



# Hva motiverer private barnehageeiere?

*En studie av barnehagesektoren i Bergen kommune*

**Ingrid Næsguthe og Synne Kristin Leirgulen Ravndal**

**Veileder: Malin Arve**

Masteroppgave i økonomi og administrasjon

Hovedprofil: Økonomisk styring

NORGES HANDELSHØYSKOLE

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

# Sammendrag

Formålet med denne masterutredningen har vært å undersøke motivasjonen til private barnehageeiere i Bergen kommune. Oppgavens problemstilling og tilhørende forskningsspørsmål ble besvart ved å studere sekundærdata som regnskapstall og kvalitetsindikatorer for barnehagene. I utredningen omtales Bergen kommune som prinsippal og de private barnehagene som agenter. De private barnehagene ble delt inn i to utvalgsgrupper; profittsøkende og ikke-profittsøkende private barnehager.

Barnehageloven og rammeplanen for barnehager ble i utredningen ansett som en kontrakt mellom kommunen og barnehagene. Denne kontrakten ble studert kvalitativt for å avdekke hvordan Bergen kommune forsøker å løse mulige informasjonsproblemer, samt identifisere minstekrav til kvalitetsindikatorer. Minstekravene var videre nødvendig i den deskriptive analysedelen, der vi statistisk sammenlignet den gjennomsnittlige kvaliteten i de private og kommunale barnehagene. For å avdekke private barnehageeiers motivasjon, ble sammenhengen mellom årsresultatet og de ulike kvalitetsindikatorene studert ved hjelp av regresjonsanalyser. Avslutningsvis studerte vi i hvilken grad kommunalt tilskudd var et insentiv til egen økonomisk vinning.

Funnene i oppgaven viste at de ikke-profittsøkende barnehagene i gjennomsnitt tilbyr høyere kvalitet enn de kommunale barnehagene i Bergen. Samtidig viser regresjonene for de ikke-profittsøkende barnehagene at det foreligger ingen signifikant sammenheng mellom årsresultat og variablene tilskudd, kostpenger og kvalitet. Resultatene i studiet peker dermed i retning av at de ikke-profittsøkende barnehagene drives av indre motivasjon. I motsetning til funnene for de ikke-profittsøkende barnehagene, viste funnene for de profittsøkende barnehagene at høyere kommunalt tilskudd fører til høyere årsresultat og lavere utdannelsesnivå i bemanningen. Dette innebærer at høyere årsresultat går på bekostning av strukturkvaliteten i barnehagetilbudet. Ulikhetene i funnene mellom de profittsøkende og ikke-profittsøkende barnehagene bidrar til å styrke antagelsen om at de profittsøkende barnehageeierne drives av ytre motivasjon. Dette ser derimot ikke ut til å påvirke foreldrenes tilfredshet med barnehagene, ettersom de profittsøkende barnehagene i gjennomsnitt har høyere prosess- og resultat kvalitet enn de kommunale barnehagene.

# Forord

Denne oppgaven er gjennomført som en del av masterstudiet i økonomi og administrasjon ved Norges Handelshøyskole, og utgjør 30 studiepoeng av vår hovedprofil i økonomisk styring.

Vi har gjennom fem år med studier opparbeidet oss interesse for økonomisk atferdsteori, som blant annet indre og ytre motivasjonsteori og agent-prinsipal-teori. Vi har hatt fagene “Styring av større foretak”, “Personalpolitikk og insentiver” og “Økonomisk organisasjonsteori”, der problemstillinger rundt disse temaene har vært sentralt. Med den aktuelle politiske debatten som pågår i media om private barnehager og deres diskuterte intensjoner, fant vi det interessant å undersøke de overnevnte teoriene ved å studere barnehagesektoren i Bergen kommune.

Vi ønsker å rette vår takknemlighet til Bergen kommune for gode og utfyllende svar på spørsmål, samt tilgang til data. Vi vil også takke flere av de private barnehagene som har vært hjelpelige med å svare på spørsmål og gi oss tilgang på relevant data. Uten denne hjelpen hadde kvaliteten på datasettet blitt betydelig redusert. Til slutt ønsker vi å rette en stor takk til vår veileder, Malin Arve. Hennes raske tilbakemeldinger, engasjement og veiledning har vært til stor hjelp gjennom hele prosessen.

Bergen, juni 2018

Ingrid Næsguthe og Synne Kristin Leirgulen Ravndal

# Innholdsfortegnelse

<b>1. BAKGRUNN FOR OPPGAVEN OG PROBLEMS TILLING .....</b>	<b>1</b>
<b>2. OMBARNEHAGER .....</b>	<b>4</b>
2.1 BERGEN KOMMUNE .....	5
2.2 ETABLERING OG ORGANISERING AV PRIVATE BARNEHAGER .....	6
2.3 FINANSIERING AV PRIVATE BARNEHAGER .....	7
<b>3. TEORETISK RAMMEVERK .....</b>	<b>9</b>
3.1 RAMMEPLAN FOR BARNEHAGEN OG BARNEHAGELOVEN SOM KONTRAKT .....	9
3.2 KVALITET .....	10
3.2.1 <i>Kvalitet i barnehagesektoren</i> .....	11
3.2.2 <i>Strukturkvalitet</i> .....	11
3.2.3 <i>Prosesskvalitet</i> .....	12
3.2.4 <i>Innholdskvalitet</i> .....	12
3.2.5 <i>Resultatkvalitet</i> .....	12
3.3 MOTIVASJONSTEORI .....	13
3.3.1 <i>Ytre motivasjon</i> .....	13
3.3.2 <i>Indre motivasjon</i> .....	13
3.3.3 <i>Konflikt og samspill mellom indre og ytre motivasjon</i> .....	14
3.4 PRINSIPAL-AGENT-TEORI .....	15
3.4.1 <i>Mulig overskudd</i> .....	16
3.4.2 <i>Interessekonflikt</i> .....	16
3.4.3 <i>Asymmetrisk informasjon</i> .....	17
3.4.4 <i>Kritikk av prinsipal-agent-teorien</i> .....	20
3.5 LØSNING PÅ ASYMMETRISK INFORMASJON .....	20
3.5.1 <i>Insentiver</i> .....	21
3.5.2 <i>Insentivlønn</i> .....	21
3.5.3 <i>Konkurransetsetting som insentiv</i> .....	23
3.5.4 <i>Prestasjonsevaluering ved hjelp av resultatmål</i> .....	24
<b>4. METODE OG DATAINNSAMLING .....</b>	<b>27</b>
4.1 OPPGAVENS UT VALG .....	27

4.2	BESKRIVELSE AV DATAINNSAMLINGEN.....	28
<b>5.</b>	<b>ANALYSE OG DISKUSJON .....</b>	<b>29</b>
5.1	KOMMUNENS FORSØK PÅ Å LØSE PRINSIPAL-AGENT-PROBLEMER OG ASYMMETRIER.....	30
5.1.1	Objektive måltall.....	30
5.1.2	Subjektive måltall.....	32
5.1.3	Relative måltall.....	33
5.1.4	Oppsummering av funn.....	34
5.2	INTERESSEKONFLIKT MELLOM BERGEN KOMMUNE OG PRIVATE BARNEHAGEEIERE.....	34
5.2.1	Strukturkvalitet.....	35
5.2.2	Innholdskvalitet.....	41
5.2.3	Prosess- og resultatkvalitet.....	44
5.2.4	Oppsummering av funn.....	45
5.3	INDRE ELLER YTRE MOTIVERTE BARNEHAGEEIERE?.....	46
5.3.1	Kostnadsreducerende innsats på bekostning av strukturkvaliteten.....	47
5.3.2	Samspill mellom indre og ytre motivasjon .....	51
5.3.3	Moralsk hasard i bruken av kommunalt tilskudd og kostpenger?.....	52
5.3.4	Oppsummering av funn.....	58
<b>6.</b>	<b>KONKLUSJON .....</b>	<b>61</b>
<b>7.</b>	<b>LITTERATURLISTE .....</b>	<b>63</b>
<b>8.</b>	<b>APPENDIKS .....</b>	<b>69</b>
8.1	KVALITETSDIMENSJONER MED MÅLEINDIKATORER.....	69
8.2	SHAPIRO-WILK TEST FOR NORMALFORDELING .....	70
8.3	T-TEST AV GJENNOMSNIITTET .....	71
8.4	SHAPIRO-WILK TEST FOR NORMALFORDELING AV RESIDUAL.....	72
8.5	BREUSCH-PAGAN TEST.....	73
8.6	VARIANCE INFLATION TEST.....	74
8.7	UTSKRIFT AV REGRESJONENE.....	75
8.7.1	Alle barnehager og alle variabler inkludert .....	75
8.7.2	Profittsøkende barnehager og alle variabler inkludert.....	76
8.7.3	Ikke-profittsøkende barnehager og alle variabler inkludert .....	76

## FIGURLISTE

Figur 1: Barnehagedekning fra 1980 til 2016 i prosent.....	4
Figur 2: Utvikling i antall kommunale og private barnehager i Norge fra 1987 til 2017.....	5
Figur 3: Kvalitet i barnehagen .....	11
Figur 4: Produktivitet og lønn i privat og offentlig sektor .....	23
Figur 6: Tilskudd per barn og andel av bemanningen uten relevant utdanning .....	56
Figur 5: Tilskudd per barn og andel av bemanningen med relevant utdanning .....	56

## TABELLISTE

Tabell 1: Profittøkende og ikke-profittøkende private barnehager .....	6
Tabell 2: Sammenhengen mellom årsresultat og strukturkvalitet målt ved personalets utdanningsnivå .....	48
Tabell 3: Sammenheng mellom årsresultat og strukturkvalitet målt ved antall barn per årsverk .....	50
Tabell 4: Sammenheng mellom årsresultat og prosess-, resultat- og innholdskvalitet .....	51
Tabell 5: Sammenheng mellom årsresultat, tilskudd og kostpenger .....	53
Tabell 6: Oppsummering av regresjon med årsresultat som avhengig variabel .....	58

## DIAGRAMLISTE

Diagram 1: Gjennomsnittlig antall barn per årsverk, justert etter alder og oppholdstid .....	36
Diagram 2: Innendørs leke- og oppholdsareal i kvadratmeter per barn justert etter alder .....	37
Diagram 3: Gjennomsnittlig utdanningsnivå i barnehagene i Bergen kommune .....	38
Diagram 4: Gjennomsnittlig andel barnehagelærere av den totale bemanningen .....	39
Diagram 5: Gjennomsnittlig andel barne- og ungdomsarbeidere av den totale bemanningen .....	40
Diagram 6: Gjennomsnittlig andel ansatte med annen bakgrunn av den totale bemanningen .....	40
Diagram 7: Antall barnehager som oppfyller pedagognormen i prosentandel. ....	41
Diagram 8: Antall barnehager som oppfyller «kvalitetsnormen» i prosentandel. ....	42
Diagram 9: Antall barnehager som oppfyller arealnormen i prosentandel. ....	43
Diagram 10: Prosesskvalitet fra 0 til 100 .....	44
Diagram 11: Resultatkvalitet fra 0 til 100.....	44

# 1. Bakgrunn for oppgaven og problemstilling

Flere studier tyder på at barnas første leveår er de mest kritiske, og at det i de første årene legges grunnlag for senere læring og utvikling. Nobelprisvinner i økonomi, James Heckman, er kjent for forskning på samfunnsøkonomiske gevinster ved tidlig innsats rettet mot barn. Forskningen viser at høy kvalitet i barnehagen kan redusere risikoen for sosiale problemer i ungdoms- og voksenlivet, og det er derfor samfunnsøkonomisk lønnsomt med barnehager av høy kvalitet. Gevinsten av tidlige tiltak rettet mot barn vil være høyere enn tiltak som settes i gang senere i livet (Harvard University, u.å).

I dag tilbringer flertallet av barn i Norge store deler av hverdagen i barnehagen, og barnehagen har dermed stor innflytelse på barnas fremtid. Ifølge regjeringen skal barnehagen legge det første grunnlaget for videre utvikling og læring. Barnehagene bidrar i tillegg til økt yrkesdeltakelse for småbarnsforeldre (OECD, u.å). Retten til barnehageplass og full barnehagedekning har lenge vært et mål for regjeringen, og i dag går over 90 prosent av barn i alderen ett til fem år i barnehage. Mange mener man kan takke de private barnehagene for dette, ettersom over halvparten av barnehagene i dag er private (SSB, 2017a). Samtidig stilles det spørsmål rundt motivasjonen og hensikten bak det å eie en privat barnehage, og mange er skeptiske til om kvaliteten i de private barnehagene er like god som i de kommunale.

Debatten om private barnehager vekker sterke følelser hos mange. Media skriver ofte om ytterpunktene og trekker frem skrekkeeksempler. Det skrives om firmahytter og ferieiligheter i Syden som finansieres av offentlig tilskudd og foreldrebetaling (Utdanningsnytt, 2017a). Motstandere av privatisering av barnehager mener eierne er mer opptatt av å tjene penger enn å gi barna et godt tilbud, og at skattepengene og foreldrebetalingen som skal gå barna til gode ender opp i eiernes lommer (SV, 2017). Private barnehageeiere blir dermed ofte omtalt som velferdsprofitører som tjener penger på midler som skal komme velferdssamfunnet til gode. I 2015 tok blant annet 25 barnehageeiere ut til sammen 50 millioner kroner i utbytte (Utdanningsnytt, 2017b). Omtrent halvparten av de private barnehagene er organisert som aksjeselskaper og er ofte en del av en større og kompliserte selskapsstrukturer, og på denne måten kan store utbytter skjules. I tillegg viser en fersk rapport fra BDO (2018) at

avkastningen av å drive en privat barnehage er betydelig høyere enn gjennomsnittlig avkastning for selskaper notert på Oslo børs.

På motsatt side av debatten finner man forkjempere for private barnehager, som hevder at kvaliteten i de private barnehagene er høy og at det er hos de kommunale barnehagene utfordringene ligger. Det hevdes at de kommunale barnehagene blir drevet lite effektivt, noe som faktisk fører til mindre velferd (Stavrum, 2017). Forkjemperne mener at så lenge barnehagene blir drevet effektivt og oppfyller kravene til kvalitet, bør det være uproblematisk med et rimelig utbytte til barnehageeier. Med bakgrunn i den pågående debatten og økonomisk teori fant vi det interessant å undersøke hvilke intensjoner private barnehageeiere har ved å drive en barnehage.

Å være motivert av egen økonomisk vinning kan relateres til det som kalles for ytre motivasjonsteori og agent-prinsipal-teori. Disse teoriene handler i hovedsak om at individet motiveres av ytre belønning og egeninteressen, noe som kan føre til motstridende interesser hos agent og prinsipal. Som en motsats til teorien om egeninteressen er teorien om indre motivasjon. Hovedessensen i teorien om indre motivasjon er at individet er drevet av mestring, tilhørighet og interesse for arbeidet. I oppgavens tilfelle kan barnehageeiere motiveres av velferd til barna og derfor tilby barnehageplasser av høy kvalitet.

Vi vil i denne oppgaven undersøke motivasjonen til eierne av de private barnehager i Bergen kommune. Med bakgrunn i økonomisk atferdsteori, vil oppgaven studere følgende problemstilling:

*“Hva motiverer private barnehageeiere i Bergen kommune?”*

For å besvare oppgavens problemstilling vil følgende forskningsspørsmål besvares:

- 1) Hvordan forsøker Bergen kommune å løse eventuelle prinsipal-agent-problemer og asymmetrier mellom kommunen og de private barnehagene?
- 2) Hvordan er kvaliteten på tjenestene i de private barnehagene sammenlignet med de kommunale barnehagene?
- 3) I hvilken grad finnes det en sammenheng mellom kvalitet og profit i de private barnehagene?
- 4) Er offentlig tilskudd og kostpenger et insentiv til profit i de private barnehagene?



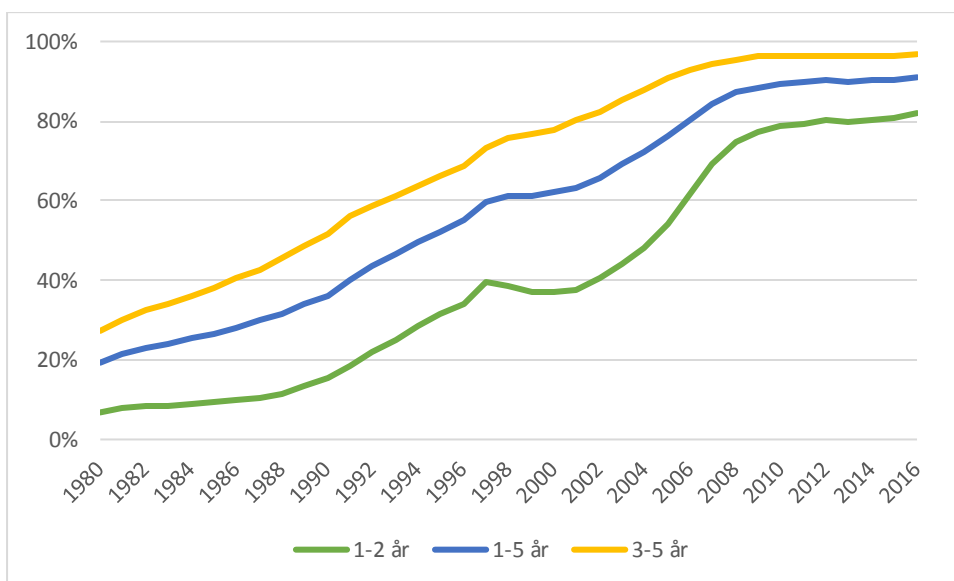
Innledningsvis i oppgaven vil en generell gjennomgang av barnehagesektoren i Norge presenteres, med hovedvekt på Bergen kommune. Gjennomgangen innebærer informasjon om etablering, organisering og finansiering av private barnehager. I kapittel 3 vil vi presentere det teoretiske rammeverket som vi benytter oss av. Dette består i hovedsak av teori og definisjoner av barnehagekvalitet, indre og ytre motivasjonsteori og prinsippal-agent-teori.

I kapittel 4 vil metoden som benyttes for å besvare oppgavens problemstilling gjennomgås, og i kapittel 5 vil analyse- og diskusjonsdelen presenteres. Det sistnevnte kapitlet består av å svare på oppgavens fire forskningsspørsmål i en kvalitativ og kvantitativ del. Den kvantitative delen består av deskriptive analyser og regresjonsanalyser. Avslutningsvis er konklusjonen i oppgaven presentert, der hovedfunnene blir kort oppsummert.

## 2. Om barnehager

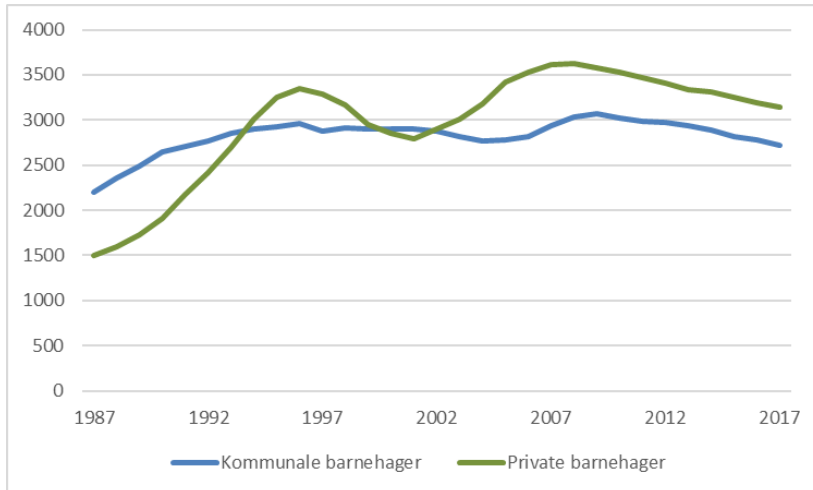
En barnehage skal, etter barnehageloven av 1995, være en pedagogisk tilrettelagt virksomhet for barn under opplæringspliktig alder. I 2016 gikk 282 649 barn i til sammen 5978 norske barnehager, og 53 prosent av disse barnehagene var private barnehager (SSB, 2017b). Ifølge barnehageloven (2005, § 8) er kommunen pliktig å tilby barnehageplass til barn under opplæringspliktig alder som er bosatt i kommunen. Barn i Norge har rett til barnehageplass fra fylte ett år senest fra utgangen av november det året det søkes. Opptak til alle godkjente barnehager, både private og kommunale, søkes gjennom samordna opptak (Regjeringen, 2017).

Våren 2003 behandlet Stortinget stortingsmelding nummer 24, "Barnehagetilbud for alle". Stortingsmeldingen hadde et særlig fokus på barn i aldersgruppen 1-2 år, ettersom barnehagedekningen var lavest for denne aldersgruppen. Hovedbudskapet i stortingsmeldingen var at alle familier som ønsket barnehageplass skulle få tilbud om det i løpet av 2005. I år 2000 gikk cirka 40 prosent av barn i aldersgruppen 1-2 år i barnehage, og i år 2016 var denne andelen økt til 80 prosent. Tall fra Statistisk sentralbyrå viser at barnehagedekningen i dag er svært høy sammenlignet med tidligere (se figur 1). For de eldste barna er barnehagedekningen nå nesten 97 prosent. I dag ligger den totale barnehagedekningen i Norge på 91 prosent til sammenligning med cirka 20 prosent i 1980 (SSB, 2017a).



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

Antall private barnehager har økt siden slutten av 1980-tallet, og i dag er det flere private barnehager enn kommunale barnehager i Norge (se figur 2). Ifølge Statistisk sentralbyrå går nå nesten 49 prosent av barn i private barnehager.



Figur 2: Utvikling i antall kommunale og private barnehager i Norge fra 1987 til 2017 (SSB, 2017a).

## 2.1 Bergen kommune

Bergen kommune har en visjon om å gi “en mangfoldig barnehage av høy kvalitet for alle barn” (Bergen kommune, 2018d). Kommunen har til sammen 265 barnehager, der omtrent 70 prosent er private barnehager. Flere av disse er en del av større barnehagekjeder og er organisert som aksjeselskap. Den største private barnehagekjeden i Bergen består av 28 barnehager, den nest største av 19 barnehager og den tredje største av 8 barnehager (Barnehagefakta, 2017). Flere av barnehagekjedene er landsdekkende, og har virksomhet i flere kommuner. Ny forskning fra Telemarksforskning viser at private barnehager som inngår i store kjeder har høyere overskudd enn barnehager som ikke er en del av større kjeder (Lunder, 2018). I tillegg finnes det 8 barnehager i Bergen som er en del av Norges største barnehagestiftelse, totalt bestående av 64 barnehager i landet.

## 2.2 Etablering og organisering av private barnehager

Før en barnehage kan settes i drift kreves det godkjenning hos kommunen. Eier av barnehagen forplikter seg til å drive barnehagen i tråd med gjeldende regelverk med hensyn til pedagogisk innhold, helse, miljø og sikkerhet (Bergen kommune, 2018b). Ved etablering av en barnehage må det vises til konkrete planer for bygg, tomt, eierform, antall ansatte og antall barn. Barnehagene som oppfyller kravene har rett til å få godkjenning. Når kommunen vurderer om en barnehage skal få tillatelse til etablering, vil dette gjøres med bakgrunn i behov og etterspørsel etter barnehageplasser i det aktuelle området og kommunen (Utdanningsdirektoratet, 2015a).

