

Nils Arne Lindaas

Politikk eller pragmatikk?

En paneldataanalyse av hvordan lokalpolitisk situasjon har påvirket andelen private barnehager i norske kommuner mellom 2001–2016

Masteroppgave i Statsvitenskap

Veileder: Pål Erling Martinussen

Juni 2020

Nils Arne Lindaas

Politikk eller pragmatikk?

En paneldatanalyse av hvordan lokalpolitisk situasjon har påvirket andelen private barnehager i norske kommuner mellom 2001–2016

Masteroppgave i Statsvitenskap
Veileder: Pål Erling Martinussen
Juni 2020

Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet
Fakultet for samfunns- og utdanningsvitenskap
Institutt for sosiologi og statsvitenskap



Kunnskap for en bedre verden

Abstract

This thesis investigates whether the share of private child care services in Norwegian municipalities is a result of the local political situation, or rather a result of pragmatic considerations. The empirical data stems from administrative data, and the scope of the study is all Norwegian municipalities with a population above 2000 in the period 2001–2016. The method applied in this study is a panel data analysis, focusing on variation *between* and *within* the Norwegian municipalities.

The political side of the research question is based on ideological and partisan theory, while the pragmatic side is based on economic theories such as Public Choice and transaction cost theory. The existing literature on the field of local privatisation, suggest that pragmatic considerations seems to be more important than ideological considerations for the choice of service delivery at the local level. However, recent studies from Sweden and Denmark have found indications that ideology has become more important in the choice of service provider, especially in the social services.

Being the first study to investigate this matter for child care services in Norway, the findings from this thesis indicates that the pragmatic aspects outperforms the political and ideological aspects both across and within municipalities. The two most important factors in explaining the share of private child care services across municipalities seems to be the population size and the financial constraints, measured as municipal income. Larger municipalities, and municipalities with lower income have a significantly higher share of private child care services. When it comes to explaining the variation within the municipalities, the findings indicates that the Child Care Reform and national policies regarding the establishment of new private child care institutions has been more important than the municipal-specific aspects.

Sammendrag

Denne masteroppgaven undersøker hvorvidt andelen private barnehager i norske kommuner er et resultat av lokalpolitisk situasjon, eller et resultat av pragmatiske hensyn. Datagrunnlaget baserer seg på registerdata, og studien tar for seg alle norske kommuner med mer enn 2000 innbyggere i perioden 2001–2016. Metoden som benyttes er en paneldatanalyse som fokuserer på variasjon *på tvers* av kommuner, samt variasjon *innad* i kommuner.

Den politiske siden av forskningsspørsmålet baserer seg på ideologisk teori og partiteori, mens den pragmatiske siden er basert på økonomiske teorier som *Public Choice*-teori og transaksjonskostnadsteori. Resultater fra tidligere forskning på dette feltet, tyder på at pragmatiske hensyn stort sett er viktigere enn politikk for valg av tjenesteleverandør på kommunenivå. Likevel har nyere forskning fra Sverige og Danmark funnet at ideologi har blitt en viktig faktor i valg av tjenesteleverandør, spesielt i de sosiale tjenestene.

Som den første studien som undersøker dette i den norske barnehagesektoren, indikerer funnene fra denne masteroppgaven at de pragmatiske hensynene har spilt en viktigere rolle enn politikk og ideologi både på tvers av, og innad i kommuner. De to viktigste faktorene for variasjon i andel private barnehager på tvers av kommunene er folketall og finansielle restriksjoner målt gjennom kommunal inntekt. Store kommuner, og kommuner med lavere inntekt har en signifikant høyere andel private barnehager. Når det kommer til variasjon innad i kommunene, tyder funnene på at både Barnehagereformen og føringene lagt av nasjonal politikk når det kommer til etablering av private barnehager, har spilt en viktigere rolle enn de kommunespesifikke aspektene.

Forord

Denne masteroppgaven har blitt skrevet parallelt med at samfunnet har vært i en svært spesiell situasjon. I skrivende stund har jeg vært avskåret fra min kjære lesesalsplass på Dragvoll i nesten tre måneder. Skriveprosessen har selvfølgelig blitt påvirket av dette. Derfor er jeg stolt over at jeg nå har fullført masteroppgaven på planlagt tid, fra et improvisert hjemmekontor i en trang leilighet. Det er mange jeg vil takke for dette.

En stor takk går til min veileder Pål Erling Martinussen for gode innspill, tilbakemeldinger og generell tilgjengelighet på mail. Jeg vil også rette en takk til Arild Blekesaune for et smittende engasjement i undervisningen av kvantitativ metode.

Tusen takk til Telemarksforskning for tildeling av masterstipend, og for troen på dette prosjektets verdi. Trond Erik Lunder fra Telemarksforskning må takkes for gode innspill og tilbakemeldinger, spesielt når det kommer til innsikt i den norske barnehagesektoren. Denne oppgaven kunne ikke blitt til uten datamaterialet. Derfor vil jeg rette en takk til Jon H. Fiva, Askill H. Halse og Gisle J. Natvik for at datasettet de har satt sammen er tilgjengelig og åpent for alle. Alle feil som eventuelt har oppstått som en følge av ytterligere sammenslåinger av data er fullt og helt mine egne.

Jeg vil takke mine venner David, Nils og Mathias, samt min far, for gode og konstruktive tilbakemeldinger og innspill. Jeg er svært takknemlig for at dere frivillig har satt av tid til å lese og kommentere tidligere utkast av denne oppgaven. Tusen takk til mine foreldre for at dere har sett på Dagsrevyen hver dag i hele min oppvekst. Jeg tror dette har bidratt til å forme min interesse for politikk og samfunn – noe som med denne oppgaven er i ferd med å kulminere i en mastergrad i statsvitenskap.

Tilslutt – en stor takk til min samboer Hanna, som også har skrevet masteroppgave på vårt trange hjemmekontor i Elgeseter gate. Det er alltid godt å være to.

Nils Arne Lindaas

Trondheim, juni 2020

Innholdsfortegnelse

1. Innledning	1
1.1 Oppgavens struktur	2
2. Institusjonell setting: Den norske barnehagesektoren	4
2.1 Historie	4
2.1.1 Opptakten til Barnehageloven av 1975	4
2.1.2 Barnehageloven av 1995	6
2.2 Barnehagereformen	8
2.3 Forholdet mellom kommunale og private barnehager i dag	11
2.4 Barnehagemarkedet	13
2.5 Politiske holdninger til private barnehager i Norge	15
3. Teoretisk rammeverk: Årsakene til privatisering	17
3.1 Politiske forklaringer på privatisering	17
3.1.1 Ideologi	17
3.1.2 Teoretiske modeller	18
3.2 Økonomiske forklaringer på privatisering	20
4. Tidligere forskning	23
4.1 Does politics matter?	23
4.2 Lokal privatisering av offentlige tjenester	25
4.3 Oppsummering	28
5. Hypoteser og empirisk modell	30
5.1 Hypoteser	30
5.2 Empirisk modell	31
6. Metode	33
6.1 Datasett	34
6.2 Variabler	35
6.2.1 Avhengige variabler	36
6.2.2 Hoveduavhengig variabel	38
6.2.3 Øvrige variabler	41
6.3 Time-series cross-section	44
6.3.1 Pooled OLS	44
6.3.2 Between effects (BE)	45
6.3.3 Fixed effects (FE)	45
6.3.4 Random effects (RE)	46
6.3.5 Ikke-stasjonæritet	46
6.4 Regresjonsforutsetninger	47
7. Analyse	49
7.1 Logistiske modeller	49

7.2	Forskjell mellom kommunene	51
7.3	Lineære modeller lagget med 1 år	52
7.3.1	Pooled OLS.....	53
7.3.2	Fixed effects (FE).....	54
7.3.3	Random effects (RE).....	55
7.4	Lineære modeller lagget med 2 år	56
7.5	Lineære modeller fra siste år i valgperiodene	59
7.6	Tilleggsanalyse: Kommunal pengebruk på barnehager	62
7.7	Oppsummering av funn	64
8.	Diskusjon	66
8.1	Effekten av lokalpolitikk.....	66
8.2	Et resultat av nasjonal politikk.....	69
8.2.1	Ny ideologisk påvirkning også i Norge?.....	70
8.3	Effekten av kommunal inntekt.....	72
8.4	Effekten av folketall og demografiske faktorer.....	73
8.5	Ressursbruk på barnehagesektoren.....	75
8.6	Svakheter med analysen.....	77
8.7	Konklusjon og videre forskning.....	78
9.	Referanser	81
10.	Appendiks	85

