Oslo*. Hentet Mai 2020 fra <https://www.oslo.kommune.no/barnehage/kvalitet-i-barnehagen/typer-barnehager-krav-og-retningslinjer/apne-barnehager/#gref>
- PBL. (2016). *Hovedavtale mellom PBL og Delta 2016-2018*.
- PBL. (2018, Desember 18). *Enige om prosessen videre mot ny pensjon*. Hentet fra <https://www.pbl.no/aktuelt/tariff-lonn-og-personal/enige-om-prosessen-videre-mot-ny-pensjon/>

- PBL. (2019, Juni 12). *Feil om pensjon i private barnehager - tok saken opp med departementet*. Hentet fra <https://www.pbl.no/aktuelt/tariff-lonn-og-personal/feil-om-pensjon-i-private-barnehager---tok-saken-opp-med-departementet/>
- PBL. (u.d.). *Dette er barnehagepensjon*. Hentet Juni 2020 fra <https://www.pbl.no/tariff/lohn-og-tariff/barnehagepensjon/dette-er-barnehagepensjon/>
- PwC. (2015). *Ny finansiering av ikke-kommunale barnehager*. PricewaterhouseCoopers.
- Regjeringen. (2018, Mars 03). *Regjeringen og partene er enige: ny pensjonsordning for offentlig sektor*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/regjeringen-og-partene-er-enige-ny-pensjonsordning-for-offentlig-sektor/id2592653/>
- Regjeringen. (2019a, April 26). *Nytt regelverk for private barnehager: Regjeringen vil sikre åpenhet, kvalitet og mangfold*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/nytt-regelverk-for-private-barnehager-regjeringen-vil-sikre-åpenhet-kvalitet-og-mangfold/id2642917/>
- Regjeringen. (2019b, Juni 24). *Kvalitet i barnehagen*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/tema/familie-og-barn/barnehager/artikler/kvalitet-i-barnehagen/id2612951/>
- Regjeringen. (2020a, Januar 3). *Finansiering av Barnehager*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/tema/familie-og-barn/barnehager/innsikt/finansiering-av-barnehager/id2344788/>
- Regjeringen. (2020b, Januar 03). *Fakta om kommunereformen*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunereform/kommunereform/id2548377/>
- Riise, K. V. (2019, Desember 4). *Spar og få inntil 8.800 kroner i utsatt skatt*. Hentet fra <https://www.dnb.no/dnbnyheter/no/din-okonomi/spareordningen-som-gir-deg-inntil-8-800-kroner-mindre-skatt>
- Sandmo, A., Hagen, K. P., Askildsen, J., Olsen, T., & Sørgard, L. (1992). *Offentlig politikk og private incitament*. Oslo: Tano A.S.
- Sandvold, P. A. (2015). *Tilskudd til private barnehager fra 1.1.2016*. Fylkesmannen i Rogaland.
- Saunders, M., Lewis, P., & Thornhill, A. (2015). *Research Methods for Business Students (7th New ed)*. Pearson.
- Statens pensjonskasse. (2020, April 16). *Ny offentlig tjenstepensjon på 1-2-3*. Hentet fra <https://www.spk.no/Pensjon/ny-offentlig-tjenstepensjon-pa-1-2-3/>



- 
- Statistisk Sentralbyrå. (2016, Januar). *Kodeliste for KOSTRA regnskapsarter*. Hentet fra <https://www.ssb.no/klass/klassifikasjoner/259/koder>
- Statistisk Sentralbyrå. (u.d a). *Tabell 05065: Kommune, detaljerte regnskapstall, driftsregnskapet funksjonsfordelt (K) (avslutta serie) 2003 - 2016*. Statistisk Sentralbyrå.
- Statistisk Sentralbyrå. (u.d b). *Tabell 09169: Barn i barnehager, etter alder, oppholdstid per uke og barnehagens eierforhold (K) 1999 - 2019*. Statistisk Sentralbyrå.
- Svartdal, F. (2020, April 3). *Reliabilitet*. Hentet fra <https://snl.no/reliabilitet>
- Utdanningsdirektoratet. (2015a, November 16). *Eksempel - rapportering av barn i private barnehager*. Hentet fra <https://www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/barnehage/tilskudd-til-private-barnehager/eksempel---rapportering-av-barn-i-private-barnehager/>
- Utdanningsdirektoratet. (2015b, August 04). *BASIL*. Hentet fra <https://www.udir.no/verktoy/samle-inn-data/basil/>
- Utdanningsdirektoratet. (2017a, Mai 10). *Finansiering av private barnehager*. Hentet fra <https://www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/barnehage/tilskudd-til-private-barnehager/finansiering-av-private-barnehager-2016/>
- Utdanningsdirektoratet. (2017b, Mars 29). *Søknadsordning for barnehager med vesentlig høye pensjonsutgifter*. Hentet fra <https://www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/barnehage/tilskudd-til-private-barnehager/soknadsordning-for-pensjon/>
- Utdanningsdirektoratet. (2020, Mars 20). *Bemanningsnorm i barnehager*. Hentet fra <https://www.udir.no/om-udir/tilskudd-og-prosjektmidler/midler-kommuner/bemanningsnorm-i-barnehager/>
- Utdanningsdirektoratet. (u.d a). *Gresstoppen Familiebarnehagen*. Hentet Mai 2020 fra <https://www.barnehagefakta.no/barnehage/1021742/gresstoppen-familiebarnehage>
- Utdanningsdirektoratet. (u.d b). *BASIL Veiledning*. Hentet Mai 2020 fra [https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:Jsq7q8rM9v4J:https://www.udir.no/globalassets/filer/barnehage/statistikk-og-forskning/innrapportering/aarsregnskap\\_faglig\\_veiledning\\_eksempel.pdf+&cd=1&hl=en&ct=clnk&gl=no&client=firefox-b-d](https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:Jsq7q8rM9v4J:https://www.udir.no/globalassets/filer/barnehage/statistikk-og-forskning/innrapportering/aarsregnskap_faglig_veiledning_eksempel.pdf+&cd=1&hl=en&ct=clnk&gl=no&client=firefox-b-d)
- Utdanningsdirektoratet. (u.d c). *Utdanningsspeilet 2019*. Hentet Juni 2020 fra <https://www.udir.no/tall-og-forskning/finn-forskning/tema/utdanningsspeilet-2019/kostnader-til-barnehage-og-grunnopplaring/>
- Weber, M. (1978). *Economy and society*. (G. Roth, & C. Wittich, Red.) Los Angeles, USA: University of California Press.

Ødegård, A. M. (2017, Januar 17). *Konkurransetsetting i omsorg og pleie*. Hentet fra <https://www.arbeidslivet.no/Velferd/Konkurransetsetting/Konkurransetsetting-i-pleie-og-omsorg/>