Private barnehager kan organiseres på ulike måter. De vanligste selskapsformene for private barnehager i Bergen er aksjeselskap eller stiftelse. Selskapsformene som kan minne om aksjeselskap er ansvarlig selskap, eneeierforetak og selskap med delt ansvar. Selskapsformer som bygger på lignende organisering som stiftelser er forening, samvirke lag og selskaper med begrenset ansvar. Med bakgrunn i hvordan barnehagene er organisert vil oppgaven heretter omtale private barnehager som enten profittsøkende barnehager eller ikke-profittsøkende barnehager. Inndelingen er basert på kriteriene i tabell 1:

<i><b>Profittsøkende barnehager</b></i>	<i><b>Ikke-profittsøkende barnehager</b></i>
Aksjeselskap Ansvarlig selskap Eneeierforetak Delt ansvar	Stiftelse Forening Samvirke lag Begrenset ansvar

*Tabell 1: Profittsøkende og ikke-profittsøkende private barnehager*

De profittsøkende barnehagene har personlige eiere som kan disponere overskuddet og ta utbytte, mens for de ikke-profittsøkende barnehagene er eierskapet ofte upersonlig. For eksempel vil et overskudd i en foreldreid barnehage (samvirke lag) bli relativt lite når det deles på antall barn i barnehagen, og derav upersonlig eierskap. Til sammenligning kan eier av en barnehage organisert som et eneeierforetak motta og disponere hele overskuddet alene. Skillet mellom profittsøkende og ikke-profittsøkende barnehager er ikke helt entydig. Det er for eksempel mulig at en eier av en barnehage organisert som aksjeselskap ikke søker profitt,

eller at eier ikke har planer om å ta ut vesentlig høyere lønn eller utbytte enn kompensasjon for egen arbeidsinnsats.

Etter vår inndeling faller cirka 70 prosent av de private barnehagene i Bergen kommune i kategorien profittsøkende barnehager, og cirka 30 prosent i kategorien ikke-profittsøkende barnehager. For enkelhetens skyld vil både eierne i de profittsøkende barnehagene og ledelsen i de ikke-profittsøkende barnehagene omtales som barnehageeiere. Når oppgaven omtaler «private barnehager» menes de private barnehagene i sin helhet, det vil si både de profittsøkende og de ikke-profittsøkende barnehagene.

### 2.3 Finansiering av private barnehager

De private barnehagene i Bergen finansieres av kommunen i form av offentlig tilskudd og foreldrene i form av foreldrebetaling. Kommunen gir tilskudd til godkjente private barnehager, og barnehagene skal bli behandlet likeverdig når det bevilges tilskudd. Hvis Bergen kommune godkjenner offentlig finansiering av en privat barnehage, vil barnehagen ha rett på evigvarende kommunalt tilskudd. Tilskuddet beregnes ut ifra gjennomsnittlige utgifter hos de kommunale barnehagene i kommunen, og finansieres av kommunens skatteinntekter og tilskudd fra staten. De private barnehagene har krav på samme tilskudd som de kommunale barnehagene mottar i offentlig støtte. Bergen kommune vedtar selv hvor mye de ønsker å bruke på barnehagene ut over egne kommunebudsjetter (Regjeringen, 2018).

Foreldrebetalingen er per 01.01.2018 maksimalt kr 2 910 per måned for en heltidsplass, totalt kr 32 010 per år. Det er denne satsen flertallet av både de kommunale og private barnehagene forholder seg til når foreldrebetalingen fastsettes (Bergen kommune, 2018a). Det er også vanlig med søskenmoderasjon, som innebærer at barn nummer to får 30 prosent rabatt og barn nummer tre får 50 prosent rabatt på foreldrebetalingen. Barnehagene kan i tillegg til foreldrebetaling kreve penger til kost. Denne satsen varierer fra barnehage til barnehage, men ligger i Bergen kommune på omtrent kr 245 per måned for flertallet av de kommunale barnehagene, mens i de private barnehagene varierer prisen fra kr 100 til kr 660 per måned (Utdanningsdirektoratet, 2017c).

Barnehageloven fastsetter at offentlig tilskudd og foreldrebetaling skal komme barna til gode. Byrådet i Bergen kommune har i høringsuttalelse til Kunnskapsdepartementet støttet forslaget knyttet til endringer i barnehageloven og forskriftsendring for bruk av offentlig tilskudd og foreldrebetaling. Bakgrunn for høringsuttalelsen er at dagens regelverk ikke inneholder spesifikke rettslige krav til private barnehager når det gjelder bruk av offentlige midler. Det nye regelverket skal i større grad gi kommunen mulighet til å inndra offentlige tilskudd og foreldrebetaling dersom midlene ikke brukes i henhold til kravene og retningslinjene. Kommunen mener at dette vil føre til mer og bedre kontroll av de private barnehagene, og at de økonomiske kostnadene knyttet til dette må fullfinansieres av staten (Bergen kommune, u.å).

### 3. Teoretisk rammeverk

For å besvare oppgavens problemstilling og begrunne de fire forskningsspørsmålene vil det i dette kapittelet presenteres relevant økonomisk teori. Oppgavens tema er å belyse hva som motiverer de private barnehageeierne i Bergen. Dette innebærer å studere hvorvidt eierne motiveres av egeninteressen eller indre faktorer som å tilby høy kvalitet. Studiet vil også undersøke om det foreligger motstridende interesser mellom Bergen kommune og eierne av de private barnehagene.

I dette kapittelet vil først rammeplanen for barnehagene og barnehageloven presenteres. Rammeplanen og barnehageloven vil i denne oppgaven bli tolket som en kontrakt mellom Bergen kommune og eierne av barnehagene. Oppgaven vil videre forsøke å forklare hva kvalitet i barnehagesektoren innebærer. Deretter vil teori om ytre og indre motivasjon presenteres og diskuteres. Teorien som forutsetter at individet motiveres av egeninteressen og egen vinning er prinsippal-agent-teorien, som presenteres til slutt i kapittelet.

#### 3.1 Rammeplan for barnehagen og barnehageloven som kontrakt

Rammeplanen for barnehager blir ofte ansett som barnehagens “grunnlov”, og gir retningslinjer for kvalitetsarbeid og kvalitetsutvikling i barnehagene. Ifølge regjeringen skal den legge grunnlag for videre utvikling og læring, hvor målet er trygge barnehager med kvalifiserte og omsorgsfulle voksne med fokus på lek og læring. Bergen kommune har målsetting om et barnehagetilbud av høy kvalitet, og det er derfor viktig at barnehagene følger rammeplanen.

Rammeplanen er basert på kravene i barnehageloven. Stortinget har fastsatt overordnede bestemmelser som gir retningslinjer og krav til barnehagens innhold og oppgaver. Ifølge barnehageloven (2005, § 7) skal barnehageeieren drive virksomheten i samsvar med gjeldende lover og regelverk. Dette innebærer at barnehageeieren har juridisk ansvar for kvaliteten på barnehagetilbudet. Eieren har også ansvar for bruken av offentlige tilskudd og midlene fra foreldrebetaling. Barnehageloven (2005, § 14 a) fastsetter at offentlig tilskudd og foreldrebetaling skal komme barna til gode, samtidig som barnehagen kan ha et rimelig

årsresultat. Loven oppgir videre at “barnehagen kan ikke ha vesentlig lavere personalkostnad per heltidsplass enn det som er vanlig i tilsvarende kommunale barnehager”. Hvis det offentlige tilskuddet og foreldrebetalingen ikke kommer barna til gode, kan kommunen holde tilbake, redusere eller kreve tilbakebetaling av tilskuddet fra private barnehager. En rapport utarbeidet av Utdanningsdirektoratet (2017a) viser at kommunene oppfatter regelverket som lite konkret, med store rom for individuelle tolkninger og skjønsmessige vurderinger. I rapporten fremkommer det at kommunene svært sjelden vinner frem når det rettes krav om tilbakebetaling av offentlige tilskudd.

Barnehagen må forholde seg til lovverk som gjelder for personalet i barnehagen, og den må ha en forsvarlig pedagogisk og administrativ ledelse. Som det fremgår i barnehageloven må eierne av de private barnehagene sørge for at pedagognormen oppfylles. Formålet med pedagognormen er å sikre at det er tilstrekkelig personell med pedagogisk kompetanse til å ivareta barnas behov (Utdanningsdirektoratet, 2015b). En pedagog er en barnehagelærer som har barnehagelærerutdanning, førskoleutdanning eller annen 3-årig pedagogisk utdanning fra høyskole- eller universitetsnivå. Det skal være minst én pedagogisk leder per 7-9 barn under tre år, og minst én pedagogisk leder per 14-18 barn over tre år. Dette innebærer at et ekstra barn kan utløse krav om en ny fulltidsstilling som pedagogisk leder (Forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon i barnehager, 2017, § 1). Det kan søkes om dispensasjon fra pedagognormen hvis særlige hensyn tilsier det. Det øvrige personalet i barnehagen må videre være tilstrekkelig nok til å drive en tilfredsstillende pedagogisk virksomhet.

## 3.2 Kvalitet

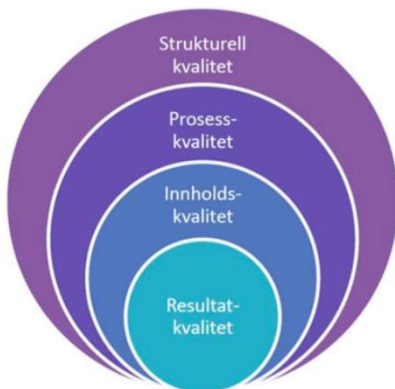
Kvalitet kan defineres som “evnen til å tilfredsstille brukerens eller kundens krav til forventninger” (Gundersen & Halbo, 2018). Kvalitet kan også defineres som “i hvilken grad en samling av iboende egenskaper oppfyller behov eller forventninger som er angitt, vanligvis underforstått eller obligatorisk” (Norsk Standard, 2017). Hva som er obligatoriske egenskaper for en barnehage fremgår av barnehageloven og rammeplanen.



### 3.2.1 Kvalitet i barnehagesektoren

Barnehagekvalitet kan defineres som ‘barnas, foreldrenes og de ansatte oppfatninger av og erfaringer med barnehagen, og i hvilken grad barnehagen oppfyller faglige og samfunnsmessige kriterier for hva en god barnehage er’ (Søbstad, 2002, s. 17). Utdanningsdirektoratet benytter et kvalitetssystem som skal gi kommunen og barnehagen informasjon om hva som skal vektlegges i barnehagene, der ett av målene er at det skal bidra til et likeverdig barnehagetilbud for alle barn. De siste årene har det vært et økt fokus på kvalitet i barnehagene, og det diskuteres hvorvidt det skal innføres krav til antall ansatte og strengere krav til antall barn per pedagog (Kunnskapsdepartement, 2017).

Kvaliteten i barnehagen kan defineres langs fire dimensjoner; strukturkvalitet, prosesskvalitet, innholdskvalitet og resultat-kvalitet (se figur 3). Disse kvalitetsdimensjonene vil presenteres i de påfølgende delkapitlene.



Figur 3: Kvalitet i barnehagen (Utdanningsdirektoratet, 2013)

### 3.2.2 Strukturkvalitet

Strukturkvalitet betegner egenskaper ved betingelsene i rammeplanen, slik som barnehagens fysiske utforming, areal, arbeidsrutiner, økonomiske innsatsfaktorer og bemanning (Gulbrandsen & Eliassen, 2012, s. 14). Standarden på disse innsatsfaktorene bestemmer den samlede strukturkvaliteten (SSB, 2011). For eksempel kan bemanning defineres ut fra standarder som personaltetthet, kompetanse eller utdanning. Kvaliteten på de strukturelle faktorene styres i stor grad av rammene utenfor barnehagen, som for eksempel økonomisk tilskudd (Utdanningsdirektoratet, 2013). Standardene bærer med seg kostnader, og i en studie

gjort av Telemarksforskning fremkom det at den største kostnadsposten for en barnehage er personalkostnader (Lunder, Eika & Kallager, 2015, s. 32).

### **3.2.3 Prosesskvalitet**

Prosesskvalitet betegner egenskaper ved interaksjonen mellom barna, mellom barna og de ansatte, og mellom foreldre og barnehagen. Kvaliteten på interaksjonen bestemmer i hvilken grad barnehagen gir mulighet til utvikling og læring gjennom trygg omsorg, lek og samvær. Prosesskvalitet omhandler dessuten barnehageledelsen og de ansattes pedagogiske kompetanse i praksis, noe som betyr at prosesskvalitet i stor grad avhenger av de ansattes personlige egenskaper og væremåte (Langfjæran, 2014, s. 9). Eieren av barnehagen kan påvirke prosesskvaliteten ved å ha tilfredsstillende bemanning og aktiviteter som øker barnets trygghet, læring og utvikling. I en studie fra Science Magazine (2013) fremkom det at prosesskvaliteten er avgjørende for barnets læring, og at strukturelle forhold som barnehagens fysiske utforming og de ansattes utdanning er av mindre betydning.

### **3.2.4 Innholdskvalitet**

Rammeplanen for barnehager gir retningslinjer til barnehagene, og fungerer som en plan for hvilket innhold barnehagene skal ha (Utdanningsdirektoratet, 2013). Innholdskvaliteten i en barnehage blir ofte referert til som den pedagogiske kvaliteten barnehagen tilbyr. Dette gjenspeiler barnehagens "indre kvalitet" og i hvilken grad barnehagen lever opp til retningslinjene og kravene som er satt i rammeplanen og barnehage-loven. Dette kan for eksempel være krav til antall pedagoger eller anbefalt leke- og oppholdsareal per barn.

### **3.2.5 Resultatkvalitet**

Prosesskvaliteten kan være avgjørende for resultatkvaliteten. Resultatkvaliteten omhandler barnets trivsel og utvikling, og viser i hvilken grad barnehager faktisk lykkes med positive bidrag til barnets sosiale, kognitive og språklige utvikling. Dette kan også dreie seg om barnehagens resultater for spesifikke mål, slik som inkludering og forebygging av for eksempel mobbing (Gulbrandsen & Eliassen, 2012, s. 16). Resultatkvalitet er hva som er ønskelig å oppnå med kvalitetsarbeid, og knytter seg opp mot mål definert i lov og rammeplan (Utdanningsdirektoratet, 2017d).

## 3.3 Motivasjonsteori

Motivasjon kan defineres som “de biologiske, psykologiske og sosiale faktorene som aktiverer, gir retning til og opprettholder atferd i ulike grader av intensitet for å nå et mål” (Kaufmann & Kaufmann, 2015, s. 113). Hvilke drivkrefter som får mennesket til å handle og hvorfor handlingene går i ett spor fremfor et annet, er sentralt når motivasjon studeres. Teorien omhandler hva som er målet for handlingene og hvilke hensikter som følger med. Intensitet i handling står også sentralt, og spørsmålet som ofte stilles er hvorfor det er forskjeller i innsats mellom individer med samme forutsetninger. Motivasjonsteori skiller ofte mellom ytre og indre motivasjon, og disse vil presenteres i de påfølgende delkapitlene.

### 3.3.1 Ytre motivasjon

Ytre motivasjon er motivasjon som stammer fra ytre påvirkning, og er ofte et resultat av monetære belønninger. Ifølge teorien er individet avhengig av belønning for å yte innsats (Deci & Ryan, 2000, s. 60). Teorien tar utgangspunkt i at individer som motiveres av ytre faktorer er umotiverte, men velger å selge sin arbeidskraft til riktig pris med egeninteressen som hovedmål. Det vil si at individet ikke motiveres av oppgaven i seg selv, men av hvilken belønning man oppnår ved å utføre aktiviteten (McGregor, 1960). Denne belønningen kan være høyere lønn, bonus, forfremmelse eller andre former for ytre faktorer. For eier av en privat barnehage kan ønske om å gå med større overskudd eller oppnå høy sosial status være eksempler på ytre motivasjonsfaktorer. Ytre motivasjon kan også skyldes angst for straff eller sosiale sanksjoner. For eksempel kan barnehageeiere være ytre motivert grunnet angsten for tilbakebetaling av tilskudd, eller angsten for dårlig omdømme som kan gi negative konsekvenser for fremtidig inntjening.

### 3.3.2 Indre motivasjon

I motsetning til ytre motivasjonsteori går ikke indre motivasjonsteori ut på at individet er avhengig av ytre faktorer for å yte innsats. Mennesker er nysgjerrige skapninger med evner til å lære og utforske. Teorien vektlegger at et individ er motivert ut i fra psykologiske og medfødte behov, slik som kompetanse, autonomi og tilknytning. Oppnåelsen av dette kalles

for indre motivasjon og kan identifiseres ved at et individ utfører en aktivitet fordi den i seg selv er tilfredsstillende (Deci & Ryan, 2000, s. 56).

Å eie en barnehage kan være motiverende i seg selv i form av mestring og interesse for arbeidet. Barnehageeieren kan motiveres av trygghet, et godt arbeidsmiljø og muligheten til å påvirke sin egen arbeidsdag. Barnehageeieren handler altså ut i fra at aktiviteten oppleves som spennende, utfordrende og samfunnsnyttig, fremfor dens ytre belønning som for eksempel profitten av å drive en barnehage. Ifølge Deci og Ryan (2000) fører indre motivasjon til høyere kvalitet innenfor læring og kreativitet. For eksempel kan indre motivasjon hos eiere og ansatte i en barnehage ha positiv effekt på kvaliteten til barnas språklige, kognitive og sosiale utvikling.

### **3.3.3 Konflikt og samspill mellom indre og ytre motivasjon**

De siste 50 årene har det blitt gjort mye forskning for å finne sammenheng mellom monetære insentiver og motivasjon. Standard økonomisk teori skiller tradisjonelt ikke mellom ulike typer motivasjon. Indre motivasjon har blitt ansett som noe som ikke kan påvirkes, og har derfor ofte blitt ignorert (Frey & Jegen, 2001, s. 591). Nyere forskning har vist at monetære insentiver kan både svekke og styrke den indre motivasjonen. Ytre motivasjon kan redusere den indre motivasjonen, og nettoeffekten av en økning i ytre motivasjon kan bli negativ for den totale motivasjonen. Hvis ytre insentiver oppleves som kontrollerende, kan dette svekke den indre motivasjonen. Dette betegnes som “crowding-out effect” (Frey & Jegen, 2001, s. 594). Insentiver blir ofte innført for å endre den faktiske atferden, og ikke for å øke den indre motivasjonen.

At ytre insentiver kan fortrenge den indre motivasjonen ble først påvist av Deci i 1971. Eksperimentet han utførte gikk ut på å løse puslespill i tre runder. I den første og siste runden fikk deltakerne ingen form for ytre belønning, mens i den andre runden ble deltakerne betalt for hvert puslespill de løste. I hver runde fikk deltakerne åtte minutter med frihet til å gjøre hva de ville, enten det var å løse puslespill eller lese avisen. Resultatet av eksperimentet viste forskjeller i første og siste runde, der deltakerne brukte mer tid på å gjøre andre ting enn å løse den faktiske oppgaven i den siste runden. Med bakgrunn i eksperimentet kan man anta at hvis man blir utsatt for ytre insentiver, kan det gjøre at man mister interessen for oppgaven. Dette

gjelder spesielt hvis den monetære belønningen fjernes. Andre eksperimenter viser at monetære insentiver kan øke den indre motivasjonen fordi høy betaling kan signalisere at oppgaven er viktig (Kube, Marèchal & Puppe, 2008). Å motta kommunalt tilskudd, som hovedsakelig finansieres av skatteinntekter, kan signalisere at det å drive en barnehage er en oppgave av høy viktighet.

Akerlof (1982) utviklet "gave-bytte-teori", som baseres på at agenten anser fastlønn og innsats som en slags gaveutveksling. Agenten aksepterer en lønn og gir innsats tilbake. Dette er motstridende med standard økonomisk teori som forutsetter at agenten trenger ytre insentiver for å yte ekstra innsats. Akerlof hevdet at høyere fastlønn vil føre til høyere innsats. Historien viser at mennesker har behov for å gjengjelde tjenester, noe som kan forklare hvorfor mennesker jobber hardt til tross for at de bare mottar et fast beløp. Eiere av private barnehager kan jobbe hardere og smartere dess mer kommunen gir de i tilskudd, fordi de ønsker å gjengjelde denne betalingen med høy innsats.

Med bakgrunn i motivasjonsteori er følgende forskningsspørsmål utformet;

*I hvilken grad finnes det en relasjon mellom kvalitet og profitt i de private barnehagene?*

Ifølge motivasjonsteorien kan en barnehage med lav kvalitet og høy profitt indikere at barnehageeieren er ytre motivert, og i motsatt tilfelle indre motivert. Ved å studere kvaliteten i de private barnehagene og undersøke hvordan denne kvaliteten påvirker årsresultat, kan man avdekke i hvilken grad eierne er ytre eller indre motiverte. Hvis en barnehage tilbyr høy kvalitet på bekostning av årsresultatet, kan dette indikere at barnehageeieren er indre motivert. Hvis en barnehage tilbyr lav kvalitet som fører til økt årsresultatet, gir dette indikasjoner på at barnehageeieren motiveres av egen økonomisk vinning.

### 3.4 Prinsipal-agent-teori

En velkjent teori for å studere insentivproblemer er prinsipal-agent-teori. Prinsipalen har en jobb som han eller hun ønsker å få utført. I stedet for at prinsipalen utfører jobben selv, tilbyr vedkommende jobben til en agent for en økonomisk kompensasjon. Prinsipalen tilbyr agenten en kontrakt, som agenten velger å akseptere eller ikke (Laffont & Martimort, 2002). Kompensasjonen til agenten vil avhenge av det endelige resultatet som oppnås. Agenten

handler på vegne av prinsipalen, og prinsipalen kan observere det endelige resultatet, men kan i mindre grad observere agentens innsats.

Oppgaven vil rette fokus mot agenten som barnehagens eier, og prinsipalen som Bergen kommune. Bergen kommune tilbyr eiere av de private barnehagene en økonomisk kompensasjon i form av offentlig tilskudd mot at de driver barnehager. Årsresultatet som barnehageeieren sitter igjen med er blant annet en funksjon av tilskuddet, og et overskudd kan derfor bli sett på som en bonus.

En prinsipal-agent-modell har tre ingredienser: mulig overskudd, interessekonflikt og asymmetrisk informasjon (Hendrikse, 2002, s. 91). Disse vil presenteres i de påfølgende delkapitlene.

### **3.4.1 Mulig overskudd**

I et prinsipal-agent-forhold er prinsipalen villig til å betale mer for jobbutførelsen enn det koster for agenten å utføre aktiviteten, dersom agenten driver barnehagen kostnadseffektivt. Dette kan medføre et mulig overskudd (Hendrikse, 2002, s. 91). Barnehageeierens valg og handlinger påvirker resultatet til virksomheten, og har derfor en betydning for nytteoppnåelsen til Bergen kommune som prinsipal. Handlingene er en form for innsats som har betydning for eventuell gevinst eller nyttefor tap for barnehageeieren som agent.

### **3.4.2 Interessekonflikt**

Prinsipal-agent-teorien forutsetter at individet i hovedsak er rasjonell og motiveres av egeninteressen, som ofte betyr egen økonomisk vinning. Dette kan bety at prinsipalen og agenten ikke nødvendigvis har samme interesse eller mål for arbeidet. Motstridende interesser kan føre til uoverensstemmelser i type innsats og innsatsnivå til agenten (Laffont & Martimort, 2002). Agenten ønsker høyest mulig kompensasjon med lavest mulig innsats, mens prinsipalen ønsker høyest mulig overskudd for lavest mulig kostnad. I barnehagens tilfelle kan det være at eier av barnehagen har feil type innsats i form av at kostnadsreducerende tiltak prioriteres fremfor kvalitetsfremmende innsats.

Med bakgrunn i denne interessekonflikten er følgende forskningsspørsmål utformet:

*Hvordan er kvaliteten på tjenestene i de private barnehagene sammenlignet med de kommunale barnehagene?*

Hvis teorien stemmer med hvordan barnehager drives i praksis, vil det være lavere kvalitet i de private barnehagene sammenlignet med de kommunale barnehagene. Dette er fordi ifølge prinsipal-agent-teorien handler agenten ut i fra egen økonomisk vinning, og de private barnehageeierne vil derfor ha insentiv til kostnadsreduisering fremfor innsats rettet mot å bedre kvaliteten. Kommunen har som interesse å tilby barnehageplasser av høy kvalitet, og de kommunale barnehagene vil derfor bli brukt som et sammenligningsgrunnlag.