Figurer og tabeller

Figur 1: Totalt antall private og offentlige barnehager i Norge 1987-2016.....	7
Figur 2: Barnehager etter eierskap gruppert etter kommunens innbyggertall i 2017. Gjengitt fra Schade (2018, s. 41).	12
Figur 3: Sammenhengen mellom andel stemmer og andel mandater til høyreblokken	39
Figur 4: Fordeling av folketall etter logtransformering	42

Tabell 6. 1: Deskriptiv statistikk	35
Tabell 6. 2: Frekvensfordeling av avhengig variabel til logistiske modeller	37

Tabell 7. 1: Logistiske modeller.....	50
Tabell 7. 2: Lineære modeller uten kommuner under 2000 innbyggere. Alle variabler lagget med 1 år.	53
Tabell 7. 3: Lineære modeller uten kommuner under 2000 innbyggere. Alle variabler lagget med 2 år.	57
Tabell 7. 4: Lineære modeller uten kommuner under 2000 innbyggere, fra valgårene 2003, 2007, 2011 og 2015.....	60
Tabell 7. 5: Kommunal pengebruk på barnehager i kommuner med over 2000 innbyggere. Alle variabler lagget med 1 år. Variablene i BE-modellen er ikke lagget.	62

Appendiks:

Tabell A 1: Ordføreres partitilhørighet i 2015. Data hentet fra Local Government Dataset	85
Tabell A 2: Korrelasjonsmatrise for variablene uten kommuner under 2000 innbyggere.....	85
Tabell A 3: Deskriptiv statistikk uten kommuner under 2000 innbyggere.....	85
Tabell A 4: Tidsdummier til Tabell 7.1.	86
Tabell A 5: Tilsvarende Tabell 7.1 med HøyreFrp som politisk variabel.	87
Tabell A 6: BE-modeller uten kommuner under 2000 innbyggere.....	88
Tabell A 7: Tidsdummier til tabell 7.2.....	89
Tabell A 8: Tilsvarende Tabell 7.2, med HøyreFrp som politisk variabel.	90
Tabell A 9: Tidsdummier til Tabell 7.3.	91
Tabell A 10: Tilsvarende Tabell 7.3, med HøyreFrp som politisk variabel.	92
Tabell A 11: Tilsvarende Tabell 7.4, med HøyreFrp som politisk variabel.	93
Tabell A 12: Tidsdummier til Tabell 7.5.	94
Tabell A 13: Tilsvarende Tabell 7.5, med HøyreFrp som politisk variabel.	95

1. Innledning

Privatisering av offentlige velferdstjenester har vært et politisk stridstema i lang tid, og det kommer spesielt til syne i politiske debatter (se for eksempel Elstad & Boye, 2013; Wangberg, Herning & Sander, 2019). Hvor mye av den realiserte privatiseringen som kan tilskrives lokalpolitikken kan likevel diskuteres. Da Oslo kommune i både 2016 og 2017 nektet en privat barnehageutbygger driftstilskudd, for deretter å bruke 200 millioner kroner på kommunale barnehager, uttalte en kommunestyrerepresentant fra Høyre at «Oslo kommune bruker en vanvittig sum på grunn av ideologiske kjepphester» (Løkås, 2018). Er eksempler som dette kun engangstilfeller i store kommuner som Oslo, eller har slike «ideologiske kjepphester» spilt en viktig rolle for utviklingen av barnehagesektoren over hele landet?

Barnehagereformen fra 2003, og den etterfølgende Barnehageloven fra 2005 har gjort barnehagen til et universelt tilbud, med kommunene som lokal barnehagemyndighet (Barnehageloven, 2005, § 8). Det er dermed kommunene som har ansvaret for å sørge for tilstrekkelig dekning av barnehageplasser. For å oppnå en tilstrekkelig mengde barnehageplasser er kommunene i stor grad avhengige av private tilbydere. Derfor er barnehagen i dag den sosiale tjenesten hvor man finner størst grad av privat tjenesteproduksjon, med omtrent halvparten av barnehageplassene tilbudt av private tjenestetilbydere (Haugset, 2019, s. 241).

I dag er det kommunene som finansierer barnehagene gjennom rammetilskudd, mens kommunene tidligere mottok subsidier fra staten som var øremerket barnehager. Stort sett hele perioden 2001–2016 har kommunene selv kunne velge om de ville bruke disse pengene på å etablere egne kommunale barnehager, eller om de vil legge til rette for at private tilbydere skal etablere seg, og dermed kjøpe tjenestene fra disse. Det at kommunene både er eiere av de kommunale barnehagene samtidig som de er myndighetsorgan over alle barnehagene i kommunen, blir regnet som en særordning i velferdssektoren (Kunnskapsdepartementet, 2013, s. 39).

Når det kommer til private barnehager er det vanlig å skille mellom to forskjellige eiertyper: Kommersielle og ideelle. De kommersielle har et mål om å tjene penger på driften, mens de ideelle ikke har tilsvarende mål om å tjene penger (Jensen, 2018, s. 13). Eventuelle overskudd hos de ideelle aktørene går stort sett til å utvikle tjenesten til det beste for brukerne. Det kan argumenteres for at det er størst politisk uenighet knyttet til barnehagene som er drevet på kommersielt grunnlag. Statistikken over barnehager skiller per i dag ikke mellom kommersielle

og ideelle tilbydere, noe som gjør at vi dessverre ikke kan få en så nyansert analyse som ønskelig. Dette blir ytterligere belyst og problematisert i del 2.3. Likevel pekes det på at de kommersielle kjedene utgjør en stadig større andel av de private barnehagene (Lunder, 2019, s. 8-9).

Denne oppgavens formål er å avdekke hvilke faktorer som har påvirket hvor stor andel av barnehagene i norske kommuner som er private, med følgende problemstilling:

Er andelen private barnehager i norske kommuner et resultat av den politiske situasjonen i kommunene og lokalpolitikernes ideologi, eller er det et resultat av pragmatiske avgjørelser basert på hva som har vært praktisk for enkeltkommunene for å oppnå nasjonale krav om barnehagedekning?

Basert på registerdata fra norske kommuner mellom 2001–2016, skal jeg forsøke å komme med et svar på denne problemstillingen. Dette skal gjøres gjennom en paneldatanalyse hvor det undersøkes hvordan en rekke faktorer har påvirket andelen private barnehager i norske kommuner. Etter min erfaring er denne oppgaven den første studien som undersøker dette i Norge. Oppgaven vil også undersøke hvorvidt politisk situasjon og andelen private barnehager i kommunene har påvirket hvor mye penger kommunene bruker på barnehagesektoren.

Hva menes så med politikk kontra pragmatikk slik det blir presentert i oppgavens tittel og problemstilling? Begrepet politikk brukes her om å ta politiske avgjørelser basert på ideologiske eller prinsipielle grunnlag, mens pragmatikk handler om å ta politiske avgjørelser basert på praktiske hensyn, uten å ta hensyn til ideologi (Heywood, 2012, s. 72). Dermed vil faktorer som i stor grad er vanskelig å vedta politisk falle under kategorien pragmatikk. Eksempler på dette er folketall, befolkningssammensetning og statlige overføringer, samt rammer og føringer lagt av nasjonal politikk.

1.1 Oppgavens struktur

Oppgaven er strukturert på følgende måte: I kapittel 2 vil den institusjonelle settingen bli presentert. Her blir det først redegjort for hvordan den norske barnehagesektoren har utviklet seg fra etterkrigstiden, via Barnehagereformen, frem til i dag. Etter den institusjonelle settingen, kommer kapittel 3, som er en redegjørelse for det teoretiske rammeverket som denne oppgaven baserer seg på. Her blir det presentert teoretiske forklaringer på privatisering av offentlige tjenester, både ut fra politiske og økonomiske synspunkter. Kapittel 4 tar for seg tidligere

forskning, og dette er todelt: Den første delen tar for seg sammenhengen mellom ideologi på den ene siden, og det faktiske utfallet av politikken på den andre siden. Den andre tar mer konkret for seg lokal privatisering av offentlige tjenester. Kapittel 5 er en oppsummering av hypoteser som har blitt presentert fortløpende, og en beskrivelse av den empiriske modellen som skal benyttes. I kapittel 6 presenteres metoden, og variablene som undersøkes. Selve analysen finner vi i kapittel 7, og her blir resultatene presentert. Analysedelen består først av en innledende logistisk regresjon. Denne brukes som grunnlag for å ekskludere kommuner med mindre enn 2000 innbyggere fra videre analyser. Hovedanalysen består av lineære paneldatanalyser som tar for seg hvilke faktorer som har påvirket andelen private barnehager i norske kommuner. Etter dette kommer det også en tilleggsanalyse som undersøker om den kommunale ressursbruken på barnehager blir påvirket av andelen private barnehager og lokalpolitisk situasjon. Til slutt blir resultatene fra analysen diskutert i kapittel 8. Her blir også forslag til videre forskning presentert.

2. Institusjonell setting: Den norske barnehagesektoren

2.1 Historie

Det er viktig å forstå det ideologiske og politiske bakteppet som har ført til dagens barnehagesituasjon før vi kan analysere sammenhengen mellom lokalpolitikk og andelen private barnehager i norske kommuner. Det vil bli gjort rede for utviklingen av barnehagesektoren, i og med at dagens situasjon ikke har oppstått i et vakuum, men bygger videre på hvordan situasjonen var tidligere. Dagens barnehagelov fra 2005 er den tredje av sitt slag i Norge (NOU 2012: 1, s. 23). De to foregående kom i henholdsvis 1975 og i 1995.

2.1.1 Opptakten til Barnehageloven av 1975

En viktig studie som har kartlagt hvilke viktige faktorer som har påvirket utviklingen innen barnehagesektoren er Kerstin Sorensens *Party Platforms and Public Childcare: Structural and Ideational Factor Shaping Policy in Norway and Sweden* (2010). Dette er en komparativ historisk analyse av utviklingen i barnehagesektoren i Norge og Sverige. Studien analyserer hvordan og hvorfor utviklingen i barnehagesektoren er så ulik i to ellers ganske like land. Hun tar for seg hvordan økonomisk og politisk utvikling etter andre verdenskrig formet det politiske landskapet som gjorde at begge landene i 1975 kom med hver sin relativt ulike barnehagelov. I Norge var det ved tusenårsskiftet et høyt antall private barnehager mens Sverige på sin side hadde relativt få (Sorensen, 2010, s. 7–11): Norge hadde i perioden 1970–1997 et sted mellom 45 og 47 prosent private barnehager. I Sverige var tallene i denne perioden mye lavere: I 1970 var 3,2 prosent av barnehagene private, og i 1980 var hele 99 prosent av barnehagene offentlige. Dette tallet har dog sunket litt etter en lovendring i 1991. Hva skyldes disse store forskjellene? Sorensen (2010) forklarer dette med to strukturelle faktorer: Økonomi og politikk; samt de to ideologiske faktorene kvinnekamp og religion.

I Sverige ble det etter krigen ført en økonomisk arbeidsmarkedspolitikk som førte til at svært mange flyttet til byene for å jobbe. Som en konsekvens av dette var det få igjen i rurale strøk, og Centerpartiet mistet mye oppslutning, samtidig som det sosialdemokratiske partiet Socialdemokraterna fikk mye makt. Socialdemokraterna og arbeidsmarkedspolitikken de førte, ville ha flere kvinner inn i arbeidslivet. Grupper innen kvinnebevegelsen jobbet også for det samme, på tvers av politiske partier. Dette førte til et behov for barnehager, da svært mange mødre med barn var i arbeid. Noe som igjen førte til at det ble etablert mange offentlige barnehager. I tillegg manglet det motstand fra et kristendemokratisk parti, da dette ikke ble etablert før i 1964.

I Norge så man ikke den samme urbaniseringen etter krigen. Årsaken til dette var blant annet en geografisk spredt industri, som gjorde at ikke like mange var avhengige av å flytte til byene for å få seg jobb. Det at mange fortsatte å bo i rurale områder, gjorde at Senterpartiets oppslutning og innflytelse ikke ble senket tilsvarende som søsterpartiet i Sverige. Sorensen argumenterer for at velgere som forble i periferien i stor grad beholdt et konservativt syn på kjønnsroller (2010, s. 13). Arbeiderpartiet var avhengig av støtte fra Senterpartiet i tillegg til egne stemmer fra de som jobbet i primærnæringen. Dette gjorde det vanskelig å føre en politikk som oppfordret (spesielt gifte) kvinner til å bidra i arbeidsmarkedet. Slik var det helt frem til og med 1965. Samtidig som Sverige ikke hadde et religiøst fundert parti, hadde man i Norge et sterkt parti i Kristelig Folkeparti. Kristelig Folkeparti hadde i likhet med Senterpartiet mange rurale og religiøse velgere som også påvirket politikken som ble ført.

Samtidig som den historiske utviklingen etter krigen med likestillingsideologi og religiøsitet la mye av grunnlaget for utviklingen, har også lokaldemokratiens styrke og posisjon bidratt til å senke utbyggingen av kommunale barnehager. Da Barnehageloven av 1975 ble vedtatt på nasjonalt nivå, ble den møtt av både motstand og treg implementering på kommunalt nivå (Sorensen, 2010, s. 11). Den lokale motstanden ble et hinder da politikere på nasjonalt nivå forsøkte å gjøre barnehager til et obligatorisk ansvar for kommunene. Et resultat av dette var at den endelige loven kun gjorde planlegging, men ikke levering av barnehagetjenestene til et kommunalt ansvar. Derfor skjedde det ingen reell ekspansjon i det kommunale barnehagetilbudet (Kröger, 1997, s. 493). Årsaken var at kommunene hadde makt til selv å velge både *om* de skulle tilby barnehagetjenester, og hvilken type de eventuelt skulle tilby.

I velferdsstater kan det oppstå en spenning mellom ønsket om universelle velferdstjenester på den ene siden, og det lokale selvstyret på den andre siden (Kröger, 1997). Samtidig som velferdsstatene ønsker at velferdstjenestene skal være like for alle i både form og tilgjengelighet, ønsker de også å ivareta kommunenes lokale selvstyre. Kröger kaller dette for det kommunale dilemmaet («*the dilemma of the municipalities*») (1997, s. 488-489). Dette ville ikke vært et så stort problem dersom det var staten selv som tilbød og produserte tjenestene. Likevel er det slik at de aller fleste sosiale tjenester i de skandinaviske velferdsstatene er deregulert til kommunene, og staten selv produserer og tilbyr svært få av dem (Kröger, 1997, s. 487). Når det kommer til utviklingen av den norske barnehagesektoren i lys av dette dilemmaet, er Norge det landet i Skandinavia som på 90-tallet lå lengst bak i dekningsgrad og utvikling av et universelt tilbud (Kröger, 1997, s. 492-493). Den lokale motstanden var en av de faktorene som var med på å holde utviklingen i det universelle barnehagetilbudet tilbake:

Decision-making has remained decentralised and, consequently, national aims of universal provision have not been fulfilled. This policy line has resulted in a sluggish growth of day-care services and huge variations between individual municipalities (Kröger, 1997, s. 493).

Her ser man tydelig hvordan dilemmaet mellom universelle velferdstjenester og det lokale selvstyret har blitt håndtert i Norge på slutten av forrige århundre: Staten klarte ikke å overstyre viljen til kommunene, og dermed ble det lagt større vekt på lokaldemokratiens autonomi. En konsekvens var at det ble store variasjoner i tjenestetilbudet mellom kommunene på 80- og 90-tallet. Selv om vi ikke kan vite om disse variasjonene kan knyttes til visse politiske partier eller retninger, ser vi altså at lokalpolitikk har vært svært viktig for barnehagetilbudet i Norge.

Da den første barnehageloven kom i 1975, var de fleste barnehagene i privat eie (Sorensen, 2010, s. 11). På 1950- og 1960-tallet var de fleste eid av Norges Husmorforbund (senere Norges Kvinne- og familieforbund), mens religiøse grupper og organisasjoner utgjorde den nest største eiergruppen. I tillegg til dette fantes det også barnehager drevet av humanitære organisasjoner, foreldregrupper og borettslag.