### **3.4.3 Asymmetrisk informasjon**

Asymmetrisk informasjon er når den ene part, ofte agenten, har privat informasjon både før og etter en kontraktsinngåelse (Hendrikse, 2002, s. 8). Privat informasjon kan for eksempel være informasjon om egen arbeidsinnsats eller kompetanse. I utgangspunktet kan private aktører oppfylle ethvert mål som kommunen måtte ønske, gitt at kommunen skriver tilstrekkelige og fullstendige kontrakter med de private tilbyderne. Slike kontrakter vil aldri være fullstendige, og kan umulig dekke alle utfall som kan oppstå. Det vil derfor være rom for frihet og tolkninger som gjør at en privat aktør vil kunne oppføre seg annerledes enn det prinsipalen forestilte seg. De private eierne vil bruke de mulighetene de har til å tjene penger (Shleifer, 1998). Asymmetrisk informasjon kan derfor føre til ugunstig utvalg og moralsk hasard, og det er i prinsipalens interesse å eliminere eller redusere slike agentkostnader.

#### *Ugunstig utvalg*

Ugunstig utvalg kan oppstå når en part har privat informasjon før en kontrakt inngås og bruker dette til egen fordel. Agenten kan ha privat informasjon om kvaliteten på sine tjenester som selges til prinsipalen, eller ha privat informasjon om egen arbeidsproduktivitet (Hendrikse, 2002, s 93). Ugunstig utvalg i barnehagesektoren kan oppstå hvis en privat aktør ønsker å etablere en barnehage, men har andre hensikter enn det kommunen har som mål.

Agenten er bevisst sin ekte motivasjon, men prinsipalen vet derimot ikke hva som bestemmer agentens atferd (Hendrikse, 2002, s. 92). Et eksempel kan være at det kommunale tilskuddet går til egen vinning fordi den private aktøren ønsker å etablere en barnehage med hensikt om

å motta tilskudd for investeringen, for deretter å selge bygget med fortjeneste. Dette innebærer at ugunstig utvalg kan oppstå når kommunen avgjør hvem som skal få lov til å etablere og drive en privat barnehage.

### *Moralsk hasard*

Moralsk hasard kan oppstå som følge av asymmetrisk informasjon etter kontrakten er inngått. En slik situasjon kan oppstå når prinsipalen ikke kan observere agentens handlinger og agenten får ny privat informasjon etter at kontrakten er inngått (Holmstrøm, 1979, s. 74). Barnehageeieren handler på vegne av kommunen og kommunen kan i mindre grad observere disse handlingene. Resultatet av dette kan føre til moralsk hasard, som betyr at barnehageeieren utfører en handling som er til ugunst for kommunen. Dette kan innebære at tilskudd og kommunale ressurser blir brukt til andre formål enn det kommunen har instruert barnehageeieren. Funn fra Telemarksforskning viser at høyere tilskudd fører til høyere overskudd i de private barnehagene på kort sikt (Lunder, 2018). For eksempel kan barnehagen som agent se på kostnadsestimering som en strategi, ved å underestimere oppstartskostnadene og overestimere oppfølgingskostnadene. På denne måten blir Bergen kommune som prinsipal bundet til sin forpliktelse, noe som kan virke til fordel for agenten (Lane, 2005, s. 59).

Kommunen har en fast makspris per barn for foreldrebetaling, som gjelder både for de kommunale og de private barnehagene. I følge BDO (2018) begrenser maksprisen muligheten til konkurranse, og resultatet kan være at eventuelle kostnadsbesparelser ikke kommer barna til gode i de private barnehagene. I utgangspunktet skal også tilskuddet per heltidsplass være det samme for både kommunale og private barnehager i samme kommune. Det kan derfor finnes insentiver til kostnadsreduksjon fordi barnehagen kan få hele kostnadsreduksjonen i form av økt overskudd (Hagen, 1990, s. 20). I praksis viser det seg likevel at tilskuddet kan variere innenfor samme kommune. Dette er ofte et resultat av alder på bygget og endringer i antall heltidsplasser gjennom året (Lunder, 2018).

Et annet eksempel på moralsk hasard kan være at barnehagen oppgir at de har høyere kostnader enn det de egentlig har, og med dette hensikt til å motta høyere tilskudd (Hagen, 2005, s.135). Eksempelvis kan barnehageeieren selv eie barnehagelokalene, men betale husleie som er høyere enn markedspris for tilsvarende lokaler. Hvis kommunen ikke kjenner de virkelige kostnadene knyttet til å drifte en barnehage eller potensialet til å holde kostnadene nede, kan



de risikere å betale høyere tilskudd enn nødvendig. Det er kostbart for kommunen å kontrollere om kostnadene de private barnehagene oppgir er rimelige. Overføringene fra kommunen kan derfor bli så høye at barnehagene får mer enn dekket sine kostnader og således oppnår en finansiell gevinst. Ny forskning viser at kostnadene til private barnehager ikke alltid følger kostnadsnivået i de kommunale barnehagene (BDO 2018; Lunder 2018). Dette gir muligheter til å øke overskuddet for de private barnehagene. Overskuddet oppstår i de kommunene der det er stor avstand mellom kostnadsnivået til de kommunale og det underliggende kostnadsnivået i de private barnehagene. Forskningen viser også at kommuner med høy andel kommunale barnehager har private barnehager med høyere overskudd. En mulig forklaring på dette kan være at det er lettere for en kommune å kontrollere og overvåke kostnadene i sine egne kommunale barnehager når det er få av dem. Kommunen kan forsøke å unngå høye kostnader ved å innføre et strammere budsjett, men kan da risikere at det går utover kvaliteten på tjenesten.

Det er ikke bare i de private barnehager moralsk hasard kan oppstå. Det kan også oppstå i de kommunale barnehagene i form av at de statlige overføringene ikke gir incentiver til omstilling eller andre nødvendige tiltak for å bedre lønnsomheten eller kvaliteten. Dette er fordi ledelsen i de kommunale barnehagene ikke selv bærer de fulle kostnadene hvis det går dårlig, men heller ikke får gevinsten hvis det går godt, noe som svekker incentivet til kostnadsreducerende innsats (Hagen, 1990, s. 11). Statlig støtte til ulønnsomme barnehager kan derfor føre til enda flere ulønnsomme barnehager. Ettersom beregningen av tilskudd baseres ut i fra de kommunale barnehagene, kan tapet for Bergen kommune oppstå ved at de får en næringsstruktur som blir mindre lønnsom sett fra et samfunnsøkonomisk perspektiv. Kommunens tilskuddsordning reflekterer også valgene til kommunen. Et slikt valg kan for eksempel være bemanningstetthet. Hvis kommunen velger å ha en høy bemanning i egne barnehager, vil de private barnehagene få tilskudd slik at de har mulighet til å ha tilsvarende høy bemanning. Ettersom det ikke finnes en lovpålagt bemanningsnorm, kan ikke kommunen kreve at de private barnehagene har tilsvarende bemanning som de kommunale barnehagene. Dette gir de private barnehagene mulighet til å velge hvorvidt de vil fokusere på kvalitet eller profit (Lunder, 2018, s. 16).

Med bakgrunn i asymmetrisk informasjon er følgende forskningsspørsmål utformet:

*Er offentlig tilskudd og kostpenger et insentiv til profitt i de private barnehagene?*

Ifølge barnehageloven (2005, § 14 a) skal offentlig tilskudd dekke driften av barnehagen og komme barna til gode. Kostpenger skal dekke de faktiske utgiftene for måltider som serveres i barnehagen (Regjeringen, 2004). Med dette som utgangspunkt skal ikke økt tilskudd og kostpenger gi mulighet til å øke årsresultatet, men som nevnt kan barnehageeierne ha privat informasjon som de kan bruke til egen fordel. Ved å studere relasjonen mellom tilskudd, kostpenger og årsresultat vil oppgaven forsøke å avdekke hvorvidt tilskudd og kostpenger er et insentiv til å øke årsresultatet.

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

Prinsipal-agent-teorien legger til grunn at individet motiveres av økonomisk egeninteresse og ytre belønning. Teorien kritiseres ved denne underliggende forutsetningen. Kritikken vektlegger at individet ikke bare handler ut i fra økonomiske preferanser, men også ut i fra sosiale preferanser. Handlinger dreier seg ikke bare om individuell egeninteresse, men også om kulturgitte verdier som holdninger og oppførsel. Dette vil si at ytre belønninger ikke er det eneste som motiverer mennesker, men at handlingen også blir påvirket av hvordan mennesker forstår og verdsetter aktiviteten. I dette tilfelle kan man si at private barnehager ikke bare motiveres av egeninteressen, men også av sosiale preferanser (Hirsch, Michaels & Friedman, 1987). Et eksempel kan være at private barnehager motiveres av å jobbe for et likeverdig barnehagetilbud til alle barn og foreldre.

## **3.5 Løsning på asymmetrisk informasjon**

Det har til nå blitt belyst potensielle informasjonsproblemer, som moralsk hasard og ugunstig utvalg. For å løse problemene knyttet til asymmetrisk informasjon kan prinsipalen forsøke å styre agentens atferd ved hjelp av ulike insentivsystemer. Dette kan være insentiver i form av belønning, men også insentiver til å unngå straff.

### 3.5.1 Insentiver

Et insentiv styrer individet til handling, og kan defineres som når *“en person eller en gruppe personer mottar en belønning som resultat av vedkommendes aktiviteter eller beslutninger. Belønningene påvirkes direkte av det den enkelte gjør, og atferden påvirkes av belønningen”* (Hoff, 2009, s. 428). For barnehagene er det rammeplanen og barnehageloven som skal gi eierne insentiver til riktig atferd. Hvis barnehagen ikke retter opp i forhold som er i strid med loven, eller hvis forhold ikke lær seg rette, kan barnehagen bli pålagt å stenge (Barnehageloven, 2005, § 16 a). Kommunen kan også anvende økonomiske sanksjonsmidler.

### 3.5.2 Insentivlønn

Det er to grunnleggende begrunnelser for bruk av insentiv- eller prestasjonslønn (Lazear, 1986). Den første begrunnelsen er å forsøke og løse problemet knyttet til motstridende interesser når det gjelder type innsats og innsatsnivå. Den andre begrunnelsen er seleksjonseffekten, som innebærer at insentivene har betydning for hvem som faktisk velger å bli en privat aktør i barnehagesektoren.

Ifølge Lazear (1986, s. 416) vil ikke fastlønn gi insentiver til å yte ekstra innsats. I et prinsipal-agent-perspektiv trenger individet insentiver til å yte riktig type innsats og ha riktig innsatsnivå. Insentivlønn er et insentivsystem der hele eller deler av betalingen er knyttet til et innsats- eller resultatmål. Ved å bruke insentivlønn kan prinsipalen påvirke agentens atferd (Grimlø, 2005, s. 292). Hvis barnehagen er organisert som et aksjeselskap, kan eier ta utbytte så lenge bestemmelsene i aksjeloven oppfylles. I oppgavens prinsipal-agent-modell kan barnehagens økonomiske overskudd sees på som ekstra belønning utover fastlønn, ettersom størrelsen på utbyttet er en funksjon av det endelige årsresultatet. Det kan derfor tolkes som at eieren av en privat barnehage har en lønn bestående av fastlønn og en prestasjonsbasert belønning som igjen avhenger av årsresultatet.

Insentivlønn kan være effektivitetsfremmende dersom visse betingelser er oppfylt. Agenten må finne det positivt å kunne påvirke sin egen lønn, og må være overbevist om at høyere innsats fører til høyere lønn (Lazear & Gibbs, 2015, s. 234). Prestasjonen til agenten må også i hovedsak påvirkes av egen innsats, og ikke utenforliggende faktorer. Agenten må i tillegg

vurdere de positive konsekvensene av høy innsats større enn de negative konsekvensene. Dette er viktige faktorer som må hensyntas i utformingen av en lønnskontrakt med insentivlønn.

En enkel fremstilling av insentivlønn kan utformes på følgende måte (Lazear og Gibbs 2015, s. 231):

$$\text{Insentivlønn} = a + b R_j$$

der

$a$  = fastlønn

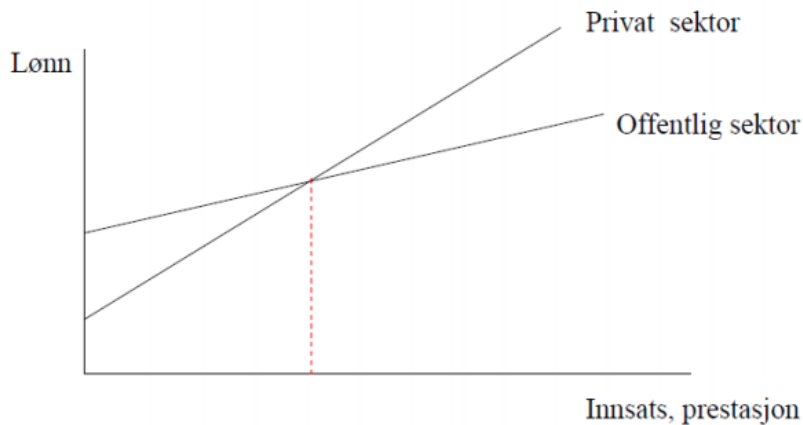
$b$  = avkastning av resultatmål

$R_j$  = innsats- eller resultatmål

Fastlønnen avhenger av kunnskapsverdi, kostnaden ved å yte innsats og agentens preferanse for risiko og lønn. Avkastningen av resultatmålet er insentivintensiteten, og dreier seg om styrken på insentivet. Desto lavere fastlønnen er, dess høyere risiko påtar agenten seg ettersom agenten er mer avhengig av resultatdelen av lønnen for å få en samlet høy lønn. Begge disse faktorene bestemmes av prinsipalen. Den siste faktoren i fremstillingen er resultatmålet, som kan måles ved både objektive og subjektive måltall.

Den andre begrunnelsen for insentivlønn er seleksjonseffekten. Hvilke insentiver en arbeidsplass tilbyr, påvirker hvem som søker seg til jobben (Lazear, 1986). Insentivene som tilbys en privat aktør i barnehagesektoren kan ha en påvirkning på hvem som ønsker å etablere en barnehage.

Figur 4 viser en svært forenklet sammenheng mellom produktivitet og lønn i privat og offentlig sektor. Lønn i offentlig sektor påvirkes i mindre grad av innsats enn i privat sektor, og dermed vil de mest risikoaverse velge offentlig sektor fremfor privat sektor. Privat sektor kan på den andre siden fremstå som mer attraktivt for de som har tro på egne prestasjoner, fordi gode prestasjoner kan gi god avkastning. Det kan derfor tenkes at private barnehageeiere er generelt mindre risikoaverse og har større tro på at de skal lykkes.



Figur 4: Produktivitet og lønn i privat og offentlig sektor (Kvaløy, 2015)

Til høyre for den røde linjen er insentivlønnen lavere for offentlig sektor. Dette kan tiltrekke mennesker som er mindre opptatt av egen økonomisk vinning. De sosiale preferansene, som for eksempel å jobbe for noe som har samfunnsnytte, står sterkere. I en spørreundersøkelse utført i 50 land viste resultatene at ansatte i offentlig sektor har sterkere preferanser for andres velferd, og vil derfor kunne akseptere en lavere lønn (Dur & Zoutenbier, 2014).

Fastlønnen og insentivlønnen, til venstre for den røde linjen, er høyere for offentlig sektor enn privat sektor. En mulig implikasjon av dette kan være at et individ med lav innsats vil drive en kommunal barnehage fremfor å eie en privat barnehage. I en annen studie av Dur og Zoutenbier (2015) viste resultatene at ansatte i offentlig sektor oppfattet seg selv som latere og mindre produktive enn ansatte i privat sektor. Dette kan indikere at barnehagene i privat sektor er mer produktive og dermed krever høyere kompensasjon.

### 3.5.3 Konkurransetsetting som insentiv

Ifølge Hagen (2005, s.125) vil overføring av eierskap fra kommunal til privat sektor generelt innebære at målsettingen blir endret fra velferdsmaksimering til profittmaksimering. Private barnehageeiere kan ha sterkere insentiver til å redusere kostnader enn de offentlige aktørene. Dette kan skyldes at overskuddet kommer en privat aktør til gode i større grad enn en kommunal aktør. Konsekvensen kan være at det går utover kvaliteten på tjenestene som tilbys; det kan være fristende å spare kostnader ved å holde bemanningen på et minimumsnivå og ansette rimelig og ufaglært arbeidskraft. Barnehagene kan også spare kostnader ved å unngå de mest kostbare og krevende barna, noe som kan assosieres med det som kalles for “cream

skimming”. Dette vil si at en virksomhet tilbyr tjenester til de minst kostnadskrevenne kundene (Sheifler, 1998). Funn fra Telemarksforskning viser at når kommunale barnehager har en høy andel minoritetspråklige barn, har private barnehager høyere overskudd (Lunder, 2018, s. 31). En mulig forklaring på dette kan være at de private barnehagene får høyere tilskudd grunnet høyere kostnadsnivå i tilsvarende kommunale barnehager.

Det kan også være slik at private aktører har sterkere insentiver til å investere i innsatsfaktorer som bedrer kvaliteten. Dette kan være viktig for å vinne fram i konkurransen i markedet, ved å tilby tjenester som er mer attraktive enn hva konkurrentene tilbyr. En mulig løsning på prinsipal-agent-problemet, kan være å bruke det offentlige som tilbyder der dempede insentiver er ønskelig. Dette gjelder i tilfeller der ulempene ved sterke insentiver til kostnadseffektivisering er større enn fordelene ved sterke insentiver til kvalitetsforbedringer.

### **3.5.4 Prestasjonsevaluering ved hjelp av resultatmål**

I utforming av kontrakter med insentivordninger er det hensiktsmessig å ha gode resultatmål. Gode resultatmål hjelper prinsipalen med å samle inn relevant informasjon for å redusere problemet med asymmetrisk informasjon (Holmstrøm, 1979). Prestasjonsevaluering skal øke agentens motivasjon og produktivitet, og skal oppmuntre agenten til å jobbe på riktig måte. Resultatmålene må være enkle å bruke og måle den faktiske prestasjonen (Werther & Davis, 1981, s. 236).

Resultatmålene som fastsettes av prinsipalen bør reflektere agentens verdiskapning til bedriften (Baker, Gibbons & Murphy, 1993, s. 2). Det er barnehageloven, rammeplanen og kommunen som bestemmer den langsiktige strategien til barnehagene. Ved bruk av resultatmål kan kommunen forsøke å styre atferden til barnehageeierne. Kommunens resultatmål til barnehagene er ikke nødvendigvis noe som direkte knytter seg til bonus eller belønning, men brukes for å styre fokuset for driften av barnehagen. Resultatmålene kan deles inn i objektive, subjektive og relative måltall, og vil presenteres i de påfølgende avsnittene.

#### ***Objektive måltall***

Objektive måltall er som oftest kvantitative og tellbare tall som kan kontrolleres av andre. Måltallene kan baseres både på finansielle og ikke-finansielle måleparametere, og ut i fra disse måltallene kan man se om resultatmålene er oppnådd eller ikke (Werther & Davis, 1981,

s. 292). Objektive måltall vil ofte oppleves som rettferdige for de involverte, ettersom måltallene er både observerbare og verifiserbare. En konsekvens av bruken av objektive måltall er at det kan være vanskelig å identifisere den enkelte agents prestasjon (Colbjørnsen, 2000, s. 31). Det kan for eksempel være at objektive måltall, som utdannelsesnivå i barnehagen, ikke nødvendigvis fanger opp hvor dyktig bemanningen er i praksis. En løsning kan derfor være å ta i bruk subjektive vurderinger i evaluering av barnehagene.

### *Subjektive måltall*

Subjektive måltall er basert på prinsipalens skjønnsmessige evaluering av agenten og hvilke resultater agenten har oppnådd. Subjektive evalueringer har som formål å premiere verdifulle handlinger som ikke er mulig å måle ved objektive tall (Baker et al., 1993). Dette er hensiktsmessig i den forstand at Bergen kommune kan vurdere kvalitative forhold rundt barnehagen. En mulig konsekvens ved bruk av subjektive måltall er at resultatene kan manipuleres i form av den såkalte «trynefaktoren». Dette innebærer at agenten kan bli premiært på feil grunnlag ved at agenten innnyder seg hos prinsipalen (Prendergast, 1999).

### *Relative måltall*

Ved fastsettelse av kompensasjon kan prinsipalen ta i bruk relative måltall for å vurdere resultatet til en agent sammenlignet med en annen agent (Colbjørnsen, 2000, s. 20). Relative måltall brukes som et verktøy for å filtrere ut felles risiko. Barnehager tilbyr i utgangspunktet like tjenester til lik pris, og etterspørselen etter tjenesten er utenfor deres kontroll. Hvis barnehagen kun kompenseres ut i fra egen produktivitet er den utsatt for risiko forbundet med de vanlige svingningene i etterspørselen. Et eksempel kan være at det fødes færre barn i Norge i en tidsperiode, noe som kan påvirke etterspørselen etter barnehageplasser. En løsning er derfor å gi kompensasjon ut i fra relative måltall, og på denne måten blir agenten i mindre grad straffet for markedsendringer i etterspørselen (Prendergast, 1999).

### *Vridningseffekter ved bruk av måltall*

En mulig konsekvens av å bruke måltall er de såkalte vridningseffektene. Dette vil si at agenten vrir oppmerksomheten mot de aktivitetene som måles, og aktiviteter som ikke måles forsømmes. Når en agent har flere oppgaver kan det oppstå en strategisk tilpasning (Gibbons & Roberts, 2013, s. 62). Oppgavene kan være komplementære, som vil si at det å jobbe på en oppgave øker resultatet for den andre oppgaven. Å drive kostnadseffektivt kan øke

barnehagens kvalitet hvis pengene kommer barna til gode. I dette tilfellet vil kvalitet og kostnadseffektivitet være komplementære oppgaver. Oppgavene kan også være substitutter hvis det å drive kostnadseffektivt forsømmer kvaliteten i barnehagen. Teorien sier at hvis oppgavene er enkle å måle, kan de ha hvert sitt prestasjonsmål. Hvis to oppgaver er substitutter, og den ene er målbar og den andre ikke, bør det ikke gis bonus. Gis det bonus, vil agenten i hovedsak rette fokus mot oppgaven som måles og forsømme den andre (Colbjørnsen, 2000, s. 30). I praksis kan det være mer motiverende for agenten å motta en fast lønn, og på denne måten kan prinsipalen oppmuntre agenten til å prioritere sine aktiviteter ut i fra hva som tjener virksomheten sådan (Kuvaas, 2006). På denne måten appellerer prinsipalen til agentens ansvarsfølelse og indre motivasjon. En annen metode for å dempe vridningseffektene er å bruke subjektive måltall i tillegg til objektive måltall.

Vridningseffekter er samtidig den største styrken ved insentivordninger, og gir kommunen mulighet til å rette oppmerksomheten til barnehagene mot målene og aktivitetene som betyr mest for barnehagetilbudet. Utdfordringen for Bergen kommune kan være å sette sammen en insentivpakke på en gunstig måte, slik at de når sin visjon om et mangfoldig barnehagetilbud av høy faglig kvalitet.

Med bakgrunn i de nevnte prinsipal-agent-problemene er følgende forskningsspørsmål utformet:

*Hvordan forsøker Bergen kommune å løse eventuelle prinsipal-agent-problemer og asymmetrier mellom kommunen og de private barnehagene?*

Oppgaven vil studere hvordan kommunen prøver å løse moralsk hasard og ugunstig utvalg hos barnehageeierne. Ifølge teorien kan kommunen ved riktig bruk av måltall løse informasjonsproblemer ved blant annet å vri oppmerksomheten mot kommunens mål. Rammeplanen og barnehage-loven kan legge grunnlag for disse måltallene, og ved å studere disse kan man avdekke hva som kreves av barnehagene. På denne måten kan man også avdekke hvorvidt det finnes insentiver til å yte kvalitet utover det som er påkrevd av kommunen. Dette vil være nødvendig å undersøke for å få innsikt til å kunne besvare oppgavens problemstilling.



## 4. Metode og datainnsamling

Oppgavens problemstilling innebærer å avdekke hva som motiverer private barnehageeiere ved å undersøke kvalitetsindikatorer og regnskapstall til barnehagene. Basert på problemstillingen og eksisterende tilgjengelig data, tar studiet i bruk sekundærdata som strategi. I oppgaven tas det i bruk en kombinert metodisk tilnærming, det vil si både en kvalitativ og kvantitativ metode.