2.1.2 Barnehageloven av 1995

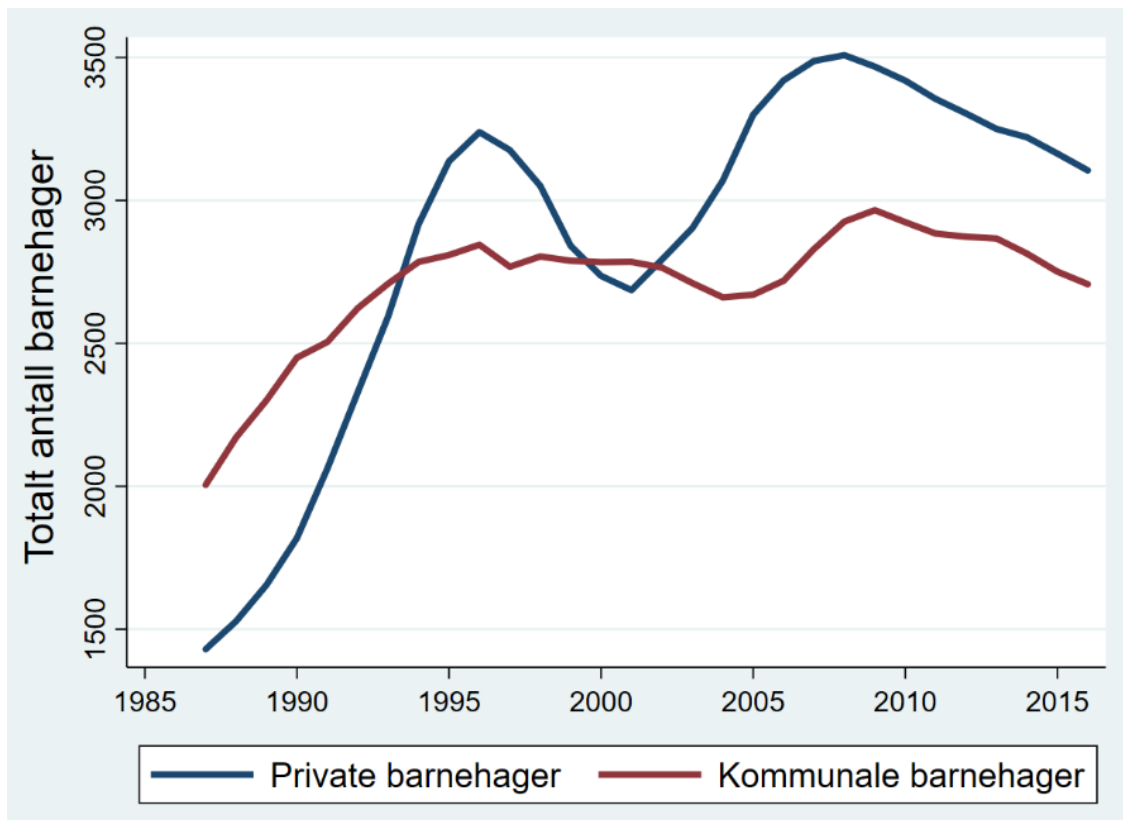
I forarbeidet til barnehageloven som kom i 1995 ble det poengtert at kommunene var avhengig av «et mer hensiktsmessig» lovverk for videre utbygging av barnehagesektoren (NOU 2012: 1, s. 30). I tillegg til en rekke pedagogiske tiltak, deriblant en egen rammeplan, var likbehandlingen av kommunale og private barnehager en av de viktigste innholdsmomentene. Følgende sitat oppsummerer noe av det viktigste innholdet i denne loven:

Kommunane har ansvar som styresmakt for barnehagane. Det er kommunane som godkjenner barnehagane, fører tilsyn med drifta og gir rettleiing. I tillegg er det kommunane som administrerer dei statlege driftstilskota. Når kommunen opptrer som barnehagestyresmakt, er det viktig at alle barnehagar, uavhengig av kven som eig dei, blir behandla på same måten. (Barne- og familiedepartementet, 1999, s. 43)

Loven førte med seg en del endringer knyttet til kommunenes forvaltning av statstilskuddet til de private barnehagene. Dette tilskuddet var likevel ikke nok til å drive en ordinær barnehage (Agenda Kaupang, 2019, s. 10). For de kommunale barnehagene ble resten av utgiftene dekket av kommunen, men hvorvidt de private barnehagene også skulle få ytterligere økonomisk tilskudd av kommunen var opp til enkeltkommunene å bestemme. Mange av de private barnehagene dekket utgiftene med en kombinasjon av ekstern finansiering og foreldrebetaling

(Agenda Kaupang, 2019, s. 10). På denne tiden kunne de private barnehagene selv bestemme hvor mye foreldrebetalingen skulle være på, i og med at det ikke var noen makspris.

Som vi kan se på grafen i Figur 1 var det en tydelig økning blant private barnehager frem mot midten av 1990-tallet, med en nedgang på slutten, så igjen en ny økning frem mot midten av 2000-tallet. Veksten vi ser på 2000-tallet kan tilskrives Barnehagereformen, men hva skyldes veksten på 1990-tallet?



Figur 1: Totalt antall private og offentlige barnehager i Norge 1987-2016

I perioden 1990 til 1999 steg barnehagedekningen fra 36 prosent til 63 prosent for ett- til femåringer (Barne- og familiedepartementet, 2001, s. 23). Dette skjedde som et resultat av en målsetting fra Stortinget i 1987 om å ha en gjennomsnittlig vekst på 10 000 barnehageplasser i året frem til 1998 (Barne- og familiedepartementet, 1999, s. 29). Dette målet ble nådd. Selv om vi i Figur 1 ser en liten nedgang i 1996, betyr likevel ikke det at antall barnehageplasser gikk ned; på slutten av 1990-tallet ble mange av de nye barnehageplassene opprettet i allerede eksisterende barnehager. Veksten i de private barnehagene på 1990-tallet skyldes at det ble opprettet et stort antall små familiebarnehager (Barne- og familiedepartementet, 1999, s. 37).

Nedgangen i antallet private barnehager etter 1996 hadde flere årsaker. Den første årsaken var at det ble bedre dekning i ordinære barnehager med mange barnehageplasser, og derfor forsvant

en del av etterspørselen etter de små familiebarnehagene (Barne- og familiedepartementet, 1999, s. 37). Det argumenteres også for at innføringen av kontantstøtten i 1998 førte til en ytterligere nedgang, spesielt blant den yngste aldersgruppen. En tredje årsak er Reform-97 som sendte seksåringene fra barnehagen til skolen, og resulterte i at omtrent 8 000 barn forsvant fra barnehagene (Barne- og familiedepartementet, 2001, s. 24).

Omtrent 13 prosent av alle barnehager som eksisterte ved utgangen av 1997, var borte ved utgangen av 1998 (Barne- og familiedepartementet, 2001, s. 28). Av disse var det flest private familiebarnehager som forsvant. Likevel ble det opprettet omtrent like mange nye private som det forsvant dette året, noe som tyder på en stor ustabilitet på dette tidspunktet.

2.2 Barnehagereformen

Barnehagereformen kom som et resultat av et tverrpolitisk forlik mellom opposisjonspartiene i 2003. Partiene som gikk sammen var Sosialistisk Venstreparti, Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Fremskrittspartiet, etter initiativ av Øystein Djupedal fra Sosialistisk Venstreparti. Opposisjonspartiene fikk med seg Regjeringen, og dermed ble Barnehagereformen vedtatt av et samlet Storting (med unntak av Kystpartiet). Selve forliket og innholdet i reformen finner vi i St. Meld. 24 (2002-2003): *Barnehage tilbud til alle – økonomi, mangfold og valgfrihet* (Barne- og familiedepartementet, 2003).

Målene for reformen var full barnehagedekning, økonomisk likebehandling av private og kommunale barnehager, lavere foreldrebetaling og god kvalitet og mangfold i tilbudet (Lunder, 2019, s. 13). En del av reformen innebar at ansvaret for barnehagesektoren ble flyttet fra Barne- og familiedepartementet til Kunnskapsdepartementet.

Når det kommer til målet om full barnehagedekning, var dette noe som etter planen skulle oppnås innen 2005. Dette krevde utbygging av flere barnehager, og for å få til dette fikk kommersielle barnehageutbyggere gode vilkår og investeringstilskudd, samt gunstige lån i Husbanken (Wangberg et al., 2019, s. 32). Det at kommersielle barnehager med profittmotiv skulle få så gode etableringsvilkår var noe Bondevik I-regjeringen, bestående av Kristelig Folkeparti, Venstre og Senterpartiet, i utgangspunktet var sterkt imot (Barne- og familiedepartementet, 1999, s. 51). På det tidspunktet Barnehagereformen ble vedtatt var Bondevik I-regjeringen derimot byttet ut med Bondevik II-regjeringen (etter ett lite avbrudd med Stoltenberg I-regjeringen). Forskjellen mellom første og andre Bondevik-regjering var at Senterpartiet var byttet ut med Høyre. Wangberg et al. (2019, s. 32) argumenterer for at de

svært gunstige vilkårene for de kommersielle barnehagene kom som et resultat av knallhard lobbyvirksomhet fra bransjen, med god hjelp fra Fremskrittspartiet. Dermed ble resultatet at alle barnehager, uavhengig av eier og profittmotiv fikk offentlig driftsstøtte.

I Figur 1 ser man en stor vekst i antall barnehager etter 2003 som en følge av Barnehagereformen, og det kommer tydelig frem at denne veksten var størst blant de private barnehagene. Fra 2003 til 2008 økte antall barnehagebarn fra 205 200 til rundt 261 900, i tillegg hadde 91 prosent av kommunene oppnådd målet om full barnehagedekning i 2008 (Kunnskapsdepartementet, 2009, s. 7 og 14). Dekningsgraden steg hvert år frem til omtrent 2011, hvor den flatet ut for både aldersgruppen ett- til toåringer og gruppen tre- til femåringer (Stabell, 2017). Da var dekningsgraden på omtrent 80 prosent for aldersgruppen ett- til toåringer, og rundt 96 prosent for aldersgruppen tre- til femåringer. Vi ser altså at dette tok noe lengre tid enn det fastsatte målet om full dekning innen 2005.

Vi ser videre i Figur 1 at grafen for både de kommunale og de private barnehagene er på vei nedover. Dette skyldes at barnehagene har blitt større. I 2006 var det 36,5 barn i en gjennomsnittlig barnehage, mens dette tallet hadde i 2016 steget til 47,3 (Schade, 2018, s. 38). Denne utviklingen er omtrent lik i både kommunale og private barnehager.

Samtidig som det ble vedtatt at kommunale og private barnehager skulle likebehandles, ble det også i 2004 vedtatt fri etableringsrett for private barnehager (Kunnskapsdepartementet, 2009, s. 14). Det vil si at kommunene fikk et lovpålagt finansieringsansvar for nye private barnehager, dersom de private barnehagene oppfylte kriteriene og det var behov for barnehageplassene. Dermed kunne ikke kommunene, på politisk grunnlag, nekte etablering av private barnehager som oppfylte kriteriene. Dette betyr likevel ikke at kommunene og den politiske situasjonen i kommunen ikke kan ha *påvirket* andelen private barnehager i perioden 2004–2011. Kommunene hadde flere påvirkningskanaler: En av de viktigste måtene kommunene kunne påvirke andelen private var ved å aktivt etablere kommunale barnehager, slik at behovet for private ble mindre (Eilertsen & Bank, 2019, s. 51). Motsatt kunne også kommunen la være å etablere kommunale barnehager, slik at «markedet» åpnet seg for private tilbydere. Kommunene kunne også regulere egnede tomtearealer eksplisitt til bruk for offentlige barnehager (Eilertsen & Bank, 2019, s. 51). Et konkret eksempel på en kommune som aktivt har unnlatt å etablere kommunale for å øke andelen private barnehager finner vi i Tromsø (Elstad & Boye, 2013, s. 50).

Dette finansieringsansvaret varte frem til 2011, hvor finansieringen av barnehager gikk fra å være statlige øremerkede tilskudd, til å bli en del av rammetilskuddet til kommunene (Kunnskapsdepartementet, 2013, s. 9). Etter dette er det formelt kommunene, og ikke staten som finansierer barnehagene. Etter 2011 har nye private barnehager ikke lenger vært garantert tilskudd. Barnehageloven presiserer at kommunene i dag skal yte tilskudd til private barnehager som ble godkjent *før* barnehagesektoren ble rammefinansiert, og at kommunene *kan* yte tilskudd til private barnehager som søker om godkjenning etter rammefinansieringen ble innført i 2011 (Barnehageloven, 2005, § 14). Dermed har altså kommunene i dag fått tilbake muligheten til å nekte tilskudd til nye private barnehager som søker om dette, dersom kommunen oppfyller plikten om barnehageplasser til alle. Et eksempel på dette finner vi fra Oslo som tidligere har nektet tilskudd til private utbyggere. Fylkesmannen i Oslo og Akershus sa i 2017 at «Oslo kommune kan velge å avvise private barnehager så lenge kommunen selv etablerer de plassene som er nødvendig for å oppfylle retten til barnehageplass» (Kirkebøen, 2017).

Når det kommer til finansieringen av barnehager i dag blir alle barnehager, uavhengig av eiertype, hovedsakelig finansiert gjennom kommunale tilskudd og foreldrebetaling. Etter barnehagereformen har tilskuddsnivået til de private barnehagene blitt beregnet lokalt i kommunene for å skape lokal konkurranse på like vilkår. Tilskuddet beregnes med utgangspunkt i de kommunale barnehagenes kostnader per barnehageplass (Lunder, 2018, s. 8). Frem til 2016 kunne driftstilskuddet til private barnehager være et sted mellom 85 og 100 prosent av den kommunale satsen (Lunder, 2018, s. 10). Siden det gjennom Barnehagereformen ble innført en nasjonal grense for makspris når det kommer til foreldrebetaling, er denne stort sett lik for alle barnehager. I 2013 utgjorde foreldrebetalingen omtrent 14 prosent av finansieringen av de kommunale barnehagene, og 17 prosent av de private (Kunnskapsdepartementet, 2013, s. 46). Årsaken til at tallet er høyere for de private barnehagene, er fordi driftskostnadene i de private barnehagene er lavere. Dermed vil en identisk makssats på foreldrebetaling utgjøre en større andel av den totale finansieringen i de private sammenliknet med de kommunale.

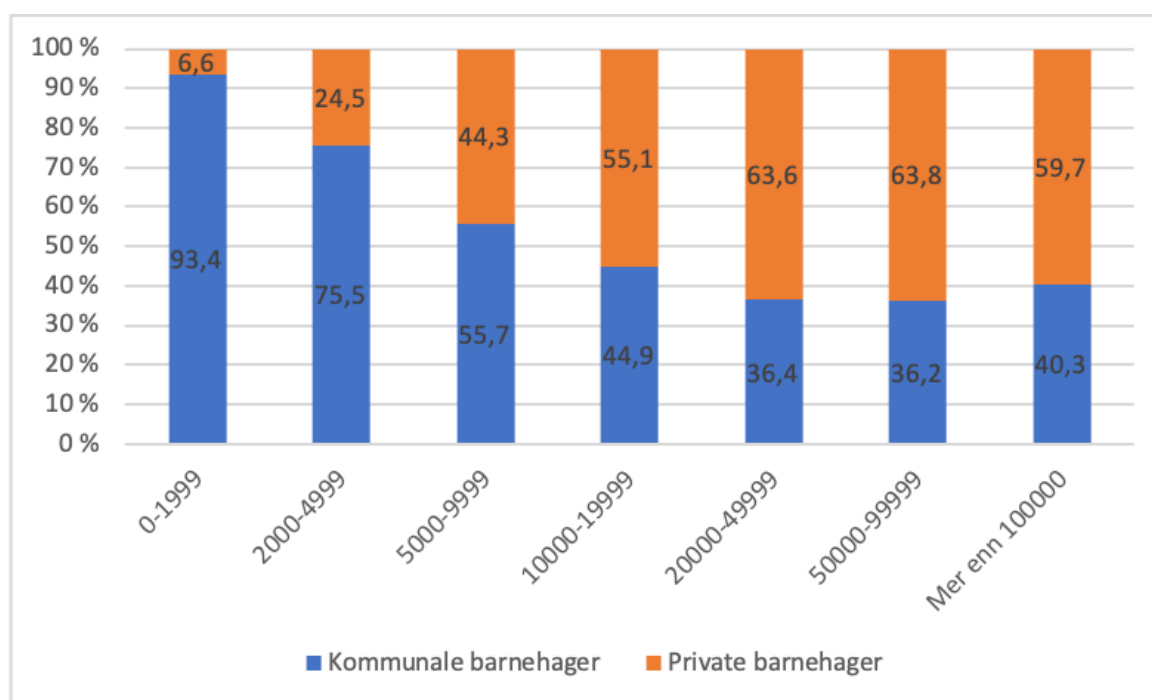
Lunder (2018) har studert sammenhengen mellom eiertyper og inntekt/kostnader. Han har vist at kommuner med høy kommuneinntekt, høy andel kommunale barnehager og små kommunale barnehager er de som har hatt det høyeste kommunale tilskuddet til private barnehager (Lunder, 2018, s. 32). Alle disse faktorene er med på å øke bemanningen i de kommunale barnehagene, og dermed også utgiftene.

2.3 Forholdet mellom kommunale og private barnehager i dag

I dag har barnehagen i Norge blitt en universell og rettighetsfestet velferdstjeneste. Barnehagene blir i dag finansiert av kommunene gjennom rammetilskuddet fra staten og foreldrebetaling. Når det kommer til selve produksjonen av tjenesten, er det i dag et faktum at omtrent halvparten av barnehageplassene blir tilbudt av private tilbydere (Haugset, 2019, s. 241). Som tidligere nevnt argumenterte Kröger for at det var store variasjoner i barnehagetilbudet på tvers av kommunene på 80- og 90-tallet. Borge argumenterer på sin side for at Barnehagereformen har ført til at det nå er vesentlig *lavere* variasjon i dekningsgraden på tvers av kommuner (2016, s. 196). Når det kommer til kommunale tjenester, er det vanligvis stor forskjell i dekningsgrad på tvers av norske kommuner, men her skiller barnehager seg nå ut som en følge av reformen.