### 4.1 Oppgavens utvalg

Oppgavens utvalg begrenser seg til de kommunale og private barnehagene i Bergen kommune. Utvalget består av ordinære barnehager og familiebarnehager. Åpne barnehager inngår ikke i studiens utvalg, og denne begrensningen er nødvendig ettersom åpne barnehager mottar tilskudd beregnet ut i fra åpningstid og ikke med bakgrunn i antall heltidsplasser (Utdanningsdirektoratet, 2017b).

Tilgjengeligheten av regnskap for hver enkel kommunal barnehageenhet er begrenset, og studiet vil derfor ikke undersøke den økonomiske driften og situasjonen tilhørende disse. Oppgaven vil dermed kun studere kvaliteten i de kommunale barnehagene.

Studios utvalg varierer til en viss grad ettersom manglende data fører til at noen barnehager utgår i datasettet. Forskningsspørsmål 2 innebærer å sammenligne de ulike kvalitetsindikatorene i kommunale og private barnehager, og studiets datasett har kvalitetsindikatorer for flertallet av disse barnehagene. For forskningsspørsmål 3 og 4 vil kvalitet, tilskudd og kostpenger undersøkes i sammenheng med årsresultatet for de private barnehagene. Grunnet manglende tilgjengelighet til regnskapet for noen av barnehagene, og for at krav om normalfordeling i datasettet skal oppfylles, vil deler av utvalget utgå når forskningsspørsmål 3 og 4 skal besvares.

## 4.2 Beskrivelse av datainnsamlingen

Barnehageloven og rammeplanen tas i bruk gjennom en kvalitativ tilnærming for å studere hvilke lover og regler barnehagene må forholde seg til. For å studere kvaliteten målt i objektive tall er det samlet inn data hentet fra Utdanningsdirektoratet (2017c). Dette er tall som barnehagen selv rapporterer inn med årsmeldingen til Barnehage-statistikk-innrapporteringsløsning (BASIL). Dataen gir blant annet informasjon om antall barn per ansatt, pedagogtetthet, ansattes utdanning og leke- og oppholdsareal per barn. Disse objektive tallene vil benyttes til å måle strukturkvaliteten og deler av innholdskvaliteten i barnehagene.

For å oppnå en subjektiv vurdering av kvaliteten til barnehagene, vil studiet benytte tall hentet fra brukerundersøkelsen gjennomført i 2017. Brukerundersøkelsen er utført på vegne av Bergen kommune, med mål om å gi et helhetlig bilde av foreldrenes tilfredshet av barnehagetilbudet i kommunen. Undersøkelsen kartlegger brukertilfredsheten for syv områder; personalet i barnehagen, lek og læring, språk, relasjon, barnets medvirkning, foreldrenes medvirkning, dannelse og inkluderende fellesskap. 10 964 foreldre i Bergen deltok i undersøkelsen, noe som gir en total svarprosent på 73 (Bergen kommune, 2017b). Disse subjektive tallene vil benyttes til å måle prosess- og resultat-kvalitet, og deler av innholdskvaliteten i barnehagene.

Data i form av tilskudd har blitt tilsendt fra Bergen kommune gjennom privat korrespondanse, og i datasettet består variabelen tilskudd av alle former for kommunalt tilskudd. Informasjon om årsresultatet til de private barnehagene innhentes ved å studere de senest publiserte årsregnskapene for den enkelte barnehage. Dataen er i hovedsak hentet fra nettstedet Proff, der informasjonen baserer seg på foretaksinformasjon fra Brønnøysundregisteret (Proff, u.å). Tilgjengeligheten av årsregnskapene på Proff har vært begrenset ettersom enkelte av barnehagene er registrert som organisasjonsledd og datterselskap. Av nevnte grunn har noen årsregnskap blitt hentet fra barnehagenes egne nettsider, mens andre årsregnskap har blitt samlet inn gjennom kontakt med barnehagene per e-post. I utgangspunktet ville det vært interessant å studere størrelsen på utbytte til de enkelte barnehageenhetene, men det er få barnehager som har registrert utbytte i regnskapet. Denne begrensningen førte til at det ble nødvendig å studere årsresultatet.

## 5. Analyse og diskusjon

I dette kapitlet vil oppgavens problemstilling besvares ved å svare på de tilhørende forskningsspørsmålene. Forskningsspørsmål 1 vil innledningsvis besvares ved å undersøke barnehageloven og rammeplanen. Barnehageloven og rammeplanen gir barnehagen retningslinjer og rammeverk for driften, og skal veilede barnehagene til å ha riktig fokus på kvalitet. Det kan foreligge informasjonsproblemer og agentkostnader som gjør at retningslinjene og rammeverket ikke blir fulgt. Ved å studere barnehageloven og rammeplanen vil oppgaven forsøke å avdekke hvordan Bergen kommune forsøker å løse eventuelle informasjonsproblemer.

Barnehageloven kan benyttes til å finne minstekrav for variablene som inngår i de ulike kvalitetsdimensjonene. Dette vil videre være nødvendig for å besvare forskningsspørsmål 2, som omhandler mulige interessekonflikter mellom Bergen kommune og de private barnehageeierne. Ifølge standard økonomisk teori vil de private barnehagene normalt ha insentiver til kostnadsreducerende innsats fremfor kvalitetsøkende innsats. Oppgaven vil studere hvorvidt teorien stemmer med praksis ved å sammenligne kvaliteten i de private og kommunale barnehagene.

For videre å avdekke motivasjonen til de private barnehageeierne i Bergen kommune, vil forskningsspørsmål 3 besvares ved å studere relasjonen mellom profitt og kvalitet. Avslutningsvis vil oppgaven besvare forskningsspørsmål 4 ved å studere informasjonsproblemet knyttet til kommunalt tilskudd og kostpenger. På denne måten vil oppgaven avdekke hvorvidt tilskudd og kostpenger er et insentiv til egen økonomisk vinning.

## 5.1 Kommunens forsøk på å løse prinsipal-agent-problemer og asymmetrier

Bergen kommunes mål for barnehagesektoren er å tilby barnehager av høy kvalitet, og det er barnehagens eier som har det juridiske ansvaret for kvaliteten. Kommunen har mulighet til styring og kan således vri barnehageeierens innsats mot dette målet, og på denne måten løse eventuelle informasjonsproblemer mellom kommunen og de private eierne.

Forskningsspørsmål 1 er *“Hvordan forsøker Bergen kommune å løse eventuelle prinsipal-agent-problemer og asymmetrier mellom kommunen og de private barnehagene?”*, og vil i denne delen besvares ved å undersøke kvalitativt hvordan Bergen kommune bruker måltall for å løse potensielle informasjonsproblemer. Rammeplanen og barnehageloven anses å være en kontrakt mellom kommunen og de private barnehagene, og det vil i denne delen undersøkes i hvilken grad barnehagene måles på innholdet i denne kontrakten.

### 5.1.1 Objektive måltall

De private barnehageeierne får tilskudd til å dekke driften av barnehagen, og kan ifølge barnehageloven ikke ha vesentlig lavere personalkostnader per heltidsplass enn tilsvarende kommunale barnehager (Barnehageloven, 2005, §14 a). Ordet “vesentlig” gir rom for tolkninger både når det gjelder lønn til de ansatte og antall ansatte. I følge standard økonomisk teori motiveres private barnehageeiere av profit. Mulige interessekonflikter og informasjonsproblemer kan oppstå ved at de private barnehageeierne har insentiv til kostnadsbesparing. Kostnadsbesparelser kan oppnås ved for eksempel å redusere bemanningen og utdannelsesnivået i barnehagen. Disse kostnadsbesparelsene vil motstride med Bergen kommunens mål om et barnehagetilbud av høy kvalitet, som ofte vil innebære flere ansatte og høy faglig kompetanse i barnehagene. For å unngå moralsk hasard måles barnehagene ved hjelp av objektive måleparametere, der resultatene publiseres offentlig hvert år. Måltallene er basert på opplysninger som barnehagene selv rapporterer inn med årsmeldingen til BASIL. Barnehagene måles blant annet på de ansattes utdannelsesnivå, lekeareal per barn, antall barn per ansatte og om barnehagen oppfyller pedagognormen.

Pedagognormen er lovpålagt, og kommunen kan bruke den som et måleparameter for å sikre deler av strukturkvaliteten i barnehagetilbudet. Den øvrige bemanningen i barnehagen skal videre være tilstrekkelig slik at personalet kan drive en tilfredsstillende pedagogisk virksomhet (Barnehage-loven, 2005, §18). Barnehagene måles både på bemanningstetthet og utdannelsesnivå, noe som kan redusere informasjonsproblemer mellom kommunen og barnehagene. Tallene er offentlige, noe som kan gi barnehageeierne incentiver til å ha en tilfredsstillende pedagogisk bemanning. Kommunen kan således kontrollere og vurdere om personalet er tilstrekkelig til å drive en pedagogisk virksomhet. På denne måten kan kommunen bruke dette som et måleverktøy for å styre barnehageeierens oppmerksomhet mot størrelsen på bemanningen og de ansattes faglige kompetanse, noe som kan bidra til å svekke moralsk hasard og motstridende interesser. På den andre siden finnes det per dags dato ingen lovpålagte eller veiledende krav til antall ansatte eller utdannelsesnivå i den øvrige bemanningen. Hvis antall pedagoger og utdannelsesnivået til de øvrige ansatte er substitutter, kan Bergen kommune risikere negative vridningseffekter. Dette kan føre til at barnehageeierne virer fokuset mot å oppfylle pedagognormen, og den pedagogiske kompetansen til den øvrige bemanningen forsømmes.

Et annet informasjonsproblem som kommunen kan stå overfor er størrelsen på barnehagens leke- og oppholdsareal. For å få kommunens godkjenning som privat barnehage, benyttes en norm for leke- og oppholdsareal. Arealnormen er kun veiledende og ikke lovpålagt slik som pedagognormen. Barnas innendørs leke- og oppholdsareal skal ifølge arealnormen være på 4 kvadratmeter per barn over tre år og 5,3 kvadratmeter per barn under tre år. Utearealet bør være seks ganger så stort som leke- og oppholdsarealet inne (Kunnskapsdepartementet, u.å., s. 14). Arealnormen vil bli brukt som minstekrav for videre analyse i oppgaven. Moralsk hasard kan oppstå ved at en barnehageeier har incentiver til kostnadsbesparende innsats ved å ha mange barn i barnehagen i forhold til barnehagens størrelse. Dette kan gå utover strukturkvaliteten i barnehagetilbudet, og kan samlet sett gi lavere kvalitet på barnehagetjenesten. Barnehagene rapporterer areal per barn inne, noe som kan svekke fokuset på skalafordeler. På en annen side rapporterer ikke barnehagene utearealet per barn, noe som kan føre til negative vridningseffekter i form av at oppmerksomheten rettes kun mot innearealet.

### 5.1.2 Subjektive måltall

Rammeplanen nevner en rekke krav til barnehagens innhold og oppgaver. Innholdet og oppgavene fremstår som generelle, ettersom det er få tellbare kriterier å forholde seg til.

“Arbeidsmåtene skal ivareta barnas behov for omsorg og lek, fremme læring og danning og gi barn mulighet for medvirkning. Personalet skal ta i bruk varierte arbeidsmåter, og de skal tilpasses til enkeltbarn, barnegruppen og lokalmiljøet. Valg av arbeidsmåter gir muligheter for å gjøre barnehagens innhold spennende og variert” (Utdanningsdirektoratet, 2017d, s. 43).

Det siterte eksempelet fra rammeplanen gir lite informasjon om hva som faktisk skal gjøres eller hvordan det skal gjøres. Dette kan resultere i stor frihet når rammeplanen skal tolkes av barnehageeiere eller ansatte. I store deler av rammeplanen fokuseres det på personalet, lek, læring, språk, relasjon, barnets medvirkning, foreldres medvirkning, danning og inkluderende fellesskap. Disse faktorene går under prosess- og resultat kvalitet, og kan være vanskelig å måle med tellbare kriterier. Ettersom dette er lite konkret og målbart kan det føre til forsømmelse av oppgavene, og at kostnadsreduserende innsats prioriteres fremfor innsats rettet mot prosess- og resultat kvalitet. Hensikten med å utføre brukerundersøkelsen kan være å oppnå vridningseffekter mot prosess- og resultat kvaliteten i barnehagetilbudet. På denne måten kan Bergen kommune i større grad unngå moralsk hasard som følge av at de private barnehageeierne styrer mot profittmaksimerende innsats på bekostning av kvalitetsfremmende innsats.

Brukerundersøkelsen, som utføres på vegne av Bergen kommune, vektlegger de syv overnevnte hovedområdene som er presentert i rammeplanen. Høy score på brukerundersøkelsen vil kunne styrke barnehagens rykte og renommé. Høyeste oppnåelige resultat er 100 poeng, og en score lik eller over 80 er ifølge brukerundersøkelsens hovedrapport et godt resultat. I denne studien vil derfor en score over 80 tolkes som oppfylt “kvalitetsnorm”.

### 5.1.3 Relative måltall

Både de private og kommunale barnehagene i Bergen kommune får tilskudd fra kommunen. Som det fremgår i forskriften for tildeling av tilskudd, er tilskuddet til private barnehager en funksjon av hvor mye kommunen bruker per barn i egne kommunale barnehager (Barnehage-loven, 2005, § 14). På denne måten blir de private barnehagene i mindre grad straffet for eventuelle markedsendringer i etterspørselen etter barnehagetjenester (Prendergast, 1999).

Kommunen har insentiv til å drive egne barnehager så bedriftsøkonomisk optimalt som mulig. Hvis kommunen bruker mer penger i egne barnehager enn hva budsjetttrammene tilsier, kan dette få ringvirkninger for budsjetttrammen for tilskudd til de private barnehagene.<sup>1</sup> Som Hagen (1990) hevder kan tilfellet være at de kommunale barnehagene har svakere insentiver til omstilling og kostnadsreducerende innsats som ikke nødvendigvis ødelegger kvaliteten. Hvor kostnadseffektive de kommunale barnehagene er vil derfor ha en påvirkning på både tilskuddet og profitten til de private barnehagene. I hvilken grad bruken av relativ vurdering i tildeling av tilskudd er en gunstig ordning for kommunen, vil undersøkes senere i oppgaven.

De subjektive og objektive måltallene kan også brukes som en relativ prestasjonsevaluering for kommunen eller for foreldrene når de skal velge barnehage. Dette kan igjen bidra til økt fokus på kvalitet hvis det foreligger høy konkurranse mellom barnehagene. Resultatene er offentlige for allmennheten, og eierne av de private barnehagene kan ha en interesse av å oppnå tilfredsstillende resultater. På denne måten kan det være at skjult handling ikke fører til moralsk hasard, eller til moralsk hasard i mindre grad. Offentliggjøring av resultatene gjør overvåkingen enklere for Bergen kommune som prinsippal, og kan derfor være et effektivt virkemiddel til å påvirke atferden til de private barnehagene.

---

<sup>1</sup> Informasjon hentet fra privat korrespondanse med Bergen kommune.

### 5.1.4 Oppsummering av funn

Rammeplanen og barnehageloven skal gi incentiver og veiledning til kvalitet for barnehagen. Barnehageloven inneholder et lovpålagt krav til antall pedagoger per barn, og rammeplanen gir et veiledende krav til størrelsen på arealet i barnehagen. Utover dette gir rammeplanen og barnehageloven mulighet for individuell tolkning. Kommunen kan dermed risikere at barnehageeierne vrir fokuset mot å oppfylle lovens minimumskrav, med den konsekvens at andre viktig ansvarsområder forsømmes.

Per dags dato finnes det ikke lovpålagte krav til antall ansatte eller utdannelsesnivå i den øvrige bemanningen i barnehagen. Dette kan føre til at Bergen kommunes forsøk på å løse agent-prinsipal-problemer kan gi utilsiktede negative vridningseffekter. For å nå målet om et likeverdig barnehagetilbud, baserer kommunen tilskuddet til de private barnehagene på kostnadsnivået i de kommunale barnehagene. Etersom det finnes få lovpålagte og spesifikke krav, kan tilskuddsordningen føre til at de private barnehageeierne prioriterer kostnadsreducerende innsats fremfor innsats rettet mot kvalitet.

På den andre siden kan innrapporteringen til BASIL gi den private barnehageeieren riktige incentiver, og sammen med brukerundersøkelsen kan fokuset til barnehageeierne vris mot ansvarsområder der det ikke er fastsatt lovpålagte krav. I innrapporteringen måles barnehagene blant annet på antall ansatte og utdannelsesnivået til bemanningen. Dette kan bidra til å redusere interessekonflikter mellom Bergen kommune og de private barnehagene. I neste delkapittel vil dette undersøkes nærmere.

## 5.2 Interessekonflikt mellom Bergen kommune og private barnehageeiere

Det har hittil blitt belyst hvordan Bergen kommune forsøker å løse eventuelle informasjonsproblemer og motstridende interesser. Dette vil brukes som utgangspunkt for å avdekke i hvilken grad Bergen kommune faktisk lykkes med å løse informasjonsproblemene. Dette gjøres ved å besvare forskningsspørsmål 2: *“Hvordan er kvaliteten på tjenestene i de private barnehagene sammenlignet med de kommunale barnehagene?”*.



For å besvare forskningsspørsmålet vil det i dette delkapittelet benyttes deskriptive analyser og statistiske t-tester for å sammenligne den gjennomsnittlige kvaliteten i de kommunale og private barnehagene.<sup>2</sup> De kommunale barnehagenes kvalitet vil bli brukt som referanse på hvor høy kvalitet som forventes av de private barnehagene. Ettersom det er relevant å avdekke hvorvidt kvaliteten i de private er statistisk signifikant forskjellig fra de kommunale barnehagene, er t-testene som gjennomføres tosidige.

Hypotesene fra forskningsspørsmål 2 vil være:

$H_0$ : (Type) kvalitet i profittsøkende/ikke-profittsøkende barnehagene er lik som i de kommunale barnehagene

$H_A$ : (Type) kvalitet i de profittsøkende/ikke-profittsøkende barnehagene er ulik fra kommunale barnehagene

### 5.2.1 Strukturkvalitet

I denne delen vil den gjennomsnittlige strukturkvaliteten for de ulike barnehagetyperne presenteres og sammenlignes ved hjelp av statistiske t-tester. Barnehagens strukturkvalitet måles ved å studere objektive tall for bemanningstetthet, leke- og oppholdsareal og utdannelsesnivå.

#### *Antall barn per årsverk*

En indikator for strukturkvaliteten i barnehagene, og en potensiell interessekonflikt mellom Bergen kommune og barnehagene, er bemanningstettheten. For barnehagene er bemanningen en vesentlig kostnadsfaktor. Ettersom det ikke finnes noen entydig bemanningsnorm kan de private barnehagene ha incentiver til å ha lavest mulig bemanning.

---

<sup>2</sup> For å oppnå tilnærmet normalfordelte variabler har ekstreme topp- og bunnverdier blitt fjernet. For variablene som har et høyt antall ekstreme verdier, har disse *ikke* blitt fjernet. Dette begrunnes med at datasettet hadde blitt betydelig redusert. Se appendiks 8.2 for Shapiro-Wilk test for normalfordeling og appendiks 8.3 for t-tester.

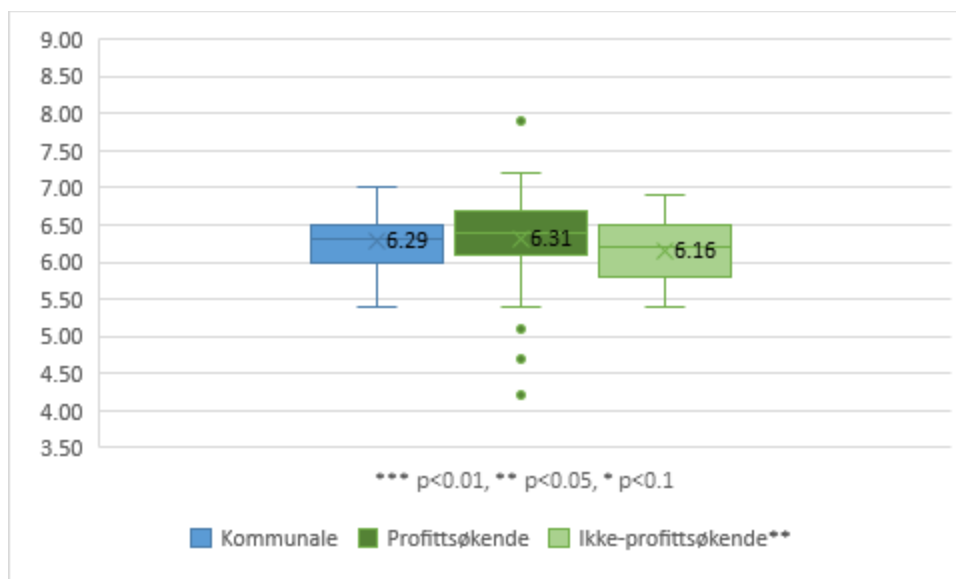


Diagram 1: Gjennomsnittlig antall barn per årsverk, justert etter alder og oppholdstid <sup>3</sup>

De ikke-profittsøkende barnehagene har et statistisk signifikant lavere antall barn per årsverk sammenlignet med de kommunale barnehagene (se diagram 1). Dette innebærer at de ikke-profittsøkende barnehagene har høyere strukturkvalitet enn de kommunale barnehagene. Det foreligger derimot ingen statistisk signifikant forskjell mellom de profittsøkende barnehagene og de kommunale barnehagene. Man kan dermed ikke si at de profittsøkende barnehagene i gjennomsnitt har lavere bemanning.

I tillegg til å sammenligne de private mot de kommunale barnehagene, foreligger det også en statistisk signifikant forskjell mellom de profittsøkende og de ikke-profittsøkende barnehagene. Profittsøkende barnehager har i gjennomsnitt flere barn i barnehagen per årsverk enn de ikke-profittsøkende barnehagene. Dette er et forhold som kan bidra til økonomiske gevinster for de profittsøkende barnehageeierne. For eksempel har en profittsøkende barnehage bestående av 15 årsverk, omtrent 95 barn i barnehagen. En tilsvarende ikke-profittsøkende barnehage har omtrent 92 barn i barnehagen. Ved å se på de nasjonale tilskuddssatsene kan det gjøres et anslag på hvor mye tre ekstra barn utgjør i tilskudd. De nasjonale tilskuddssatsene for drift er kr 100 600 per heltidsplass og kr 22 500 per heltidsplass i kapitaltilskudd. Hvis barnehagen mottar maksimal foreldrebetaling vil dette utgjøre kr 32

<sup>3</sup> Data for profittsøkende barnehager er ikke normalfordelt. Se appendiks 8.2.

010 årlig per barn (Utdanningsdirektoratet, 2017b). Det kommunale tilskuddet og foreldrebetalingen vil for tre ekstra barn gi den profittsøkende barnehagen en samlet ekstra inntekt på kr 465 330. Ettersom personalkostnader er den største kostnadsposten til barnehagen, er det rimelig å anta at kostnadene ved å ha tre ekstra barn vil være relativt lave fordi de ekstra barna normalt ikke øker bemanningen.