Det meste av forskningen knyttet til forholdet mellom kommunale og private barnehager i dag dreier seg om kvalitetsforskjeller knyttet til dimensjoner som pedagogisk virksomhet, sosial og integrerende virksomhet, samt trygt barnetilsyn (Haugset, 2019). Dette har Anne Sigrid Haugset undersøkt gjennom en metastudie av forskjeller mellom kommunale og private barnehager i perioden 2008–2018. Hennes hovedfunn når det kommer til de tre dimensjonene er at det er få forskjeller knyttet til eierskap når det kommer til pedagogisk virksomhet. Når det kommer til den sosiale og integrerende funksjonen, fokuseres det mer på dette i de kommunale barnehagene. De private barnehagene fokuserer på trygt tilsyn, gjennom skriftlige rutiner (Haugset, 2019, s. 250). I tillegg til denne forskningen gjennomføres det jevnlig brukerundersøkelser blant foreldrene knyttet til tilfredshet, disse brukes dog ikke så mye til forskning.

Sidsel M. Schade (2018) har kartlagt omfanget av privatisering av barnehager slik det var i 2017. Ett av funnene hun har gjort er at det er en tydelig sammenheng mellom kommunestørrelse og andelen private barnehager (Schade, 2018, s. 39). I kommuner med mindre enn 10 000 innbyggere er de kommunale barnehagene i flertall, mens det er motsatt i kommunene som er større. I de alle minste kommunene, de med mindre enn 2000 innbyggere, er hele 93.4 prosent av barnehagene kommunale. I større områder er det som regel større tilgang på private tilbydere av tjenester, fordi det er her kundegrunnlaget er størst (Bel & Fageda, 2007, s. 521). Dette kan være med på å forklare hvorfor det er flest private barnehager i de store kommunene.



Figur 2: Barnehager etter eierskap gruppert etter kommunens innbyggertall i 2017. Gjengitt fra Schade (2018, s. 41).

Når det kommer til studier av forholdet mellom private og kommunale barnehager er det et ganske stort metodologisk problem knyttet til at det ikke finnes god nok data som skiller kommersielle og ideelle private barnehager. Dette er noe som blir belyst av flere. Haugset skriver blant annet: «I forvaltningen av barnehagesektoren benytter en [kun] eierkategoriene kommunal og privat» (Haugset, 2019, s. 241). Problemet med dette er at man derfor har begrenset innsikt i den reelle fordelingen mellom ideelle og kommersielle barnehager. Dette blir også problematisert av Lindén, Fladmoe og Christensen (2017, s. 267) og Schade (2018, s. 35). Selv om vi vet lite om de nøyaktige tallene når det kommer til fordelingen mellom ideelle og kommersielle barnehager, har man likevel estimater:

Statistikkene sier ingen ting om hvor stor andel av kjøpene som er fra [henholdsvis] kommersielle og ideelle leverandører, men innenfor barnehagesektoren regner en at kommersielle aktører (aksjeselskapene) står for om lag 60 % av de private barnehageplassene. (Eilertsen & Bank, 2019, s. 17)

Etter Barnehagereformen økte andelen kommersielle barnehager kraftig. Schade estimerer at de kommersielle barnehagene i 2005 utgjorde 8.9 prosent av alle barnehager, mens de i 2017 utgjorde 25.7 prosent av alle barnehager (2018, s. 38). De kommersielle er ofte en del av større barnehagekjeder. De store kjedene vokser ved å kjøpe opp både enkeltstående barnehager og

mindre kjeder (Lunder, 2019, s. 8). Samtidig som kjedene vokser, er de ideelle under stadig økende press.

Likevel er det ikke så enkelt at man kan si at de private barnehagene som drives som aksjeselskaper drives på kommersielt grunnlag, og at de som ikke er aksjeselskaper er ideelle. Schade argumenterer for at det ikke er gitt «at et aksjeselskap er kommersielt og andre eierformer ikke er kommersielle», blant annet med et eksempel om at kirkelige fellesråd kan eie og drive barnehager på kommersielt grunnlag, uten at disse er registrert som aksjeselskap (Schade, 2018, s. 35).

Det største problemet med at statistikken ikke skiller mellom eiertyperne, er at det er hovedsakelig de kommersielle, og ikke de ideelle barnehagene det er politisk uenighet om. Det at det per i dag ikke finnes statistikk som skiller disse, gjør at vi ikke får en så nyansert analyse som ønskelig. Denne begrensningen i datamateriale gjør at analysen i denne oppgaven må undersøke hvorvidt den politiske situasjonen i kommunene har ført til variasjon i fordelingen mellom kommunal og ikke-kommunal, snarere enn variasjon i kommersiell og ikke-kommersiell. Et ytterligere problem er at analysen i denne oppgaven benytter seg av tidsseriedata. Dette gjør at selv om den offisielle statistikken fremover skulle begynt å skille mellom ideelle og kommersielle tilbydere, ville ikke det hjulpet denne analysen da det er lite trolig at en så stor mengde data vil bli oppdatert også 20 år tilbake i tid.

2.4 Barnehagemarkedet

Flere har argumentert for at den formen for privatisering som vi finner i den norske barnehagesektoren kan kalles for et *kvasimarked* (Lindén et al., 2017; Lunder, 2019). Begrepet kvasimarked ble først tatt i bruk av Julian Le Grand i forbindelse med levering av velferdstjenester. Han definerer dette som en situasjon hvor det offentlige hovedsakelig står for finansieringen og tilbudet av den aktuelle tjenesten, men ikke selve produksjonen (Le Grand, 1991, s. 1257). I et slik kvasimarked kan man til en viss grad få høstet effektiviteten fra private markeder, samtidig som man får opprettholdt behovet for offentlig styring (Lunder, 2019, s. 13-14). En av fordelene med å ha private alternativer til offentlige barnehagene er at det gir brukerne større valgmuligheter (Lindén et al., 2017, s. 277). Det er dog et problem at det mange steder knapt er nok barnehageplasser i forhold til etterspørselen, noe som gjør at brukerne ofte ikke får et reelt valg.

En ting som skiller den typen privatisering vi finner i den norske barnehagesektoren fra den vi finner i andre offentlige og kommunale tjenester, er at privatisering av barnehager som regel ikke er basert på anbud, men at de private barnehagene selv tar initiativ til etablering, og deretter søker om tilskudd fra kommunene (Lunder, 2018, s. 6).

Det å privatisere velferdstjenester for å få økt effektivitet og reduserte kostnader kan knyttes til styringsprinsippet New Public Management (NPM). Selv om mange av aspektene ved private barnehager kan knyttes til NPM, er det likevel feil å kalle Barnehagereformen for en NPM-reform. Formålet med reformen var som nevnt ikke å effektivisere sektoren, men å gjøre den *tilgjengelig* for alle. Jeg vil snarere argumentere for at den økte andelen private barnehager, og dermed også mer NPM, kom snarere som en konsekvens av reformen. Som nevnt var Fremskrittspartiet med på å presse gjennom at kommersielle barnehager skulle få såpass gode etableringsvilkår. Det kan diskuteres om dette var et forsøk på å få økt NPM inn i barnehagesektoren fra Fremskrittspartiets side, ved å stimulere til økt bruk av private alternativer.

Det er grunn til å tro at de kommersielle barnehagene passer enda bedre inn i beskrivelsen av kvasimarkedet enn de ideelle. Det er fordi de har større insentiver til å drive effektiv produksjon, i og med at de kan tjene ytterligere penger på dette. Kommersielle barnehager kan også ha økonomiske insentiver til å senke kvaliteten på områder som ikke er synlige for kundene og samtidig ha ekstra høy kvalitet på de områdene som er synlige (Morris, 1999, s. 141). Kundene er i dette tilfellet foreldre.

[Det er] mulig å øke skåren på «brukertilfredshet» ved å satse på skinnende blanke leker og det som er synlig for foresatte, samtidig som kvaliteten undergraves ved at man kjører med lav bemanning, uten vikarer. (Wangberg et al., 2019, s. 19)

Dette blir støttet av at nasjonale brukerundersøkelser faktisk viser at foreldre som har barn i private barnehager er mer fornøyde enn de som har barn i kommunale barnehager (Lunder, 2019, s. 8). I tillegg har bemanningsstatistikker vist at private barnehager har lavere voksentetthet, lavere pensjonsutgifter og høyere overskudd. Det er de private barnehagene som er en del av barnehagekjeder som har de høyeste overskuddene (Lunder, 2018, s. 32).

2.5 Politiske holdninger til private barnehager i Norge

De siste årene har det vært store debatter om kommersielle barnehager og såkalte «velferdsprofitører» (Wangberg et al., 2019), men hvordan stiller partiene seg til valget mellom private og kommunale barnehager generelt?