### *Leke- og oppholdsareal*

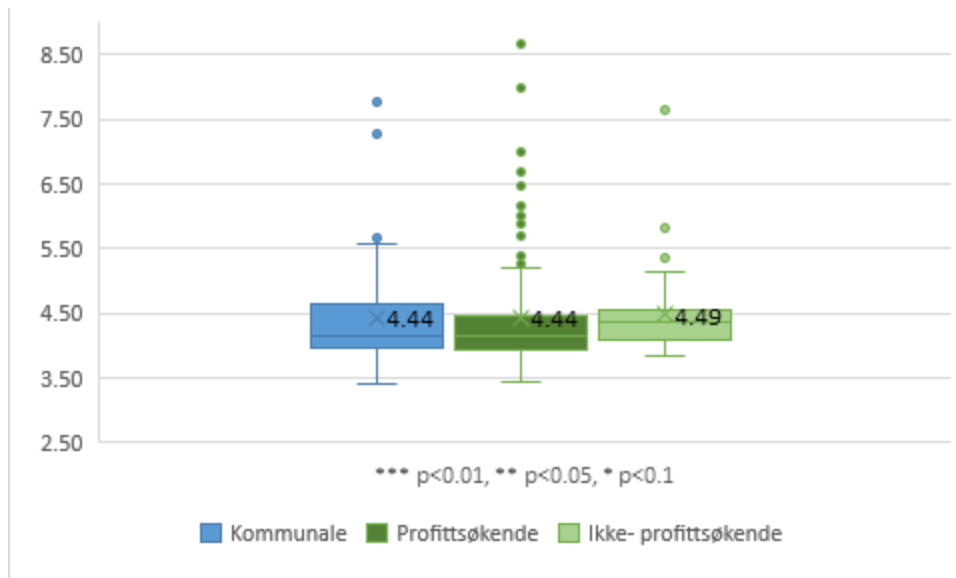


Diagram 2: Innendørs leke- og oppholdsareal i kvadratmeter per barn justert etter alder <sup>4 5</sup>

Leke- og oppholdsareal kan også være en kostnadsbesparende faktor. Eierne av de private barnehagene kan ha incentiver til å øke årsresultatet ved å utnytte skalafordeler, og derfor ha mange barn i barnehagen. I Bergen kommune viser det seg at leke- og oppholdsareal for de kommunale og private barnehagene er relativt like (se diagram 2). Forskjellene er ikke statistisk signifikante, og nullhypotesen om at det er lik kvalitet målt ved leke- og oppholdsareal beholdes. Dette gir indikasjoner på at det ikke foreligger motstridende interesser mellom Bergen kommune og de private eierne hva angår leke- og oppholdsareal til barna.

---

<sup>4</sup> Areal per barn er justert for alder der barn under 3 år vektet som 1,33 barn

<sup>5</sup> Dataene for leke- og oppholdsareal er ikke normalfordelte og inneholder et høyt antall ekstreme verdier. Disse har ikke blitt fjernet og dette begrunnes med at datasettet hadde blitt betydelig redusert. Se appendiks 8.2.

## Utdanningsnivå i barnehagene

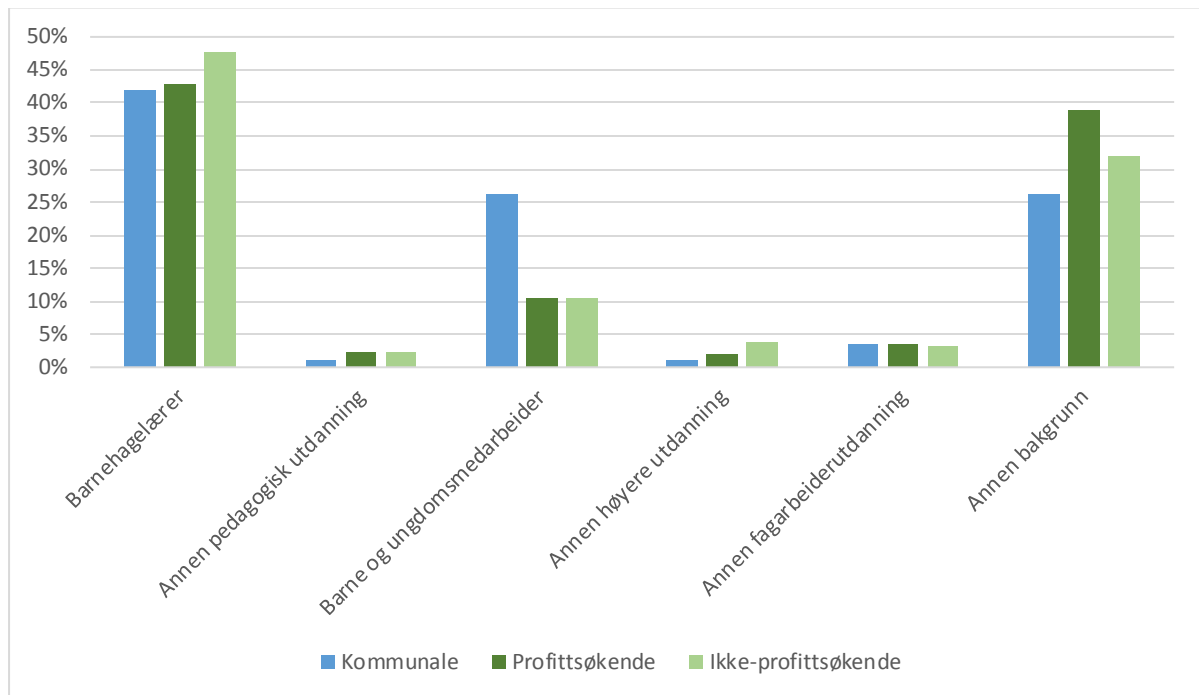


Diagram 3: Gjennomsnittlig utdanningsnivå i barnehagene i Bergen kommune <sup>6</sup>

Diagram 3 viser fordelingen av utdanningsnivå for barnehageansatte i Bergen kommune. Ettersom hovedandelen av de ansattes utdanningsnivå ligger i kategoriene barnehagelærer, barne- og ungdomsarbeider og annen bakgrunn, vil disse undersøkes videre i de påfølgende avsnittene.

<sup>6</sup> Datagrunnlaget til utdanningsnivået er hentet fra Utdanningsdirektoratet (2017c).

## Barnehagelærere

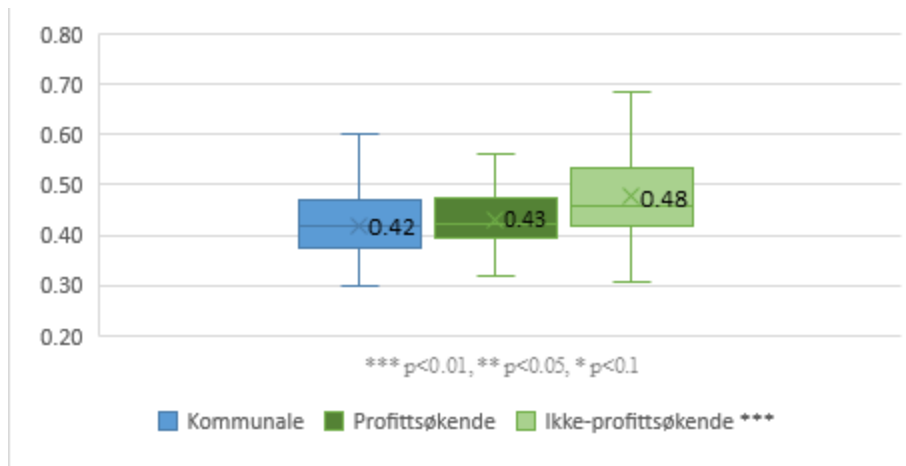


Diagram 4: Gjennomsnittlig andel barnehagelærere av den totale bemanningen

Som diagram 4 viser foreligger det ingen statistisk signifikant forskjell mellom kommunale og profittsøkende barnehager i størrelsen på andelen av bemanningen som er barnehagelærere. Dette kan være et resultat av at barnehageloven stiller krav til antall barnehagelærere med pedagognormen, og motivasjonen for å oppfylle den kan være å unngå økonomiske sanksjoner. En annen forklaring kan være at de profittsøkende barnehageeierne er indre motiverte, og ønsker å tilby høy strukturkvalitet gjennom høy pedagogisk bemanning. For de ikke-profittsøkende barnehagene derimot, finnes det en statistisk signifikant forskjell sammenlignet med de kommunale barnehagene. Dette indikerer at de ikke-profittsøkende barnehager har en større andel barnehagelærere utover det som kreves av pedagognormen i barnehageloven, noe som kan tyde på at disse barnehageeierne er indre motiverte.

## Barne- og ungdomsarbeidere og ansatte med annen bakgrunn

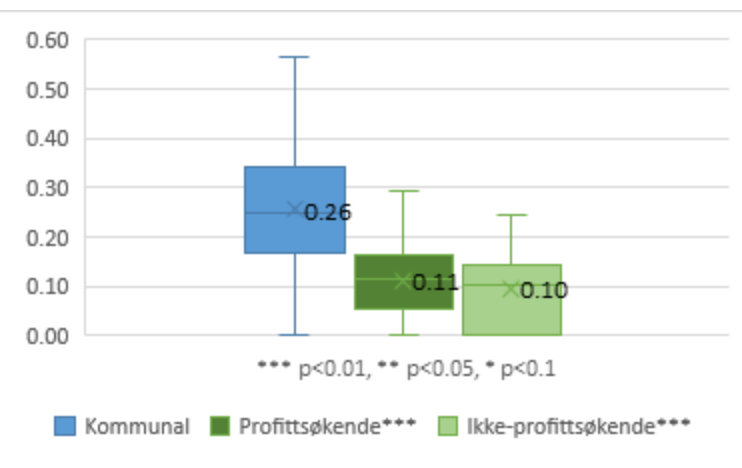


Diagram 5: Gjennomsnittlig andel barne- og ungdomsarbeidere av den totale bemanningen

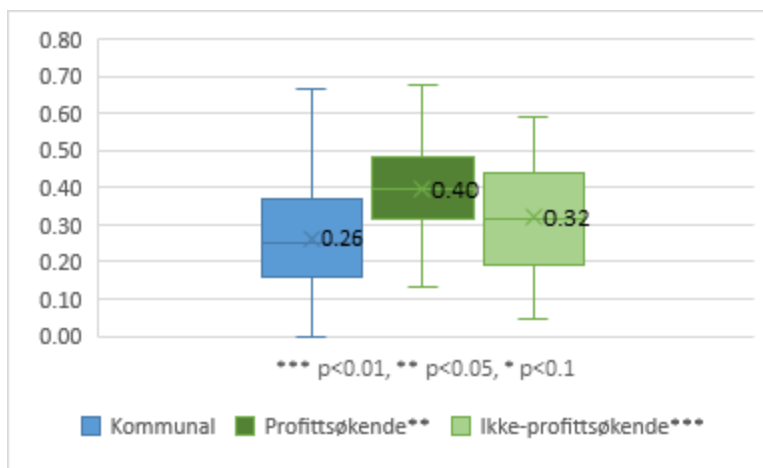


Diagram 6: Gjennomsnittlig andel ansatte med annen bakgrunn av den totale bemanningen

De private barnehagene oppfyller Bergen kommunes forventninger til antall barnehagelærere. Det foreligger derimot større forskjeller i den øvrige bemanningen i kommunens egne barnehager sammenlignet med de private barnehagene. De kommunale barnehagene har en statistisk signifikant høyere andel barne- og ungdomsarbeidere, og de private barnehagene har en statistisk signifikant høyere andel ansatte med annen bakgrunn (se diagram 5 og 6). De ansatte med annen bakgrunn har kun grunnskoleutdanning eller utdanning fra videregående, og dermed ingen relevant utdanning til å jobbe i en barnehage. Barne- og ungdomsarbeider er en fagbrevutdanning som går over fire år etter fullført grunnskole.

Private Barnehagers Landsforbund og arbeidstakerorganisasjonen Delta har tariffavtaler for å sikre at ansatte i private barnehager skal ha like lønns- og arbeidsvilkår som ansatte i kommunale barnehager (Delta, 2017). Her fremkommer det at minste årslønn for en stilling i barnehagen som ikke krever utdanning utover grunnskole og videregående, er kr 295 900. For en fagarbeider i barnehagen er minste årslønn på kr 339 000. Alternativkostnaden ved å ansette en barne- og ungdomsarbeider fremfor en uten relevant utdanning utgjør dermed kr 43 100. Eksempelet gjelder ved null år i ansiennitet, men det er også tilsvarende lønnsforskjeller ved høyere ansiennitet. Hvis det er tilsvarende lønnsforskjeller i de kommunale barnehagene, vil også en kommunal barnehage betale mer for en barne- og ungdomsarbeider enn for en ansatt med annen bakgrunn. Utover pedagognormen er det ingen krav til utdanning blant de øvrige ansatte, noe som kan bety at det er svake insentiver til å ansette personell med høyere

utdanning. Funnene fra diagram 5 og 6 indikerer at de private barnehagene ansetter rimeligere arbeidskraft på bekostning av strukturkvaliteten. En større andel ufaglært arbeidskraft kan øke det økonomiske resultatet, og kan dermed styrke antagelsen om at private barnehageeiere drives av ytre motivasjon.

## 5.2.2 Innholdskvalitet

Barnehagens innholdskvalitet måles ved å studere om barnehagen oppfyller kravene og normene som er satt i rammeplanen. På denne måten kan det avdekkes hvorvidt Bergen kommune faktisk har løst motstridende interesser og informasjonsproblemer mellom dem og de private barnehagene. I denne delen vil det presenteres hvor stor andel av de ulike barnehagetyperne som enten oppfyller eller ikke oppfyller pedagognormen, kvalitetsnormen og arealnormen.

### *Pedagognormen*

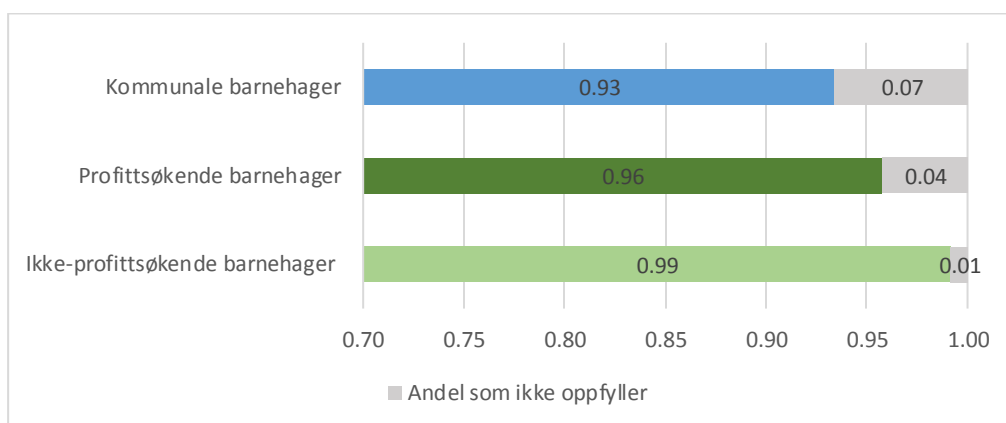


Diagram 7: Antall barnehager som oppfyller pedagognormen i prosentandel. <sup>7</sup>

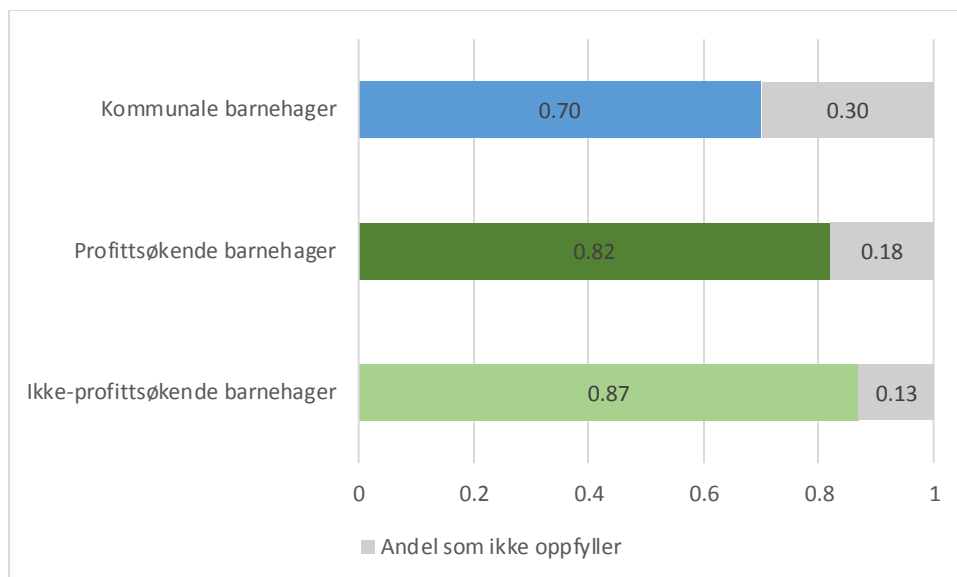
Pedagognormen er lovpålagt og blir oppfylt i de fleste barnehagene i Bergen kommune. Det er en større andel kommunale barnehager som ikke oppfyller kravet til antall pedagoger, noe som fører til høyere innholdskvalitet blant de private barnehagene. Dette gir indikasjoner på

---

<sup>7</sup> Datagrunnlaget er hentet fra Utdanningsdirektoratet (2017c). Andel som ikke oppfyller pedagognormen inkluderer også barnehagene har fått dispensasjon fra pedagognormen.

at pedagognormen gir barnehageeierne incentiver til å ansette nok barnehagelærere i barnehagen.

### *Kvalitetsnormen*



*Diagram 8: Antall barnehager som oppfyller «kvalitetsnormen» i prosentandel.* <sup>8</sup>

Blant de kommunale barnehagene er det 70 prosent som oppfyller “kvalitetsnormen” målt ved prosess- og resultat kvalitet. Til sammenligning er andelen som oppfyller kvalitetsnormen i de profittsøkende og ikke-profittsøkende barnehagene henholdsvis 82 og 87 prosent. Dette er basert på de subjektive vurderingene fra foreldrene, og det kan tolkes som foreldre med barn i de private barnehagene er mer fornøyde med kvaliteten i barnehagen. Årsaken kan være at barnehageeieren er indre motivert og ønsker å tilby høy kvalitet til både barna og foreldrene. På en annen side kan dette forklares med at barnehageeieren er ytre motivert ved at et dårlig renommé kan føre til dårligere inntjening i fremtiden.

---

<sup>8</sup> Datagrunnlaget er hentet fra brukerundersøkelsen (Bergen kommune, 2017b). En score lik eller over 80 i brukerundersøkelsen tolkes som en oppfylt kvalitetsnorm.



## Arealnormen

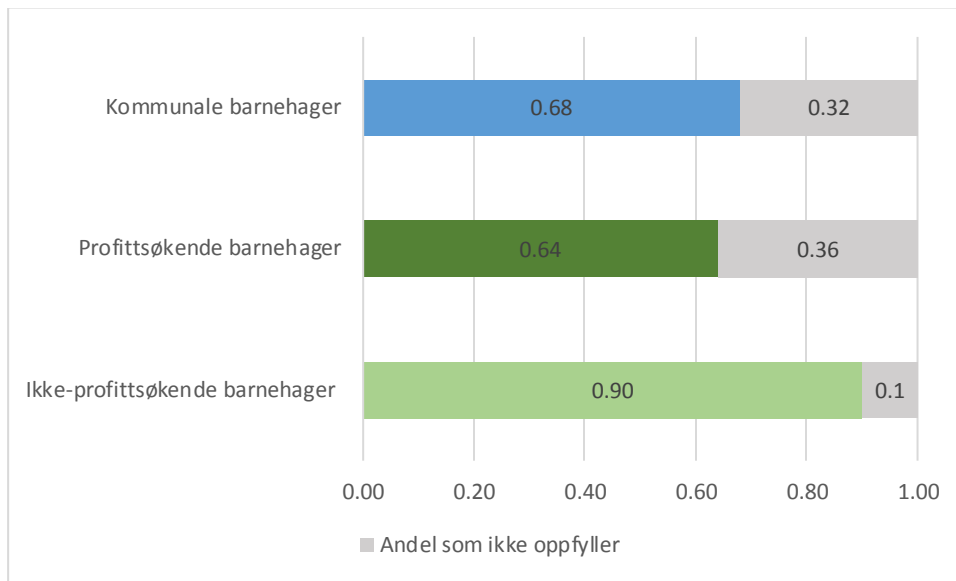


Diagram 9: Antall barnehager som oppfyller arealnormen i prosentandel.<sup>9</sup>

Det er en betydelig større andel av de ikke-profittsøkende barnehagene som oppfyller arealnormen sammenlignet med de to andre barnehagetyperne. Dette kan gi indikasjoner på at de ikke-profittsøkende barnehageeierne ønsker å tilby høy innholdskvalitet, og er indre motivert.

Diagram 7 og 9 viser at en større andel av de profittsøkende barnehagene oppfyller pedagognormen, men ikke arealnormen. Dette kan være et resultat av at arealnormen ikke er lovpålagt, og at barnehagene dermed ikke har like sterke insentiver til å oppfylle dette kravet sammenlignet med pedagognormen. En større andel av de profittsøkende barnehagene har mindre oppholdsareal per barn enn hva arealnormen tilsier, noe som kan indikere at de prioriterer skalafordeler fremfor kvalitet. Dette kan øke det økonomiske resultatet til de profittsøkende barnehagene, noe som gir indikasjoner på at eierne er ytre motiverte. På den andre siden er det liten forskjell i andelen som oppfyller arealnormen når profittsøkende og

---

<sup>9</sup> Areal per barn er justert for alder der barn under 3 år vektet som 1,33 barn. Datagrunnlaget er hentet fra Utdanningsdirektoratet (2017c).

kommunale barnehager sammenlignes. Dette kan indikere at det ikke foreligger interessekonflikter mellom kommunen og de profittsøkende barnehagene.

### 5.2.3 Prosess- og resultat kvalitet

Bergen kommune har som mål å tilby barnehager av høy kvalitet. Barnehagene i Bergen kommune har en gjennomsnittlig score på prosess- og resultat kvalitet over 80,<sup>10</sup> noe som tolkes som høy subjektiv kvalitet. Dette innebærer at foreldre i de kommunale og private barnehagene i Bergen kommune er jevnt over fornøyde med barnehagetilbudet.

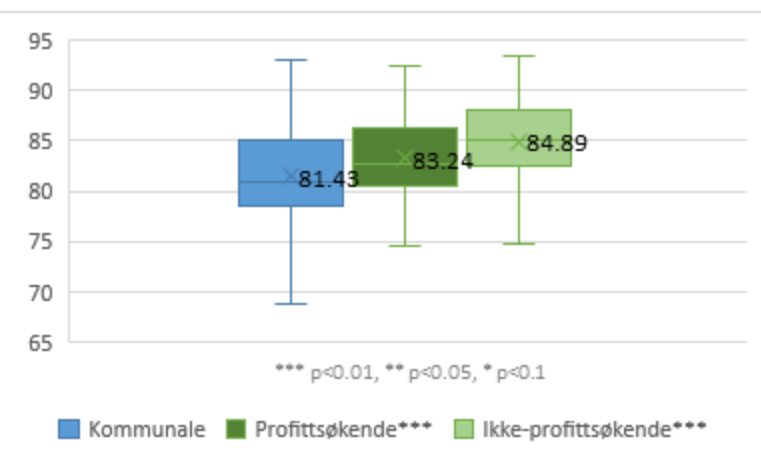


Diagram 10: Prosesskvalitet fra 0 til 100

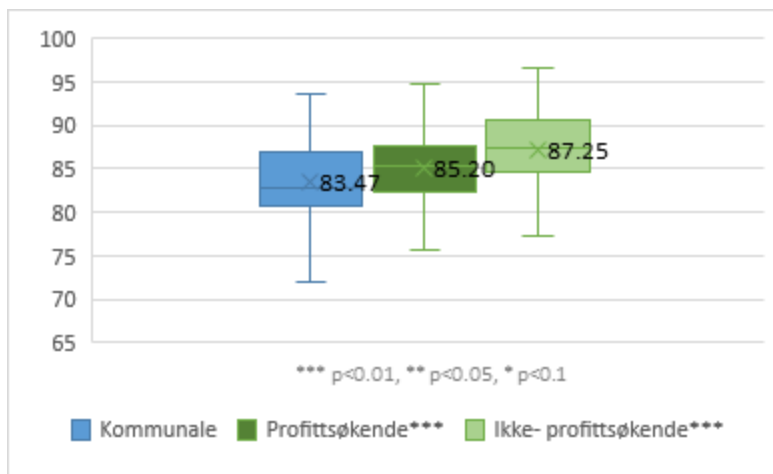


Diagram 11: Resultatkvalitet fra 0 til 100

Prosess- og resultat kvalitet er ikke opplagte kostnadsposter for barnehagen, og kan være et resultat av personlige egenskaper ved barnehagens ansatte. På den andre siden kan disse kvalitetene innebære kostnader ved at barnehagens eier investerer i kurs eller andre aktiviteter for å øke prosess- og resultat kvaliteten. Den høye prosess- og resultat kvaliteten kan dermed være et resultat av at barnehageeierne motiveres av å gi et godt velferdstilbud, noe som er motstridende med ytre motivasjonsteori. På den andre siden kan dette være et resultat av konkurranse, og derav ytre motivasjon. Det er også mulig at barnehagen investerer i høy prosess- og resultat kvalitet for å rettferdiggjøre lavere struktur kvalitet.

<sup>10</sup> Indikatorene til prosess- og resultat kvalitet måles ved brukerundersøkelsen (Bergen kommune, 2017b). Se appendiks 8.1.

De private barnehagene har statistisk signifikant høyere prosess- og resultat kvalitet enn de kommunale barnehagene, noe som innebærer at kvaliteten i de private barnehagene er høyere enn hva som forventes av Bergen kommune som prinsippal. Funnene indikerer dermed at det ikke foreligger motstridende interesser mellom kommunen og de private barnehagene.

### 5.2.4 Oppsummering av funn

Resultatene viser signifikante kvalitetsforskjeller mellom de ikke-profitsøkende og de kommunale barnehagene. De ikke-profitsøkende barnehagene har både større andel barnehagelærere og lavere antall barn per årsverk enn hva de kommunale har. Denne barnehagetypen har også høyere prosess- og resultat kvalitet enn hva de kommunale barnehagene i gjennomsnitt har. For de profitsøkende barnehagene er det få signifikante forskjeller i kvaliteten sammenlignet med de kommunale barnehagene. Totalt sett viser funnene at de private barnehagene har både høyere og lik score på kvalitetsindikatorerne sammenlignet med de kommunale barnehagene, noe som er motstridende med ytre motivasjonsteori. Funnene kan peke i retning av at private barnehager er indre motivert ved at de tilbyr barnehager av høy kvalitet.

Ettersom de private barnehagene måles på kravene og normene som er satt i rammeplanen og barnehageloven, kan en annen forklaring på den høye kvaliteten være at de private barnehagene er ytre motiverte. Måleverktøyene kan være årsaken til at barnehageeierne virer innsatsen i favør av kvaliteten med hensikt om å unngå økonomiske sanksjoner, som tilbakebetaling av tilskudd eller lavere inntjening grunnet dårlig renommé. Dette kan indikere at rammeplanen og barnehageloven bidrar til å redusere de potensielle interessekonfliktene, ettersom de private barnehagene i stor grad oppfyller Bergen kommunes mål om et barnehagetilbud av høy kvalitet.

Den største forskjellen mellom private og kommunale barnehager er andel av bemanningen som er utdannet barne- og ungdomsarbeider og andel ansatte med annen bakgrunn. Funnene viser at private barnehager i større grad ansetter personell uten relevant utdanning, noe som kan øke det økonomiske resultatet til barnehagen til ugunst for strukturkvaliteten. En mulig forklaring kan være at det ikke finnes en lovpålagt bemanningsnorm, noe som kan føre til innsatsen rettes kun mot å oppfylle minimumskravet til pedagognormen. Dette innebærer at

muligheten for å spare kostnader er å redusere utdannelsesnivået i den øvrige bemanningen, noe som kan sees på som en negativ vridningseffekt. Hvorvidt det er en sammenheng mellom høyere årsresultat og lavere utdannet personale for de private barnehagene, vil studeres nærmere i neste delkapittel.

### 5.3 Indre eller ytre motiverte barnehageeiere?

I forrige delkapittel ble kvaliteten i de private og kommunale barnehagene sammenlignet. Funnene vil benyttes videre i analysen, hvor det først undersøkes hvorvidt det foreligger en relasjon mellom kvalitet og profitt. Dette innebærer å besvare forskningsspørsmål 3, som er: *“I hvilken grad finnes det en sammenheng mellom kvalitet og profitt i de private barnehagene?”*. Dette forskningsspørsmålet besvares ved å tolke resultater fra et sett med regresjoner.<sup>11</sup> Regresjonene vil brukes til å avdekke motivasjonen til de private barnehageeierne. Den avhengige variabelen i regresjonene er årsresultatet, og koeffisientene i regresjonen benyttes til å undersøke om barnehagen har insentiver til å øke eller redusere kvaliteten for å øke årsresultatet. På denne måten kan man avdekke om eierne er indre eller ytre motiverte, eller om det er et samspill mellom indre og ytre motivasjon.

Forskningsspørsmål 4: *“Er offentlig tilskudd og kostpenger et insentiv til profitt i de private barnehagene?”* vil deretter besvares. Dette studeres ved å undersøke hvorvidt det foreligger en sammenheng mellom årsresultat som avhengig variabel, og tilskudd og kostpenger som uavhengige variabler. Ved å studere dette kan det avdekkes om kommunalt tilskudd og kostpenger i seg selv er et insentiv til økt profitt i barnehagene. Avslutningsvis vil en oppsummering av funnene presenteres ved å studere en regresjon der alle variablene inkluderes.<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> Se appendiks 8.4 for test av normalfordelte residualer, appendiks 8.5 for test av heteroskedastisitet og appendiks 8.6 for test av multikollinearitet.

<sup>12</sup> Appendiks 8.7 gir en oversikt over regresjonene som inkluderer alle variablene.

$$\begin{aligned} \text{Årsresultat} = & \alpha + \beta_1 \cdot (\ln\text{Tilskudd}) + \beta_2 \cdot (\ln\text{kostpenger}) + \beta_3 \\ & \cdot (\text{Barnehagelærer og annen pedagogisk utdanning}) + \beta_4 \\ & \cdot (\text{Barne – og ungdomsarbeider}) + \beta_5 \\ & \cdot (\text{Annen høyere utdanning og annen fagarbeiderutdanning}) + \beta_6 \\ & \cdot (\text{Annen bakgrunn}) + \beta_7 \cdot (\text{Prosesskvalitet}) + \beta_8 \cdot (\text{Resultatkvalitet}) + \beta_9 \\ & \cdot (\text{Oppfylt pedagognorm}) + \beta_{10} \cdot (\text{Oppfylt kvalitetsnorm}) + \beta_{11} \\ & \cdot (\text{Oppfylt arealnorm}) + \beta_{12} \cdot (\text{Selskapstype}) \end{aligned}$$

Den avhengige og de uavhengige variablene som inngår i regresjonene er per barn. For å gjøre datasettet sammenlignbart for barnehager med ulik alderssammensetning, er alle barn justert til store barn ved at barn under tre år vektet dobbelt. Barn under tre år er antatt å være mer kostnadskrevende, noe kommunen tar hensyn til ved tilskuddsberegning og ved pedagognormen.

### 5.3.1 Kostnadsreducerende innsats på bekostning av strukturkvaliteten

Ved sammenligning av kommunale og private barnehager viste funnene at det ikke foreligger motstridende interesser i fastsettingen av andel barnehagelærere. Dette kan være et resultat av at den lovpålagte pedagognormen gir incentiver til å ha tilstrekkelig antall barnehagelærere. For det øvrige personalet viste funnene at de private barnehagene har en større andel ansatte uten relevant utdanning sammenlignet med de kommunale barnehagene. Det ble diskutert tidligere i oppgaven at dette kan være et resultat av at lavere utdannet personell har lavere lønnskostnader, som således gir et høyere årsresultat enn dersom barnehagen har en større andel personell med høyere utdanning. I dette delkapittelet vil det studeres hvorvidt dette faktisk er tilfellet for de private barnehagene i Bergen.

## Årsresultat og ansattes utdannelsesnivå

VARIABLER	Alle private barnehager Årsresultat	Profittsøkende Årsresultat	Ikke- profittsøkende Årsresultat
Barnehagelærer og annen pedagogisk utdanning	-102 105** (44 468)	-102 713** (49 106)	-90 428 (148 196)
Barne- og ungdomsarbeider	-86 680* (49 805)	-132 322** (59 216)	39 889 (116 996)
Annen fagarbeiderutdanning og annen høyere utdanning	-195 444*** (46 815)	-204 183*** (58 645)	-188 627* (110 282)
Annen bakgrunn	-91 872** (35 997)	-110 626** (42 030)	-40 436 (98 791)
Selskapstype	161 (1 218)		
Konstant	18 967*** (5 759)	21 143*** (5 962)	13 361 (19 414)
Observasjoner	107	75	32
Forklaringskraft(R <sup>2</sup> )	0.1724	0.1783	0.2382

Standard feil i parenteser

\*\*\* p&lt;0.01, \*\* p&lt;0.05, \* p&lt;0.1

Tabell 2: Sammenhengen mellom årsresultat og strukturkvalitet målt ved personalets utdannelsesnivå<sup>13</sup>

De ansattes utdanningsnivå forklarer 17,83 prosent av variasjonen i årsresultatet til de profittsøkende barnehagene. Funnene viser videre at det foreligger statistiske relasjoner mellom ansattes utdannelsesnivå og årsresultatet. Da antall ansatte er en kostnadspost, er det naturlig at en økning i antall ansatte per barn vil redusere årsresultatet. Ved å ansette en barne- og ungdomsarbeider fremfor en uten relevant utdanning gir det barnehagen en alternativkostnad på kr 21 696.<sup>14</sup> Resultatene fra regresjonen og funnene fra diagram 5 og 6 viser at de profittsøkende barnehagene faktisk øker årsresultatet ved å ha lavere utdannet personell enn de kommunale barnehagene. Dette innebærer at de profittsøkende barnehagene har lavere personalkostnad per heltidsplass enn det som er vanlig i tilsvarende kommunale barnehager, noe som motstrider med barnehageloven. Resultatet av dette er at

<sup>13</sup> Variablene er oppgitt per barn, der antall barn er justert og regnes som store barn.

<sup>14</sup> Barne- og ungdomsarbeider reduserer årsresultatet med kr 132 322, mens en ansatt med annen bakgrunn reduserer årsresultatet med kr 110 626. Dette gir en differanse på kr 21 696.

strukturkvaliteten i barnehagen svekkes og årsresultatet økes. Hvis det økte årsresultatet ikke kommer barna til gode betyr dette at de profittsøkende eierne drives av ytre motivasjon. Dette stemmer overens med at private aktører kan ha sterkere insentiver til å redusere kostnader enn kommunale aktører, noe som kan skyldes at et økonomisk overskudd kommer en privat aktør til gode i større grad enn en kommunal aktør (Hagen, 2015).

For de ikke-profittsøkende barnehagene kan variasjonen i årsresultatet ikke forklares med de ansattes og deres utdannelsesnivå.<sup>15</sup> Dette kan bety at de ikke-profittsøkende barnehagene ikke har insentiver til å redusere eller øke strukturkvaliteten for å øke eller redusere årsresultatet. Hvis de ikke-profittsøkende barnehagene betaler høyere lønn for en barne- og ungdomsarbeider enn for en ansatt med en annen bakgrunn, fører dette til en alternativkostnad. Resultatene viser at kostnadene som eventuelt spares ved å ha høyere andel ansatte med annen bakgrunn ikke nødvendigvis fører til høyere årsresultat. Man har tidligere sett at de ikke-profittsøkende barnehagene har en statistisk signifikant høyere andel barnehagelærere sammenlignet med de kommunale barnehagene. Dette kan bety at de sparte kostnadene kommer barna til gode ved at en ikke-profittsøkende barnehageeier øker andre kvalitetsmål, og således motiveres ikke disse barnehagene av ytre faktorer.

Hvorvidt en barne- og ungdomsarbeider faktisk vil øke den totale kvaliteten i barnehagetilbudet sammenlignet med en ansatt uten relevant utdanning kan diskuteres. Ifølge Utdanningsforbundet (u.å) vil utdannet personell holde seg lengre i yrket. Dette fører til stabilitet og lavere turnover, noe som er viktig for at barna skal få et tilfredsstillende psykososialt miljø. Hvis dette er tilfellet vil en høyere andel med barne- og ungdomsarbeidere i større grad bidra til å bedre kvaliteten enn en ansatt med annen bakgrunn. Samtidig viser diagram 10 at de private barnehagene i Bergen kommune i gjennomsnitt har høyere prosesskvalitet enn de kommunale barnehagene. En indikator for prosesskvaliteten er hvordan foreldrene oppfatter personalets kompetanse i praksis. Dette kan bety at en større andel ansatte med annen bakgrunn ikke nødvendigvis fører til lavere kvalitet i barnehagetilbudet totalt sett. Dette kan støtte opp mot funnene fra tidligere forskning som viste at prosesskvaliteten er

---

<sup>15</sup> Prob>F = 0,11. Dette innebærer at nullhypotesen beholdes, og variasjonen i årsresultatet kan dermed ikke forklares med de uavhengige variablene.

avgjørende for barnets læring, og at strukturelle forhold som ansattes utdanning har mindre betydning (Science Magazine, 2013).

### Årsresultat og bemanningstetthet

VARIABLER	Alle private barnehager	Profittsøkende	Ikke-profittsøkende
	Årsresultat	Årsresultat	Årsresultat
Antall barn per årsverk	4 050*** (1 048)	4 597*** (1 149)	1 359 (2 540)
Selskapstype	514 (1 145)		
Konstant	-23 073*** (6 569)	-26 050*** (7 356)	-6 377 (15 786)
Observasjoner	106	74	32
Forklaringskraft(R <sup>2</sup> )	0.1354	0.1820	0.0094

Standard feil i parenteser  
\*\*\* p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0.1

Tabell 3: Sammenheng mellom årsresultat og strukturkvalitet målt ved antall barn per årsverk<sup>16</sup>

Variasjonen i årsresultatet for de ikke-profittsøkende barnehagene kan ikke forklares ved antall barn per årsverk.<sup>17</sup> Dette kan bety at det ikke foreligger insentiver til å redusere kostnader ved å redusere bemanningstettheten. For de profittsøkende barnehagene viser regresjonen at antall barn per årsverk forklarer 18,20 prosent av variasjonen i årsresultatet. Hvis en profittsøkende barnehage øker antall barn per årsverk med ett barn, vil årsresultatet per barn øke med kr 4 050. Ved å tolke tabell 3 i sammenheng med tabell 2 fremstår det at lavere utdannet personell og flere barn per årsverk fører til høyere årsresultatet. Dette innebærer at de profittsøkende barnehagene har insentiver til å øke årsresultatet ved å ha et lavere bemannings- og utdanningsnivå. Lavt bemanning- og utdanningsnivå går på

<sup>16</sup> Den avhengige variabelen (årsresultat) er oppgitt per barn og antall barn per årsverk er justert etter alder og oppholdstid. Regresjonen utføres i egen modell grunnet høy multikollinearitet mellom antall barn per årsverk og variablene i tabell 2.

<sup>17</sup> Prob> F = 0,60. Dette innebærer at nullhypotesen beholdes, og variasjonen i årsresultatet kan dermed ikke forklares med de uavhengige variablene.



bekostning av strukturkvaliteten, og funnene peker dermed i retning av at de profittsøkende barnehagene motiveres av egen økonomisk vinning.

### 5.3.2 Samspill mellom indre og ytre motivasjon

Motstandere av private barnehager hevder at høyt årsresultatet går på bekostning av kvaliteten, som vil si at barnehageeierne motiveres av ytre faktorer. I denne delen vil dette undersøkes nærmere ved å studere om prosess-, resultat- og innholdskvalitet har en positiv eller negativ sammenheng med årsresultatet.

VARIABLER	Alle private barnehager Årsresultat	Profittsøkende Årsresultat	Ikke- profittsøkende Årsresultat
Prosesskvalitet	-738** (343)	-614 (406)	-1 190* (686)
Resultatkvalitet	516 (355)	329 (420)	1 239* (707)
Oppfylt pedagognorm	-382 (4 080)	2 240 (5 937)	-2 593 (5 666)
Oppfylt kvalitetsnorm	3 117 (2 059)	3 087 (2 385)	2 742 (4 497)
Oppfylt arealnorm	-1 233 (1 278)	-1 498 (1 391)	766 (4 062)
Selskapstype	1 116 (1 340)		
Konstant	18 021 (13 238)	22 318 (15 257)	-6 057 (29 695)
Observasjoner	105	74	31
Forklaringskraft(R <sup>2</sup> )	0.0819	0.0818	0.1338

Standard feil i parenteser  
 \*\*\* p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0.1

Tabell 4: Sammenheng mellom årsresultat og prosess-, resultat- og innholdskvalitet <sup>18</sup>

F-testen for regresjonen til alle de private barnehagene viser at variasjonen i årsresultatet ikke kan forklares med prosess-, resultat- og innholdskvalitet.<sup>19</sup> Dette betyr at høyere årsresultat ikke kan relateres til lavere kvalitet. Regresjonen gir dermed indikasjoner på at de private

<sup>18</sup> Variablene er oppgitt per barn, der antall barn er justert og regnes som store barn.

<sup>19</sup> Prob>F = 0,20. Dette innebærer at nullhypotesen beholdes, og variasjonen i årsresultatet kan dermed ikke forklares med de uavhengige variablene.

barnehagene ikke har incentiver til å redusere kvaliteten hvis målet er å øke årsresultatet. Funnene i diagram 10 og 11 viste at de private barnehagene i gjennomsnitt har høyere prosess- og resultat-kvalitet enn de kommunale barnehagene. Samtidig viser tabell 4 at kvaliteten ikke kan forklare variasjonen i årsresultatet. Dette kan bety at de private barnehagene tilbyr høy prosess- og resultat-kvalitet uten motiv om økonomisk avkastning. Kritikken til principal-agent-teorien vektlegger at individet ikke bare handler ut i fra økonomiske preferanser, men også sosiale preferanser. Funnene peker dermed i retning av at barnehagene også motiveres av indre faktorer, som for eksempel å gi et godt velferdstilbud. På den andre siden kan man være kritisk til om en høy score i brukerundersøkelsen faktisk gir et riktig svar på barnehagens prosess- og resultat-kvalitet. Subjektive vurderinger av kvaliteten kan være en konsekvens av de ansattes "trynefaktor". Dette kan føre til at brukerundersøkelsen faktisk ikke måler for eksempel barnets sosiale og språklige utvikling på en korrekt måte.

Tidligere funn i oppgaven har vist at en større andel av de private barnehagene oppfyller kravene som er satt i rammeplanen og barnehageloven sammenlignet med de kommunale barnehagene. Det foreligger derimot ingen statistisk signifikant relasjon mellom innholdskvaliteten og årsresultatet, noe som innebærer at oppfyllelse av kravene som er satt i rammeplanen og barnehageloven ikke har en sammenheng med årsresultatet. Dette viser at de private barnehagene har incentiver til å oppfylle kravene til Bergen kommune, og at disse oppfylles selv om det ikke gir egen økonomisk vinning.

### **5.3.3 Moralsk hasard i bruken av kommunalt tilskudd og kostpenger?**

Kommunalt tilskudd og kostpenger skal komme barna i barnehagen til gode, og hvis dette ikke er tilfelle foreligger det elementer av moralsk hasard. I dette delkapittelet vil det studeres hvorvidt tilskudd og kostpenger har en sammenheng med størrelsen på årsresultatet. Dette gjøres for å identifisere motivasjonen til de private barnehagene og i hvilken grad det foreligger moralsk hasard.

VARIABLER	Alle private barnehager Årsresultat	Profittsøkende Årsresultat	Ikke-profittsøkende Årsresultat
lnTilskudd	13 675** (6 494)	17 385** (8 437)	8 043 (10 471)
lnKostpenger	5 513*** (1 787)	5 300** (2 081)	5 688 (3 666)
Selskapstype	304 (1 203)		
Konstant	-199 824** (76 377)	-240 611** (97 888)	-136 352 (128 946)
Observasjoner	104	75	29
Forklaringskraft(R <sup>2</sup> )	0.1262	0.1365	0.0932

Standard feil i parenteser  
 \*\*\* p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0.1

Tabell 5: Sammenheng mellom årsresultat, tilskudd og kostpenger<sup>20</sup>

Kommunalt tilskudd og kostpenger forklarer 13,65 prosent av variasjonen i årsresultatet for de profittsøkende barnehagene. Hvis tilskuddet i en gjennomsnittlig profittsøkende barnehage øker med ett prosentpoeng vil årsresultatet øke med cirka kr 16 000.<sup>21</sup> Ettersom tilskudd er en form for inntekt kan dette oppfattes som en naturlig mekanikk, og ifølge barnehageloven kan barnehagene ha et rimelig årsresultat. Regresjonen viser at det er en statistisk sammenheng mellom tilskudd og årsresultat for de profittsøkende barnehagene, og høyere tilskudd gir høyere årsresultat. Dette stemmer overens med funnene fra Telemarksforskning, som også fant tilsvarende sammenheng mellom tilskudd og årsresultat for barnehagekjeder organisert som aksjeselskap (Lunder, 2018).

På den andre siden viser funnene at tilskudd og kostpenger ikke har noen statistisk signifikant sammenheng med årsresultatet for de ikke-profittsøkende barnehagene. Dette betyr at variasjonen i årsresultatet for de ikke-profittsøkende barnehagene ikke kan forklares med kommunalt tilskudd og kostpenger. En mulig forklaring kan være at det kommunale tilskuddet

<sup>20</sup> Variablene er oppgitt per barn, der antall barn er justert og regnes som store barn. Variablene tilskudd og kostpenger skrives i logaritmisk form for å unngå for stor spredning mellom variablene.

<sup>21</sup> Ett prosent økning i tilskudd tilsvarer en økning i årsresultat på kr 173,85 per barn. Gjennomsnittlig antall justert barn i de profittsøkende barnehagene er 92 barn.  $(173,85 \cdot 92 \approx 16\ 000)$ .

blir i driften av barnehagen og kommer barna til gode slik som barnehageloven tilsier. Det har allerede blitt belyst at de ikke-profittsøkende barnehagene har en høyere andel barnehagelærere, høyere bemanningstetthet og høyere prosess- og resultat kvalitet sammenlignet med de kommunale barnehagene. Dette indikerer ytterligere at de ikke-profittsøkende barnehagene motiveres av indre faktorer. I henhold til regresjonen er tilskudd og kostpenger ikke et incentiv til økt profitt. Dette kan indikere at det ikke foreligger moralsk hasard i form av tilskudd og kostpenger. En forklaring kan være at de ikke-profittsøkende barnehagene anser det å motta tilskudd som et signal på at jobben de gjør er viktig (Kube et al., 2008).

Ettersom regresjonen gir ulike resultater for de profittsøkende og de ikke-profittsøkende barnehagene, kan det bety at kommunen står ovenfor moralsk hasard i de profittsøkende barnehagene. Tilskuddsberegningen innebærer at de private barnehagene får tilskudd som beregnes ut ifra hva tilsvarende kommunale barnehager mottar i offentlig støtte. En mulig forklaring kan være at tilskuddsordningen ikke gir de kommunale barnehagene insentiver til omstilling og andre nødvendige tiltak for å bedre lønnsomheten (Hagen, 1990). Hvis dette er tilfellet, er resultatet at både de kommunale og private barnehagene får høyere tilskudd enn det som er lønnsomt for kommunen.

Funnene fra forrige delkapittel viste at ansatte i de private barnehagene har et lavere utdannelsesnivå enn de ansatte i de kommunale barnehagene. I likhet med ny forskning viser dermed funnene i vår oppgave at kostnadsnivået i de private barnehagene ikke alltid følger kostnadsnivået til de kommunale barnehagene (BDO 2018; Lunder 2018). Bergen kommunes egne barnehager har en høy andel ansatte med fagbrev i barne- og ungdomsarbeid, og tilskuddsberegningen skal gi de private barnehagene mulighet til å ha en like høy andel ansatte med fagbrev. Grunnet ingen lovpålagt utdannelses- eller bemanningsnorm, kan kommunen ikke kreve dette. Tilskuddet beregnes med utgangspunkt i kostnadsnivået i de kommunale barnehagene, og de kommunale barnehagene har antageligvis høyere kostnadsnivå grunnet høyere utdannelsesnivå i barnehagen. Dette kan bety at de private barnehagene får mer tilskudd enn nødvendig. På denne måten kan de profittsøkende barnehagene ha muligheter til å spare kostnader ved å ha en større andel bemanning uten relevant utdanning, noe som kan gi økte profittmuligheter i form av tilskudd.