Sorensen (2010) peker på at Kristelig Folkeparti gjennom en sterk innflytelse i norsk politikk på nasjonalt nivå har påvirket sentrums- og høyrepartiene til å jobbe imot offentlige barnehager på grunn av deres ønske om å opprettholde kjønnsrollemønsteret: «The strength of CCP [KrF] in Norwegian politics influenced the Centre and Conservative parties to work against the expansion of public childcare» (Sorensen, 2010, s. 15). Kristelig Folkepartis store politiske innflytelse skyldes deres appell til både religiøse og rurale velgere. Selv om de ikke hadde den største oppslutningen selv, har de likevel hatt stor nok oppslutning og makt til å påvirke de andre sentrums- og høyrepartiene. Samtidig har vi sett at religiøse organisasjoner har drevet mange (og driver fortsatt) private barnehager. Dette støttes også av Sørensen (1995, s. 122) som også peker på at representanter fra sentrumspartiene i Norge i stor grad har vektlagt tradisjonelle familieverdier, og at de på grunn av dette ofte er imot offentlige og kommunale barnehager.

Lindén et al. (2017) finner også støtte for dette gjennom sine relativt nylige funn: De har gjennomført en studie av hvorvidt typen barnehagetilbyder påvirker brukertilfredsheten. Ett funn de har gjort, er at de som stemmer på høyreorienterte partier er mest fornøyd med kommersielle barnehager, og at de som stemmer på Kristelig Folkeparti er mest fornøyd med de ideelle. De knytter dette funnet til ideologi.

Når det kommer til høyre-partiene, er deres holdninger til private tilbydere ganske tydelige. Dette kan vi blant annet se i Sundvolden-plattformen fra 2013, hvor Høyre og Fremskrittspartiet skrev eksplisitt at de ville legge til rette for flere private tilbydere inn i velferdstjenestene (Lindén et al., 2017, s. 265). Et annet eksempel er fra Tromsø: Etter at de fikk blått styre i 2011, ble det vedtatt at det ikke skulle bygges flere barnehager i kommunal regi, samt at de ville utrede muligheten for å gjøre alle kommunale barnehager om til aksjeselskaper (Elstad & Boye, 2013, s. 50)

Samtidig som sentrums- og høyrepartiene er mest positive til private barnehager, argumenteres det også for at det er venstrepartiene (Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Rødt) som er de største forkjemperne for kommunale barnehager (Sørensen, 1995, s. 136). Interesseorganisasjonen For Velferdsstaten har i en rapport kartlagt hvordan forskjellige rødgrønne koalisjoner i flere norske storbyer har jobbet aktivt imot privatisering og

kommersialisering av velferdstjenester etter kommunevalget i 2015, og startet en såkalt «re-kommunalisering» av tjenestene (Eilertsen & Bank, 2019).

Fiva, Hagen og Sørensen har pekt på at barnehagesektoren er en av de kommunale tjenestene som har størst forskjeller i prioriteringer mellom partiene (2014, s. 153-154). Det er venstresiden som prioriterer barnehagesektoren høyest. Mellom fløypartiene Sosialistisk Venstreparti og Fremskrittspartiet pågår det en «drakamp» mellom barnehager og eldreomsorg, hvor førstnevnte ønsker økt ressursbruk på barnehager, og sistnevnte ønsker økt ressursbruk på eldreomsorg (Fiva et al., 2014, s. 156).

I dagens barnehagesektor bidrar alle typene barnehager til å skape et universelt velferdstilbud, uavhengig av eiertype. Likevel gjør dagens ordning at noen aktører i barnehagemarkedet kan tjene store penger på å drifte velferdstjenester, og at overskuddet går til private eiere snarere enn felleskapet. Dette er noe venstresiden i norsk politikk har tatt et tydelig standpunkt mot. I 2010 prøvde daværende kunnskapsminister Kristin Halvorsen fra SV å fremme et forslag om at private barnehager maks kunne ta ut tre prosent utbytte, og at private barnehager skulle vederlagsfritt overføres til kommunen dersom driften opphørte (Eilertsen & Bank, 2019, s. 19). Dette ble tatt svært dårlig imot hos de kommersielle barnehagekjedene, og det kom trusler om å stenge alle kommersielle barnehager på dagen. Disse protestene vant frem, og det endelige resultatet ble en formulering i loven om at det skal være lov å ta ut et *rimelig utbytte*, uten at det er presisert hva et rimelig utbytte faktisk er (Eilertsen & Bank, 2019, s. 20).

Vi ser altså at det er visse forskjeller mellom de politiske partiene når det kommer til deres syn på private barnehager. Denne oppgaven undersøker om disse forskjellene har hatt en effekt på hvordan den faktiske barnehagesituasjonen er på kommunenivå.

3. Teoretisk rammeverk: Årsakene til privatisering

Studier av lokal privatisering beveger seg stort sett langs to forklaringsårsaker: Politikk og økonomi (Bel & Fageda, 2007). Derfor vil det teoretiske rammeverket ta for seg hvordan henholdsvis politikk og økonomi kan forklare privatisering av lokale tjenester. Jeg vil først gjøre rede for hvordan privatisering kan forklares av politiske og ideologiske aspekter, og deretter hvordan privatisering kan forklares av økonomiske aspekter.

3.1 Politiske forklaringer på privatisering

3.1.1 Ideologi

Ideologi kan defineres som mer eller mindre sammenhengende sett med ideer som gir grunnlag for organisert politisk handling (Heywood, 2012, s. 11). Derfor er ideologier viktige identitetsmarkører for politiske partier, spesielt i flerpartisystemer hvor partiene ønsker å skille seg fra hverandre (Downs, 1957, s. 144). Partiene vil stort sett oppføre seg ideologisk ved at de fører en politikk som både er i samsvar med sine egne preferanser, samt preferansene til kjernevelgerne (Hibbs, 1992, s. 363). Ifølge partiteori (*partisan theory*) vil politikken som blir ført i et land eller en kommune, endre seg i tråd med valgresultatet (Imbeau, Pétry & Lamari, 2001, s. 2): Endringer i partisammensetninger i nasjonale og lokale styringsorganer (for eksempel Storting og kommunestyre) vil under ellers like forhold, føre til endringer i politikk.

Det antas at venstreorienterte partier er for en «stor» stat, samt politikk som fører til større likhet og økonomisk omfordeling, mens de høyreorienterte partiene vil ha mindre statlig involvering og en mindre grad av økonomisk omfordeling (Sørensen & Bay, 2002, s. 366). Disse antakelsene baserer seg på ideologisk teori om forskjeller mellom høyre- og venstresiden i politikken. Svært forenklet kan det argumenteres for at man på høyresiden finner ideologiene *konservatisme* og *klassisk liberalisme*, mens vi på venstresiden finner *sosialisme* og *sosialliberalisme* (Heywood, 2012, s. 16). Når vi ser på forskjellene mellom høyre- og venstresiden i lys av privatisering, kan vi anta følgende:

[I]t is a common theoretical expectation that advocates of conservative ideologies are usually more in favor of privately delivered services than those of socialist or social democratic ideologies. [...] Also the classical notion in political science literature is that left-wing parties are generally in favor of higher public expenditures and, when it comes to service delivery, less in favor of contracting out. (Petersen, Houlberg & Christensen, 2015, s. 563)

Den kanskje viktigste årsaken til at høyre- og venstresiden er uenige når det kommer til privatisering, er uenighet knyttet til eiendomsrett og fellesskap. Både konservatismen og liberalismen ser på privat eiendomsrett som noe naturlig, mens sosialismen ser på dette som en potensiell kilde til ulikhet, urettferdighet, og at det fungerer splittende på folket (Heywood, 2012, s. 107). Når offentlige tjenester privatiseres, flyttes deler av produksjonsmidler og kapital til private hender og bort fra fellesskapet. Dette er dermed noe som venstresiden stort sett er imot, mens høyresiden er positive til.

Konservatisme bygger på konservative verdier som tradisjon, hierarki, autoritet og eiendom, og klassisk liberalisme handler om verdier som frihet, fornuft og individualisme (Heywood, 2012, s. 43 og 68). Hvis vi ser på de to ideologiene konservatisme og klassisk liberalisme under én, er typiske verdier vi finner på høyresiden individuell frihet, eiendomsrett og markedsorientering. Dette er verdier som er forenelige med privatisering av offentlige tjenester.

På venstresiden finner vi i tillegg til sosialisme også sosialliberalisme, som ofte knyttes til begrepet velferdsstat, og prinsippet om at alle mennesker skal ha like muligheter (Heywood, 2012, s. 56). John Rawls' *A Theory of Justice* (1971) har vært et viktig bidrag til sosialliberalismen. Her argumenterer Rawls for at dersom mennesker er uvitende om sin egen sosiale posisjon, vil de se på et egalitært samfunn som mer rettferdig enn et samfunn med stor grad av ulikhet. Barnehagesektoren i Norge kan til en viss grad knyttes til sosialliberalismen, fordi alle har samme rettigheter, og staten finansierer mesteparten av tjenesten (Heywood, 2012, s. 56).