Økte profittmuligheter i form av høyere tilskudd kan være en konsekvens av at dagens regelverk ikke inneholder nærmere lovmessige krav til private barnehager om bruk av offentlige midler (Bergen kommune, u. å.). Som tidligere nevnt vinner kommunene sjeldent fram når det rettes krav om tilbakebetaling av offentlige tilskudd, og som funnene viser gir høyere tilskudd høyere profitt for de private barnehagene. Dette kan være årsaken til at Byrådet i Bergen støtter forslaget om et regelverk som i større grad skal kunne gi kommunen mulighet til å inndra offentlige tilskudd dersom midlene ikke brukes til formålet.

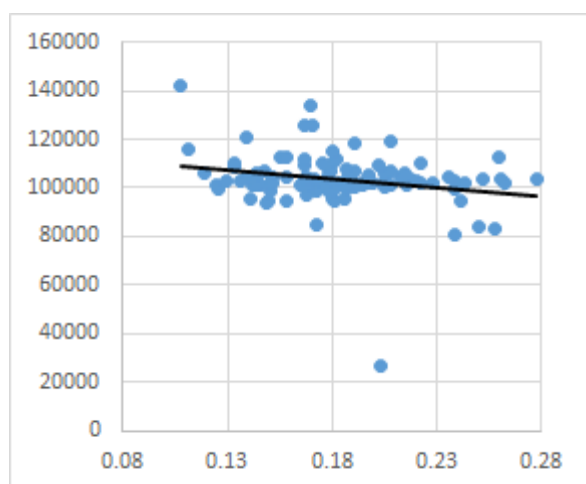
Regresjonen viser også at det er en relasjon med årsresultatet og kostpengene i de profittsøkende barnehagene. Barnehagen kan kreve betaling for måltider som serveres i barnehagen. Disse kostnadene skal estimeres ut fra de faktiske utgiftene, og skal ikke være på et slikt nivå at barnehagen tjener på dette (Regjeringen, 2004). Funnene viser at dette ikke er tilfellet i de profittsøkende barnehagene. Dersom barnehagene øker de årlige kostpengene per barn med ett prosentpoeng, vil 15 prosent av denne økningen gå direkte til å bedre årsresultatet.<sup>22</sup> Dette betyr at det foreligger insentiver til å øke årsresultatet ved å øke kostpengene, noe som går mot barnehageloven og kan betegnes som moralsk hasard. Disse skjulte handlingene kan indikere at Bergen kommune står ovenfor agentkostnader ettersom funnene viser at det foreligger insentiver til egen økonomisk vinning for de profittsøkende barnehagene. Foreldrene til barna i private barnehager i Bergen kommune må i gjennomsnitt betale mer i kostpenger enn foreldre med barn i kommunale barnehager. De gjennomsnittlige kostpengene per måned i oppgavens utvalg er kr 248 i de kommunale barnehagene, kr 268 i de ikke-profittsøkende barnehagene og kr 328 i de profittsøkende barnehagene.

---

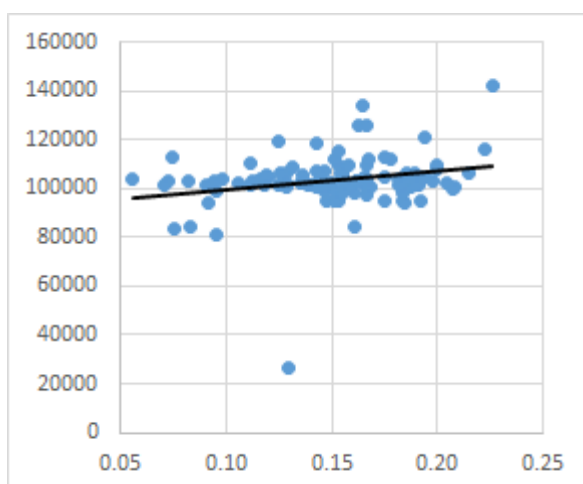
<sup>22</sup> For de profittsøkende barnehagene i utvalget er gjennomsnittlige årlige kostpenger kr 3606 per barn. Hvis kostpengene øker med ett prosentpoeng, vil cirka kr 5,30 av kr 36 (cirka 15 prosent) gå direkte til årsresultatet.

## *Er tilskuddet insentiv til kvalitetsfremmende innsats for de profittsøkende eierne?*

I følge prinsipal-agent-perspektivet er det nødvendig med insentiver for at barnehageeiere skal yte riktig type innsats og ha riktig innsatsnivå. Hittil har funnene vist at den gjennomsnittlige prosess-, resultat- og innholdskvaliteten i de profittsøkende barnehagene er statistisk signifikant høyere enn i de kommunale barnehagene. Funnene har også vist at høyere tilskudd gir høyere årsresultat, noe som gir indikasjoner på at en del av tilskuddet kan gå til egen økonomisk vinning. Dermed kan tilskuddet, som er en funksjon av årsresultatet, bli sett på som en form for insentivlønn for den høye kvaliteten som barnehagene tilbyr. På den andre siden viser funnene at de profittsøkende barnehagene i gjennomsnitt sparer kostnader ved å redusere strukturkvaliteten, noe som kan betegnes som feil type innsats.



*Figur 5: Tilskudd per barn og andel av bemanningen med relevant utdanning*



*Figur 6: Tilskudd per barn og andel av bemanningen uten relevant utdanning*

Figur 5 og 6 viser at dess høyere tilskudd de profittsøkende barnehagene får, dess lavere er andelen av bemanningen med relevant utdanning og dess høyere er andelen uten relevant utdanning.<sup>23</sup> Den potensielle insentivlønnen er en funksjon av det kommunale tilskuddet, og

<sup>23</sup> Figur 5 og 6 viser den lineære sammenhengen mellom tilskudd per barn (y-akse) og andel av bemanningen med relevant/uten relevant utdanning (x-akse) for de profittsøkende barnehagene. Barnehagelærere, annen pedagogisk utdanning og barne- og ungdomsarbeidere betegnes som ansatte med relevant utdanning. Annen høyere utdanning, annen fagarbeiderutdanning og ansatte med annen bakgrunn er ansatte uten relevant utdanning.

funnene viser dermed at høyere insentivlønn ikke fører til økt strukturkvalitet. I forrige delkapittel ble det vist at samtlige av de profittsøkende barnehagene oppfyller pedagognormen. Resultatene viser dermed at tilskuddet ikke gir incentiver til å yte riktig type innsats utover oppfyllelse av pedagognormen. Dette gir indikasjoner på at lavt utdanningsnivå i de profittsøkende barnehagene er et resultat av det ikke finnes en lovpålagt norm for den øvrige bemanningen.

Som Telemarksforskning hevder er kommunens valg reflektert i det kommunale tilskuddet (Lunder, 2018); Bergen kommune har høyere utdannet bemanning i sine kommunale barnehager, noe som fører til høyere tilskudd til de private barnehagene. Som diskutert tidligere i delkapitlet, ser man at tilskuddsordningen faktisk gir de private barnehagene muligheten til å velge hvorvidt de vil fokusere på kvalitet eller profitt. Konsekvensen blir dermed at de profittsøkende barnehagene øker årsresultatet ved at de mottar et høyere kommunalt tilskudd og har større andel ufaglært bemanning.

### 5.3.4 Oppsummering av funn

VARIABLER	Alle private barnehager Årsresultat	Profittsøkende Årsresultat	Ikke-profittsøkende Årsresultat
lnTilskudd	14 110** (6 567)	20 180** (8 858)	-3 (13 177)
lnKostpenger	4 413** (1 677)	4 828** (1 903)	5 450 (4 682)
Barnehagelærer og annen pedagogisk utdanning	-181 567*** (54 542)	-194 383*** (60 193)	74 534 (199 523)
Barne- og ungdomsarbeider	-160 216*** (52 699)	-203 868*** (57 856)	130 889 (170 594)
Annen høyere utdanning og annen fagarbeiderutdanning	-233 622*** (48 879)	-231 534*** (54 693)	-81 313 (152 312)
Annen bakgrunn	-137 967*** (40 271)	-142 682*** (43 403)	61 710 (145 862)
Prosesskvalitet	-744** (319)	-776** (358)	-826 (924)
Resultatkvalitet	764** (344)	734* (396)	944 (991)
Oppfylt pedagognorm	613 (3 803)	3 679 (5 092)	2 632 (7 393)
Oppfylt kvalitetsnorm	501 (1 944)	766 (2 186)	4 104 (5 209)
Oppfylt arealnorm	-1 479 (1 147)	-1 835 (1 186)	2 757 (4 964)
Selskapstype	-727 (1 271)		
Konstant	-171 998** (77 250)	-242 181** (104 872)	-73 150 (151 532)
Observasjoner	101	72	29
Forklaringskraft (R <sup>2</sup> )	0.3768	0.4502	0.3952

Standard feil i parenteser  
 \*\*\* p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0.1

Tabell 6: Oppsummering av regresjon med årsresultat som avhengig variabel<sup>24</sup>

<sup>24</sup> Variablene er oppgitt per barn, der antall barn et justert og regnes som store barn.



Regresjonen i tabell 6 inneholder alle variablene som til nå har blitt vurdert, med unntak av antall barn per årsverk.<sup>25</sup> Ved å kontrollere for alle variablene finner man at det foreligger statistiske forskjeller mellom de profittsøkende og de ikke-profittsøkende barnehagene. For de profittsøkende barnehagene kan variasjonen i årsresultatet forklares med 45 prosent av de uavhengige variablene. I regresjonen for de ikke-profittsøkende barnehagene foreligger det ingen statistisk signifikante relasjoner mellom årsresultatet og de uavhengige variablene.

Regresjonsresultatene for de profittsøkende barnehagene stemmer i stor grad med tidligere funn i oppgaven. Når man kontrollerer for alle de uavhengige variablene finner man at prosess- og resultat kvalitet også har statistisk signifikante relasjoner med årsresultatet. De profittsøkende barnehagene har i gjennomsnitt høyere prosesskvalitet enn de kommunale barnehagene, samtidig som økt prosesskvalitet vil føre til en reduksjon av årsresultatet. Dette kan skyldes at eierne er indre motiverte i form av at jobben i seg selv er meningsfull, men det kan også skyldes konkurranse mellom barnehagene og derav ytre motivasjon. Regresjonen viser også at økt resultat kvalitet vil øke årsresultatet, noe som kan bety at det er et samspill mellom ytre og indre motivasjon. Dette kan være et resultat av at eierne motiveres av både meningsfulle oppgaver og at det samtidig gir økonomisk gevinst. Som tidligere nevnt, peker funnene i retning av at de profittsøkende barnehagene sparer kostnader ved å ansette rimeligere og ufaglært arbeidskraft. Hvis økningen i årsresultatet fører til egen økonomisk vinning gir dette indikasjon på at de profittsøkende barnehageeierne er ytre motiverte. Resultatene viser igjen at en økning i tilskuddet og kostpengene vil øke årsresultatet, noe som betyr at Bergen kommune står ovenfor moralsk hasard.

Regresjonsresultatene for de ikke-profittsøkende barnehagene viser at når det kontrolleres for alle variablene foreligger det ingen statistisk signifikante relasjoner mellom variablene og årsresultatet. I forrige delkapittel viste funnene at for de fleste kvalitetsdimensjonene har de ikke- profittsøkende barnehagene statistisk signifikant høyest kvalitet sammenlignet med de kommunale barnehagene. Barnehagene har også signifikant større andel ansatte med annen bakgrunn og lavere andel barne- og ungdomsarbeidere. Funnene i regresjonen viser imidlertid

---

<sup>25</sup> Antall barn per årsverk er fjernet fra regresjonen grunnet høy multikollinearitet mot utdanningsnivået per barn.

at de ansatte, deres utdanningsnivå og kvaliteten ikke har en statistisk sammenheng med årsresultatet. Dette kan bety at kostnadene som spares ved å ansette ufaglært arbeidskraft forblir i driften, noe som kan være årsaken til at disse barnehagene har gjennomsnittlig høyest kvalitet. På grunnlag av dette fremstår det som at de ikke-profittsøkende barnehagene yter innsats rettet mot kvaliteten i barnehagetilbudet, og at årsresultatet faktisk kommer barna til gode.

## 6. Konklusjon

Oppgavens problemstilling innebærer å avdekke hva som er motivasjonen til private barnehageeiere i Bergen kommune. Funnene viser at i gjennomsnitt har både de profittsøkende og ikke-profittsøkende barnehagene høyere prosess-, resultat- og innholdskvalitet enn de kommunale barnehagene. Dette kan være et resultat av konkurranse i markedet ved at de private barnehagene vil tilby tjenester som er mer attraktive enn konkurrentenes tjenester. Tall fra Bergen kommune (2017a) tilsier at 88 prosent av de som søkte barnehageplass fikk innfridd ett av sine tre ønsker. De resterende 12 prosentene fikk derimot ikke tilbud eller plass i noen av barnehagene de ønsket, noe som betyr at for noen barnehager er etterspørselen høyere enn tilbudet.

På den andre siden har alle barn i Bergen som har lovfestet rett til barnehageplass fått tilbud om barnehage, noe som betyr at det totale tilbudet er høyt nok til å dekke den totale etterspørselen i kommunen. I følge en rapport fra BDO (2018) innebærer dette at de fleste barnehagene får fylt opp barnehageplassene sine uansett hvilken kvalitet som tilbys, noe som begrenser konkurransen i barnehagesektoren. De etablerte private barnehagene er samtidig sikret inntekter i form av det kommunale tilskuddet og foreldrebetalingen, noe som skaper en barriere for konkurranse utenfra. Det fremkommer også at barnehagen skal få kompensasjon for tap av foreldrebetaling fra kommunen hvis foreldre velger senere oppstart i barnehagen enn august, noe som vil si barnehagene ikke trenger å konkurrere om foreldrebetaling fra og med august måned. Disse eksemplene kan gi indikasjoner på at det foreligger markedssvikt i barnehagesektoren, noe som dermed kan svekke antagelsen om at høy kvalitet skyldes høy konkurranse i markedet. Dette kan gi grunnlag til å fastslå at det foreligger indre motivasjon i de private barnehagene.

Funnene i oppgaven viser at de ikke-profittsøkende barnehagene i gjennomsnitt tilbyr høyere kvalitet sammenlignet med de kommunale barnehagene i Bergen. Samtidig viser regresjonsanalysene at det ikke foreligger noen statistisk signifikant sammenheng mellom årsresultat og variablene tilskudd, kostpenger og kvalitet. Funnene peker dermed i retning av at tilskuddet og kostpengene kommer barna til gode gjennom et barnehagetilbud av høy kvalitet. Resultatene i studiet indikerer dermed at de ikke-profittsøkende barnehagene drives av indre faktorer som å tilby et barnehagetilbud av høy kvalitet.

De private barnehagene oppfyller pedagognormen, men i den øvrige bemanningen foreligger det en større andel av ansatte uten relevant utdanning sammenlignet med de kommunale barnehagene. Funnene har vist at de profittsøkende barnehagene øker årsresultatet ved å ha ufaglærte ansatte fremfor barne- og ungdomsarbeidere. Andel ansatte uten relevant utdanning er også høyere i de ikke-profittsøkende barnehagene, men funnene viser at dette ikke har noen effekt på årsresultat. Samtidig har funnene i oppgaven vist at i de profittsøkende barnehagene foreligger det insentiver til å øke årsresultatet ved å ha flere barn per årsverk. Funnene viste i tillegg at en del av det kommunale tilskuddet og kostpengene går direkte til bedring av årsresultatet i de profittsøkende barnehagene. Høyere kommunalt tilskudd fører til større andel av ufaglærte ansatte i de profittsøkende barnehagene. Tilsvarende sammenhenger ble ikke funnet for de ikke-profittsøkende barnehagene.

Oppsummert viser funnene i oppgaven at høyere tilskudd fører til høyere årsresultat og lavere utdanningsnivå i de profittsøkende barnehagene, men det finnes ikke tilsvarende relasjoner i de ikke-profittsøkende barnehagene. Ulikhetene mellom de profittsøkende og ikke-profittsøkende barnehagene bidrar til å styrke antagelsen om at de profittsøkende barnehageeierne motiveres av ytre faktorer. Dette ser derimot ikke ut til å påvirke foreldrenes tilfredshet med barnehagene, ettersom de profittsøkende barnehagene har høyere prosess- og resultat kvalitet enn de kommunale barnehagene.

Avslutningsvis er det verdt å nevne at deler av et positivt årsresultatet kan bli brukt i neste periode til investeringer som øker kvaliteten i barnehagetilbudet. Et høyt positivt årsresultat vil nødvendigvis ikke alltid bety at barnehageeierne er ytre motiverte. For å drive en privat bedrift på en ansvarlig og lønnsom måte er det avgjørende med et positivt årsresultat. I samsvar med bestemmelsene i barnehageloven (2005, § 14 a), kan de private barnehagene tjene et rimelig årsresultat. Spørsmålet er heller hva et "rimelig årsresultat" innebærer og hva årsresultatet til slutt brukes til; egen økonomisk vinning eller at det kommer barna til gode.

## 7. Litteraturliste

- Baker, G., Gibbons, R., & Murphy, K. (1993). Subjective Performance Measures in Optimal Incentive Contracts. *NBER Working Paper*, 4480. Hentet fra <http://www.nber.org/papers/w4480.pdf>
- Barnehagefakta. (2017). Hentet fra <https://www.barnehagefakta.no/sok>
- Barnehageoven. (2005). Lov om barnehager av 17 juni 2005. Hentet fra [https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2005-06-17-64/KAPITTEL\\_5#KAPITTEL\\_5](https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2005-06-17-64/KAPITTEL_5#KAPITTEL_5)
- BDO. (2018). *MARKEDSSVIKT, LØNNSOMHET OG GEVINSTREALISERING I BARNEHAGESEKTOREN*. Hentet fra [https://www.regjeringen.no/contentassets/239671d772c2422199d3d5b5fb3b4569/bdo\\_rapport\\_endelig.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/239671d772c2422199d3d5b5fb3b4569/bdo_rapport_endelig.pdf)
- Bergen kommune. (2017a) *Alle har fått tilbud om barnehageplass i hovedopptaket*. Hentet fra <https://www.bergen.kommune.no/omkommunen/avdelinger/byrådsavd-for-barnehage-skole-og-idrett/346/article-146229>
- Bergen kommune. (2017b). Brukerundersøkelsen - 2017. Hentet fra [https://www.bergen.kommune.no/bk/multimedia/archive/00298/Totalrapport\\_barneh\\_298518a.pdf](https://www.bergen.kommune.no/bk/multimedia/archive/00298/Totalrapport_barneh_298518a.pdf)
- Bergen kommune. (2018a). *Barnehageplass - barnehagesøknad*. Hentet fra <https://www.bergen.kommune.no/tjenestetilbud/barn-og-familie/barnehage/barnehageplass/barnehageplass-barnehagesoknad>
- Bergen kommune. (2018b). *Ordinær barnehage - etablering, drift, godkjenning*. Hentet fra <https://www.bergen.kommune.no/tjenestetilbud/barn-og-familie/barnehage/etablering-av-barnehage/ordinar-barnehage-etablering-drift-godkjenning>
- Bergen kommune. (2018-2021c). *Sammen for kvalitet - lek og læring*. Hentet fra <https://www.bergen.kommune.no/politikere-utvalg/api/fil/261467/Sammen-for-kvalitet-Lek-og-laering-2018-2021>
- Bergen kommune. (2018d). *Seksjon barnehage*. Hentet fra <https://www.bergen.kommune.no/omkommunen/avdelinger/seksjon-barnehage/9100>
- Bergen kommune. (u.å.). Støtter lovendring om tilskudd og foreldrebetaling. Hentet fra <https://www.bergen.kommune.no/politikk/byradet/7055/7056/utskrift?artSectionId=7056&articleId=91393&mode=printArt>
- Breusch, T. S. & Pagan, A. R. (1979). *A Simple Test for Heteroskedasticity and Random Coefficient Variation*. *Econometrica*. 47 (5), 1287–1294

- Colbjørnsen, T. (2000). *Resultatavhengig belønning* (25/00). Hentet fra [https://brage.bibsys.no/xmlui/bitstream/handle/11250/164659/R25\\_00.pdf](https://brage.bibsys.no/xmlui/bitstream/handle/11250/164659/R25_00.pdf)
- Deci, E. L. (1971). The effects of externally mediated rewards on intrinsic motivation. *Journal of Personality and Social Psychology*, 18(1), 105-115. Hentet fra [https://www.researchgate.net/publication/232452540\\_The\\_Effects\\_of\\_Externally\\_Mediated\\_Rewards\\_on\\_Intrinsic\\_Motivation](https://www.researchgate.net/publication/232452540_The_Effects_of_Externally_Mediated_Rewards_on_Intrinsic_Motivation)
- Deci, E. L. & Ryan, R. M. (2000). Intrinsic and Extrinsic Motivations: Classic Definitions and New Directions. *Contemporary Educational Psychology*, 25(1), 54-67. Hentet fra <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0361476X99910202>
- Delta. (2017). *Tillegg og nye minstelønnssatser*. Hentet fra [file:///penny/Stud\\$/s156869/Downloads/Tariffomr%C3%A5de%20PBL\\_Minste1%C3%B8mssatser%20og%20tillegg%2001.05.2017%20\(1\).pdf](file:///penny/Stud$/s156869/Downloads/Tariffomr%C3%A5de%20PBL_Minste1%C3%B8mssatser%20og%20tillegg%2001.05.2017%20(1).pdf)
- Dur, R. & Zoutenbier, R. (2014). Working for a Good Cause. *Public Administration Review*, 74(2), 144-155. Hentet fra <https://doi.org/10.1111/puar.12183>
- Dur, R. & Zoutenbier, R. (2015). Intrinsic Motivation of Public Sector Employees: Evidence for Germany. *German Economic Review*, 16(3), 343-366. Hentet fra <https://doi.org/10.1111/geer.12056>
- Forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon i barnehager. (2017). Forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon i barnehager av 22 juni 2017 nr. 1049. Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/LTI/forskrift/2017-06-22-1049>
- Frey, B. S. & Jegen, R. (2001). Motivation Crowding Theory. *Journal of Economic Surveys*, 15(5), 154. Hentet fra <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/1467-6419.00150>
- Gibbons, R. & Roberts, J. (Eds). (2013). *The Handbook of Organizational Economics*. Princeton University Press. Hentet fra <https://ebookcentral.proquest.com/lib/nhh-ebooks/reader.action?docID=1042910&query=s>
- Grimsø, R. E. (2005). *Personaladministrasjon - teori og praksis*. Oslo: Gyldendal
- Gulbrandsen, L. & Eliassen, E. (2012). *Kvalitet i barnehager*. (NOVA rapport nr 1/13). Hentet fra [https://evalueringsportalen.no/evaluering/kvalitet-i-barnehager-rapport-fra-en-undersokelse-av-strukturell-kvalitet-hosten-2012/Kvalitet\\_i\\_barnehager\\_Rapport\\_fra\\_en\\_undersokelse\\_av\\_strukturell\\_kvalitet\\_hoesten\\_2012.pdf/@@inline](https://evalueringsportalen.no/evaluering/kvalitet-i-barnehager-rapport-fra-en-undersokelse-av-strukturell-kvalitet-hosten-2012/Kvalitet_i_barnehager_Rapport_fra_en_undersokelse_av_strukturell_kvalitet_hoesten_2012.pdf/@@inline)
- Gundersen, D & Halbo, L. (2018). Kvalitet. *Store norske leksikon*. Hentet fra <https://snl.no/kvalitet>.
- Hagen, K. P. (1990). *Principal-Agent teori; Implikasjoner for offentlig styring og politikk*, Notat 90/17. Bergen: LOS-senteret

- Hagen, K. P. (2005). *Økonomisk politikk og samfunnsøkonomisk lønnsomhet*. Oslo: Cappelen Akademisk Forlag.
- Harvard University. (u. å.). *The mission of the Center on the Developing Child is to drive science-based innovation that achieves breakthrough outcomes for children facing adversity*. Hentet fra <https://developingchild.harvard.edu/about/>
- Hendrikse, G. (2002). *Economics and Management of Organizations*. Berkshire: McGraw-Hill Education
- Hirsch, P., Michaels, S. & Friedman, R. (1987). "Dirty hands" versus "clean models". *Theory and society*, 16(3), 317-336. Hentet fra [http://www.jstor.org/stable/657726?origin=JSTOR-pdf&seq=1#page\\_scan\\_tab\\_contents](http://www.jstor.org/stable/657726?origin=JSTOR-pdf&seq=1#page_scan_tab_contents)
- Hoff, K. G. (2009). *Strategisk økonomistyring*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hofstad, K. (2017). Norsk standard. *Store norske leksikon*. Hentet fra [https://snl.no/Norsk\\_Standard](https://snl.no/Norsk_Standard).
- Holmstrøm, B. (1979). Moral Hazard and Observability. *The Bell Journal of Economics*, 10(1), 74-91. doi: 10.2307/3003320
- Insentiv. (2018). *Store norske leksikon*. Hentet fra <https://snl.no/insentiv>
- Jensen, M. C. & Meckling, W. H. (1976). Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure. *Journal of Financial Economics*, 3(4), 305-360. Hentet fra [https://ac.els-cdn.com/0304405X7690026X/1-s2.0-0304405X7690026X-main.pdf?\\_tid=566a81a5-db91-4fca-886f-3c8a360bfdb9&acdnat=1522740209\\_a42ebe0974704b5c81260e3335030488](https://ac.els-cdn.com/0304405X7690026X/1-s2.0-0304405X7690026X-main.pdf?_tid=566a81a5-db91-4fca-886f-3c8a360bfdb9&acdnat=1522740209_a42ebe0974704b5c81260e3335030488)
- Kaufmann, G. & Kaufmann, A. (2015). *Psykologi i organisasjon og ledelse*. Bergen: Fagbokforlaget
- Kube, S., Marèchal, M. A. & Puppe, C. (2008). The Currency of Reciprocity: Gift Exchange in the Workplace. *American Economic Review*, 102(4), 1644-1662. doi:10.1257/aer.102.4.1644
- Kunnskapsdepartement. (2017). *Høringsnotat*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/f553bc3643c440bc92cb264224a63041/horingsnotat-forslag-til-endringer-i-barnehageloven-opplaringsloven-friskoleloven-og-forskrift-om-pedagogisk-bemanning.pdf>
- Kunnskapsdepartementet. (u.å.). *Godkjenning av barnehager*. Hentet fra <https://www.udir.no/globalassets/upload/barnehage/regelverk/veiledere/veileder-om-godkjenning-av-barnehage.pdf>

- Kuvaas, B. (2006). Work performance, affective commitment, and work motivation: The Roles of Pay Administration and Pay Level. *Journal of Organizational Behaviour*, 27(3), 365-385. Hentet fra <http://www.jstor.org/stable/4093933>
- Kvaløy, O. (2015). Insentiver i offentlig sektor. *Universitet i Stavanger*. Hentet fra [http://produktivitetskommissjonen.no/files/2015/11/notat\\_ola\\_kvaloe.pdf](http://produktivitetskommissjonen.no/files/2015/11/notat_ola_kvaloe.pdf)
- Laffont, J. & Martimort, D. (2002). *The Theory of Incentives: The Principal- Agent Model*. Princeton: Princeton University Press.
- Lane, J. (2006). *Public Administration and Public Management: The principal-agent perspective*. London/New York: Routledge
- Langfjæran, D. (2014). *Barnehagene som lærende organisasjoner*. Paper lagt frem på barnehageforum 2014, Jarlsberg konferansesenter, Tønsberg. Hentet fra [https://www.fylkesmannen.no/Documents/Dokument%20FMVE/Barnehage%20og%20oppl%C3%A6ring/Barnehage/Dag%20Langfj%C3%A6ran\\_L%C3%A6rende%20organisasjon\\_140425\\_Kompendium.pdf](https://www.fylkesmannen.no/Documents/Dokument%20FMVE/Barnehage%20og%20oppl%C3%A6ring/Barnehage/Dag%20Langfj%C3%A6ran_L%C3%A6rende%20organisasjon_140425_Kompendium.pdf)
- Lazear, E. P. (1986). Salaries and Piece Rates. *The Journal of Business*, 59(3), 405-431. Hentet fra <https://www.jstor.org/stable/pdf/2352711.pdf?reqid=excelsior:fe8aade44ffe4c34beb38f84ce74497>
- Lazear, E. P. & Gibbs, M. (2015). *Personnel Economics in Practice*. STED: Jon Wiley & Sons
- Lunder, T. E., Eika, B. & Kallager, P. K. R., (2015). *Kostnader i barnehager* (TF-rapport nr. 395). Hentet fra <https://www.telemarkforskning.no/publikasjoner/filer/3121.pdf>
- Lunder, T. E. (2018). *Økonomiske resultater i private barnehager* (TF-notat nr. 18/2018). Hentet fra <https://www.telemarkforskning.no/publikasjoner/filer/3274.pdf>
- McGregor, D. & Cutcher-Gershenfeld, J. (1960). *The human side of enterprise*. New York: McGraw-Hill.
- OECD. (u. å.). *Investing in high-quality early childhood education and care*. Hentet fra <http://www.oecd.org/education/school/48980282.pdf>
- Prendergast, C. (1999). The Provision of Incentives in Firms. *Journal of Economic Literature*, 37(1). Hentet fra <http://web.a.ebscohost.com/ehost/detail/detail?vid=0&sid=e58790c2-7566-4f8d-a15e-20f949b80260%40sessionmgr4009&bdata=JnNpdGU9ZW9hvc3QtbG12ZQ%3d%3d#AN=1707830&db=bth>
- Proff. (u. å.). *Proff - The Business Finder*. Hentet fra <http://innsikt.proff.no/ofte-stilte-sporsmal/>



- Regjeringen. (2004). *Merknad til forskrift om foreldrebetaling*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/merknader-til-forskrift-om-foreldrebetal/id107777/>
- Regjeringen. (2017). *Rett til barnehageplass*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/tema/familie-og-barn/barnehager/innsikt/Rett-til-barnehageplass/id2344761>
- Regjeringen. (2018). *Finansiering av barnehager*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/tema/familie-og-barn/barnehager/innsikt/finansiering-av-barnehager/id2344788/>
- Regjeringen. (u. å.). *Barnehager*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/tema/familie-og-barn/barnehager/id1029/>
- Rothschild, M. & Stiglitz, J. (1976). Equilibrium in competitive insurance markets: An essay on the economics of imperfect information. *The Quarterly Journal of Economics*, 90(4), 629–649. Hentet fra <https://www.uh.edu/~bsorense/Rothschild&Stiglitz.pdf>
- Sabol, T. J., Soliday Hong, S. L., Pianta, R. C. & Burchinal, M. R. (2013). Can Rating Pre-K Programs Predict Children's Learning? *Science Magazine*. 341(6148), 845-846. doi: 10.1126/science.1233517
- Shapiro, S.S. & Wilk, M. B. (1965). *An analysis of variance test for normality*. *Biometrika* 52 (3–4), 591–611
- Shleifer, A. (1998). State versus private ownership. *The Journal of Economic Perspectives*, 12(4), 133-150. Hentet fra <http://www.jstor.org/stable/2646898>
- Statistisk sentralbyrå. (2011). *Kommune stat rapportering: Kvalitetsindikatorer i KOSTRA*. Hentet fra <http://www.ssb.no/offentlig-sektor/kommune-stat-rapportering/kvalitetsindikatorer-i-kostra>
- Statistisk sentralbyrå. (2017a). *Barnehagedekning før og nå*. Hentet fra <https://www.ssb.no/utdanning/artikler-og-publikasjoner/barnehagedekning-for-og-na>
- Statistisk sentralbyrå. (2017b). *Barnehager*. Hentet fra <https://www.ssb.no/utdanning/statistikker/barnehager/aar-endelige>
- Stavrum, G. (2017). *Private barnehager er både billigere og bedre for barna*. Hentet fra <https://www.nettavisen.no/mener/private-barnehager-er-bade-billigere-og-bedre-for-barna/3423346737.html>
- SV. (2017). *Til kamp mot velferdsprofitører*. Hentet fra <https://www.sv.no/blog/2017/01/20/til-kamp-mot-velferdsprofitorer/>
- Søbstad, F. (2002). *Jaktstart på kjennetegn ved den gode barnehagen: første rapport fra prosjektet «Den norske barnehagekvaliteten»*. Trondheim: Dronning Mauds Minnes Høgskole.

- Utdanningsdirektoratet. (2013). *Fire typer kvalitet i barnehagen*. Hentet fra <https://www.udir.no/tall-og-forskning/finn-forskning/rapporter/Fire-typer-kvalitet-i-barnehagen/>
- Utdanningsdirektoratet. (2015a). *Godkjenning av barnehager*. Hentet fra <https://www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/barnehage/godkjenning-og-kontroll-av-private-barnehager/#rett-til-godkjenning>
- Utdanningsdirektoratet. (2015b). *Pedagogisk bemanning i barnehager*. Hentet fra <https://www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/finn-regelverk-barnehage/bemanning/Pedagogisk-bemanning-i-barnehager/>
- Utdanningsdirektoratet. (2017a). *Kartlegging av kommunenes erfaringer med å praktisere regelverket om bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling i private barnehager (R9607)*. Hentet fra <https://www.udir.no/globalassets/filer/tall-og-forskning/rapporter/2017/ferdig-rapport-r9607-udir-kommunenes-praksis-om-bruk-av-tilskudd-i-privat...pdf>
- Utdanningsdirektoratet. (2017b). *Nasjonale tilskuddssatser - barnehager*. Hentet fra <https://www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/barnehage/tilskudd-til-private-barnehager/Nasjonale-tilskuddssatser/>
- Utdanningsdirektoratet. (2017c). *Statistikk barnehage*. Hentet fra <https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-barnehage/>
- Utdanningsdirektoratet. (2017d). *Rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver*. Hentet fra <https://www.udir.no/globalassets/filer/barnehage/rammeplan/rammeplan-for-barnehagen-bokmal2017.pdf>
- Utdanningsforbundet. (u.å.). *Dette viser forskningen*. Hentet fra <https://www.utdanningsforbundet.no/medlemsgrupper/barnehage/barnehageoffensive2/dette-viser-forskningen/>
- Utdanningsnytt. (2017a). *Private barnehager finansierer firmahytter med offentlige penger*. Hentet fra <https://www.utdanningsnytt.no/nyheter/2017/april/private-barnehager-finansierer-firmahytter-med-offentlige-penger/>
- Utdanningsnytt. (2017b). *25 barnehageeiere tok ut 50 millioner kroner i utbytte på ett år*. Hentet fra <https://www.utdanningsnytt.no/utdanning/artikler/2017/april/25-barnehageeiere-tok-ut-50-millioner-kroner-i-utbytte-pa-ett-ar/>
- Werther, W. B. & Davis, JR. K. (1989). *Human Resources and Personnel Management*. United States of America: McGraw-Hill Publishing Company

## 8. Appendiks

### 8.1 Kvalitetsdimensjoner med måleindikatorer

<b>Kvalitetsdimensjon</b>	<b>Måleindikator</b>
Strukturkvalitet (Tall fra utdanningsdirektoratet)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Antall barn per årsverk</li> <li>- Utdanningsnivå til de ansatte</li> <li>- Leke- og oppholdsareal per barn (målt i m<sup>2</sup>)</li> </ul>
Innholdskvalitet (Tall fra utdanningsdirektoratet og brukerundersøkelsen)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pedagognorm</li> <li>- Arealnorm</li> <li>- Kvalitetsnorm</li> </ul>
Prosesskvalitet (Tall fra brukerundersøkelsen)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Barnets medvirkning</li> <li>- Foreldrenes medvirkning</li> <li>- Danning og inkluderende felleskap</li> <li>- Personalet i praksis</li> </ul>
Resultatkvalitet (Tall fra brukerundersøkelsen)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Språk</li> <li>- Relasjon</li> <li>- Lek og læring</li> </ul>

## 8.2 Shapiro-Wilk test for normalfordeling

Nullhypotesen i denne testen sier at variablene er normalfordelt. Hvis p-verdier er signifikant på 5 prosent nivå forkastes nullhypotesen om normalfordeling.

Shapiro-Wilk W test for normal data

Variable	Obs	W	V	z	Prob>z
ABPÅ_2	75	0.98906	0.712	-0.741	0.77060
ABPÅ_1	114	0.89181	9.970	5.138	0.00000
ABPÅ_0	51	0.97557	1.167	0.329	0.37091
APB_2	77	0.71456	18.988	6.436	0.00000
APB_1	114	0.72093	25.717	7.255	0.00000
APB_0	51	0.72156	13.301	5.525	0.00000
BHL_2	73	0.98320	1.070	0.148	0.44126
BHL_1	114	0.98334	1.535	0.957	0.16920
BHL_0	44	0.94977	2.138	1.608	0.05393
BUA_2	75	0.97418	1.681	1.134	0.12847
BUA_1	88	0.97175	2.098	1.632	0.05134
BUA_0	32	0.94222	1.927	1.362	0.08659
AB_2	76	0.97106	1.905	1.408	0.07957
AB_1	47	0.96677	1.489	0.846	0.19892
AB_0	117	0.99412	0.554	-1.321	0.90682
Resultatkv~2	70	0.98010	1.225	0.441	0.32975
Resultatkv~1	109	0.98898	0.978	-0.050	0.51994
Resultatkv~0	51	0.98119	0.898	-0.229	0.59039
Prosesskva~2	70	0.98349	1.016	0.035	0.48591
Prosesskva~1	107	0.98285	1.498	0.900	0.18406
Prosesskva~0	49	0.98245	0.812	-0.443	0.67094

Resultatene viser at variablene for antall barn per årsverk for de profittsøkende barnehagene og variablene areal per barn for alle de tre barnehagetyperne ikke er normalfordelt, det vil si at nullhypotesen om normalfordelte variabler forkastes ( $P < 0,05$ ).

### 8.3 T-test av gjennomsnittet

Nullhypotesen i denne testen sier at gjennomsnittet i variablene er lik i de kommunale og profittsøkende/ikke-profittsøkende barnehagene. Hvis p-verdien er signifikant på 10 prosent nivå forkastes nullhypotesen.

<b>Pr( T  &gt;  t )</b>	Profittsøkende	Ikke- profittsøkende	Diagram
Antall barn per årsverk	0,79	0,04	1
Areal per barn	1,00	0,69	2
Andel barnehagelærere	0,24	0,00	4
Andel barne- og ungdomsarbeider	0,00	0,00	5
Andel annen bakgrunn	0,03	0,00	6
Prosesskvalitet	0,01	0,00	10
Resultatkvalitet	0,01	0,00	11

Resultatene viser at for de profittsøkende barnehagene er gjennomsnittet til variablene antall barn per årsverk, areal per barn og andel barnehagelærere lik som i de kommunale barnehagene. Dette innebærer at det ikke foreligger en statistisk signifikant forskjell i gjennomsnittet, som vil si det foreligger lik kvalitet.

For de ikke-profittsøkende foreligger det ikke signifikante forskjeller i gjennomsnittet til variabelen areal per barn sammenlignet med de kommunale barnehagene. I de andre variablene foreligger det statistiske forskjeller, som vil si ulik kvalitet i de ikke-profittsøkende og de kommunale barnehagene.

## 8.4 Shapiro-Wilk test for normalfordeling av residual

Nullhypotesen i denne testen sier at feilledet er normalfordelt, og er en av forutsetningene for en god regresjonsmodell. Hvis p-verdien er signifikant på 5 prosent nivå forkastes nullhypotesen om normalfordeling.

Shapiro-Wilk W test for normal data

Variable	Obs	W	V	z	Prob>z
residuals1	107	0.99230	0.673	-0.883	0.81134
residuals2	107	0.99078	0.805	-0.482	0.68526
residuals3	107	0.99362	0.557	-1.302	0.90359
residuals4	106	0.98879	0.972	-0.063	0.52528
residuals5	106	0.98927	0.930	-0.162	0.56422
residuals6	106	0.98762	1.073	0.158	0.43742
residuals7	105	0.98842	0.996	-0.009	0.50363
residuals8	105	0.98613	1.193	0.392	0.34746
residuals9	105	0.98966	0.889	-0.262	0.60329
residuals10	104	0.98600	1.194	0.394	0.34663
residuals11	104	0.98605	1.191	0.388	0.34909
residuals12	104	0.98325	1.429	0.794	0.21357
residuals13	101	0.99066	0.777	-0.559	0.71195
residuals14	101	0.99194	0.671	-0.886	0.81223
residuals15	101	0.98945	0.878	-0.288	0.61323

I tabellen er variablene residualene for hver regresjon som er utført, og tabellen viser at feilledet for alle 15 regresjoner er normalfordelt ( $P > 0,05$ ).

## 8.5 Breusch-Pagan test

Nullhypotesen i denne testen sier at det er konstant varians og homoskedastisitet, og er en av forutsetningene for en god regresjonsmodell. Hvis p-verdien er signifikant på 5 prosent nivå forkastes nullhypotesen.

<b>Prob &gt; chi2</b>	Alle barnehager	Profittsøkende	Ikke- profittsøkende	Tabell
Strukturkvalitet: Utdannelsesnivå	0,22	0,26	0,75	2
Strukturkvalitet: Antall barn per årsverk	0,28	0,28	0,73	3
Prosess-, resultat- og innholdskvalitet	0,78	0,41	0,73	4
Årlig tilskudd og kostpenger	0,15	0,13	0,58	5
Alle variabler inkludert	0,60	0,77	0,22	6

Resultatene viser at det ikke foreligger heteroskedastisitet, det vil si at regresjonene har konstant varians og homoskedastisitet; nullhypotesene beholdes.

## 8.6 Variance Inflation test

Fravær av multikollinearitet er en forutsetning for en god regresjonsmodell. Vi vil i denne oppgaven godta en VIF- verdi som er lavere enn 10.

Variable	VIF	1/VIF
Resultatkv~t	9.77	0.102319
Prosesskva~t	9.45	0.105775
AB_perbarn	3.40	0.294003
BUA_perbarn	2.70	0.369692
BHLogAPU_p~n	2.16	0.463176
AFUogAHU_p~n	2.08	0.481413
Oppfyl~snorm	2.06	0.486438
Selskapstype	1.42	0.703714
Oppfyl~lnorm	1.24	0.803604
AH	1.21	0.828241
lnTilskudd~n	1.15	0.869446
lnKostpeng~n	1.11	0.900029
Mean VIF	3.15	

Resultatene viser at det ikke foreligger multikollinearitet i modellen. Dette innebærer at variablene ikke forklarer det samme.



## 8.7 Utskrift av regresjonene

### 8.7.1 Alle barnehager og alle variabler inkludert

Source	SS	df	MS	Number of obs	=	101
				F(12, 88)	=	4.43
Model	1.2494e+09	12	104115266	Prob > F	=	0.0000
Residual	2.0666e+09	88	23483726.3	R-squared	=	0.3768
				Adj R-squared	=	0.2918
Total	3.3160e+09	100	33159511.1	Root MSE	=	4846

Årsres_perbarn	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]	
lnTilskudd_perbarn	14109.72	6567.345	2.15	0.034	1058.499	27160.93
lnKostpenger_årlig	4413.024	1676.624	2.63	0.010	1081.086	7744.962
BHLogAPU_perbarn	-181567.2	54542.44	-3.33	0.001	-289958.8	-73175.54
BUA_perbarn	-160215.6	52699.21	-3.04	0.003	-264944.2	-55486.96
AFUogAHU_perbarn	-233621.9	48879.48	-4.78	0.000	-330759.6	-136484.2
AB_perbarn	-137966.8	40270.83	-3.43	0.001	-217996.6	-57937
Prosesskvalitet	-744.1563	319.193	-2.33	0.022	-1378.485	-109.8273
Resultatkvalitet	763.6752	344.1245	2.22	0.029	79.80006	1447.55
Oppfyltltkvalitetsnorm	501.36	1944.177	0.26	0.797	-3362.283	4365.003
AU	613.3956	3803.06	0.16	0.872	-6944.386	8171.177
OppfyltltArealnorm	-1478.547	1146.863	-1.29	0.201	-3757.697	800.6026
Selskapstype	-727.0471	1270.518	-0.57	0.569	-3251.936	1797.841
_cons	-171997.7	77250.18	-2.23	0.029	-325516.2	-18479.25

## 8.7.2 Profittsøkende barnehager og alle variabler inkludert

Source	SS	df	MS	Number of obs	=	72
Model	1.1054e+09	11	100493595	F(11, 60)	=	4.47
Residual	1.3501e+09	60	22501556.5	Prob > F	=	0.0001
				R-squared	=	0.4502
				Adj R-squared	=	0.3494
Total	2.4555e+09	71	34584830	Root MSE	=	4743.6

Årsres_perbarn	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]	
lnTilskudd_perbarn	20180.27	8858.389	2.28	0.026	2460.858	37899.69
lnKostpenger_årlig	4827.916	1903.034	2.54	0.014	1021.282	8634.551
BHLogAPU_perbarn	-194383.1	60192.8	-3.23	0.002	-314786.6	-73979.54
BUA_perbarn	-203867.5	57855.55	-3.52	0.001	-319595.9	-88139.21
AFUogAHU_perbarn	-231533.9	54693.09	-4.23	0.000	-340936.3	-122131.4
AB_perbarn	-142682.3	43403.48	-3.29	0.002	-229502.2	-55862.42
Prosesskvalitet	-776.1105	357.7448	-2.17	0.034	-1491.707	-60.51431
Resultatkvalitet	734.2397	396.3916	1.85	0.069	-58.66147	1527.141
Oppfyltktkvalitetsnorm	766.0407	2185.806	0.35	0.727	-3606.222	5138.304
AU	3679.251	5092.325	0.72	0.473	-6506.917	13865.42
OppfyltArealnorm	-1834.92	1186.429	-1.55	0.127	-4208.131	538.2907
_cons	-242180.5	104872.1	-2.31	0.024	-451956	-32405.05

## 8.7.3 Ikke-profittsøkende barnehager og alle variabler inkludert

Source	SS	df	MS	Number of obs	=	29
Model	329976475	11	29997861.4	F(11, 17)	=	1.01
Residual	505049684	17	29708804.9	Prob > F	=	0.4773
				R-squared	=	0.3952
				Adj R-squared	=	0.0038
Total	835026159	28	29822362.8	Root MSE	=	5450.6

Årsres_perbarn	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]	
lnTilskudd_perbarn	-3.16068	13176.89	-0.00	1.000	-27803.98	27797.66
lnKostpenger_årlig	5449.965	4682.298	1.16	0.261	-4428.82	15328.75
BHLogAPU_perbarn	74533.94	199523.4	0.37	0.713	-346423.7	495491.6
BUA_perbarn	130888.5	170593.8	0.77	0.453	-229033	490810
AFUogAHU_perbarn	-81313.41	152311.6	-0.53	0.600	-402662.8	240036
AB_perbarn	61709.96	145862.2	0.42	0.678	-246032.4	369452.3
Prosesskvalitet	-826.0163	923.8529	-0.89	0.384	-2775.176	1123.143
Resultatkvalitet	944.2971	990.6433	0.95	0.354	-1145.777	3034.372
Oppfyltktkvalitetsnorm	4103.836	5208.759	0.79	0.442	-6885.686	15093.36
AU	2631.734	7392.759	0.36	0.726	-12965.62	18229.09
OppfyltArealnorm	2757.051	4963.819	0.56	0.586	-7715.692	13229.79
_cons	-73149.55	151531.8	-0.48	0.635	-392853.8	246554.7