3.1.2 Teoretiske modeller

Elinder og Jordahl (2013) har samlet tre teoretiske modeller som kan brukes til å forklare hvordan politisk handling påvirker privatisering av offentlige tjenester. De tre modellene tar utgangspunkt i hvorfor lokalpolitikere handler som de gjør, og de heter henholdsvis borgerkandidatmodellen, Downs-modellen og patronmodellen. Disse modellene bygger på antakelsen om at politikere på den ene siden er motivert av ønsket om å implementere en politikk som støtter deres preferanser, og at politikerne på den andre siden er motivert av fordelene ved den politiske makten (Elinder & Jordahl, 2013, s. 43). Politikerne i den første kategorien vil handle etter egne politiske preferanser, mens politikerne i den andre kategorien vil handle på den måten som gir størst mulighet for gjenvalg. Borgerkandidatmodellen havner i den første kategorien, og antar at politikerne først og fremst er motivert av å implementere sin

ønskede politikk. De to andre modellene; Downs-modellen og patron-modellen, antar at politikerne først og fremst ønsker å beholde makten.

Borgerkandidatmodellen («*The Citizen Candidate model*») har blitt utviklet av Besley og Coate (1997), og Osborne og Slivinski (1996). Denne modellen tar utgangspunkt i at politikere stiller til valg for å implementere sin ønskede politikk, samtidig som velgere stemmer på det partiet de ønsker å gi makt til. Basert på denne modellen, kan vi derfor anta at politiske avgjørelser avhenger av preferansene til partiene som styrer eller har flertall. Dermed vil de som har politisk flertall vedta politikk hovedsakelig basert på politiske preferanser, og ikke som en strategisk maktkamp. Som et resultat av dette kan vi derfor anta at kommuner med høyreflertall vil benytte seg av privatisering i større grad enn de kommunene med venstreflertall (Elinder & Jordahl, 2013, s. 43).

Downs-modellen tar utgangspunkt i Downs (1957), som antar at utfallet av politikken blir avgjort av preferansene til medianvelgeren dersom det er et jevnt valg mellom to partier. Resultatet av dette er at privatiseringen vil avhenge av medianvelgerens preferanser og ikke politikernes, fordi politikerne vil føre en politikk som tiltrekker seg medianvelgeren. Derfor predikerer denne modellen at det ikke er noen forskjell mellom høyre- og venstrekommuner når det kommer til privatisering (Schoute, Budding & Gradus, 2018, s. 506).

Patronmodellen antar at politikerne kan få økt støtte fra en stor gruppe offentlige ansatte ved å ikke privatisere offentlige tjenester. Samtidig kan en avgjørelse om å ikke privatisere føre til økte skatter, som igjen kan bli dårlig mottatt fra andre velgere. Resultatet blir da:

The Patronage model predicts that politicians will choose lower level of outsourcing than voters prefer, but that this difference will be smaller in competitive elections as politicians then need to accommodate voter preferences in order to be reelected. (Elinder & Jordahl, 2013, s. 44)

Denne modellen har vist seg egnet til å forklare privatisering i amerikanske fylker (Elinder & Jordahl, 2013, s. 44). I Norge vil ikke denne være like aktuell både på grunn av flerpartisystemet og kommunenes begrensede makt til å endre skattenivå. Også Downs-modellen er mer egnet for et to-partisystem, da Downs argumenterer for at partier i et flerpartisystem (for eksempel Norge) knytter seg til distinkte ideologier for å skille seg fra hverandre (Downs, 1957, s. 144). Samtidig vil partiene i et to-partisystem vil lene seg mot sentrum for å likne så mye på hverandre som mulig for å tiltrekke seg medianvelgeren

De to sistnevnte modellene kan ikke forklare sammenhengen mellom politikk og privatisering basert på annet enn maktkamp, da politikerne først og fremst er interessert i å bli gjenvalgt.

Elinder og Jordahl argumenterer for at borgerkandidatmodellen dermed er den eneste av disse tre modellene hvor den politiske retningen til kommunestyrets flertall påvirker privatiseringen (2013, s. 44). Basert på ideologiske argumenter og borgerkandidatmodellen har jeg formulert følgende hypoteser:

H1: Kommuner med høy andel representanter fra høyreblokken vil ha en større andel private barnehager enn kommuner med en lav andel representanter fra høyreblokken.

H2: Når andelen representanter fra høyreblokken innad i en kommune øker, vil også andelen private barnehager øke.

3.2 Økonomiske forklaringer på privatisering

Elinder og Jordahl (2013) peker på at svært mange har brukt økonomisk effektivitet til å forklare privatisering av offentlige tjenester. To av teoriene som har blitt mye brukt er *Public Choice*-teori og transaksjonskostnadsteori.

Public Choice-teorien bruker økonomiske utgangspunkt i studier av politikk, og har vært svært populær siden 1980-tallet (Schoute et al., 2018). Denne teorien blir regnet som en underkategori av den enda større *Rational Choice*-tradisjonen (Hindmoor & Taylor, 2018, s. 40). Der hvor Rational Choice-teori ser generelt på hvordan aktører kan få maksimert sin nytte basert på rasjonalitet og egeninteresse, ser Public Choice-teori mer spesifikt på hvordan *styresmakter* kan få maksimert nytten. I dette tilfellet er det lokale styresmakter. Public Choice-teorien antar at offentlig monopolisering av tjenester vil føre til overproduksjon, sløsing og ineffektivitet (Boyne, 1998, s. 474). Dette er fordi de offentlige tjenestetilbyderne ikke har insentiver til å drive like effektivt som private tilbydere som opererer i et marked. Ved å la private tilbydere produsere de offentlige tjenestene, kan man dermed løse disse problemene. Fordelene dette kan føre med seg er økt kvalitet og effektivitet, samt lavere priser gjennom konkurranse. Dette gjelder ikke bare de privatproduserte tjenestene; også de offentlig produserte tjenestene blir tvunget å drive mer effektivt. Basert på dette er det en generell antakelse at kommuner kan spare penger ved økt privatisering av lokale tjenester, og at kvaliteten vil stige som en følge av dette (Boyne, 1998). Teorien antar derfor at kommuner med større finansielle restriksjoner, altså fattige kommuner, i større grad vil benytte seg av private tilbydere fordi de dermed kan spare penger.

Transaksjonskostnadsteori ser videre på de potensielle problemene som kan oppstå ved privatisering, og hvordan dette i noen tilfeller kan gjøre tjenestene mindre effektive og føre til økte kostnader. Der hvor Public Choice ser på fordelene med privatiseringen, ser transaksjonskostnadsteorien også på potensielle ulemper: Hvis kostnadene ved selve privatiseringen overstiger de potensielle innsparingene, vil det ikke lønne seg å benytte seg av private tilbydere (Schoute et al., 2018, s. 504). Slike kostnader kan være både kostnader knyttet til administrasjon, samt kostnader som oppstår når kontrakter ikke blir oppfylt. Ifølge teorien kan privatisering føre til kostnadsreduksjoner, dersom transaksjonskostnadene ikke er for store. Transaksjonskostnader er antatt å være høyere i sosiale tjenester som barnehager enn i tekniske tjenester (Schoute et al., 2018, s. 562). Dette er fordi man enklere kan måle kvaliteten og såkalte *outcomes* fra tekniske tjenester som for eksempel søppeltømming, sammenliknet med en sosial tjeneste som barnehage: Det er enklere å måle hvor mange søppeldunker som har blitt tømt, enn å måle kvaliteten i en barnehage. Som nevnt kan private barnehager ha insentiver til å heve kvaliteten på synlige områder, og samtidig senke kvaliteten på de skjulte (Morris, 1999, s. 141). Barnehager er en tjeneste hvor det er relativt høye transaksjonskostnader, fordi det er ressurskrevende å måle den faktiske kvaliteten.

Når vi ser på disse teoriene sammen får vi følgende antakelse: «Privatisation can deliver cost savings whenever the transaction costs involved are not huge» (Bel & Fageda, 2007, s. 518). Teorien antar at transaksjonskostnadene ved privatisering ofte vil være større i små kommuner (Bel & Fageda, 2007, s. 525; Levin & Tadelis, 2010, s. 510). Dette er fordi store kommuner som regel har et større administrativt apparat, som i større grad kan sikre gode kontrakter og oppfølging. Sundell og Lapuente argumenterer for at man kan bruke kommunestørrelse som et mål på administrativ kapasitet (2012, s. 482). Dette er dermed et argument for at større kommuner vil benytte seg av private alternativer mer enn små kommuner, spesielt når transaksjonskostnadene er høye. Et annet argument som taler for at større kommuner privatiserer mer, er at de har større tilgang på private tilbydere (Bel & Fageda, 2007, s. 521).

Det finnes også teoretiske argumenter som taler imot at større kommuner skal privatisere mer. Teorien om stordriftsfordeler tilsier at små kommuner skal privatisere mer, fordi de ikke kan oppnå stor nok grad av stordriftsfordeler gjennom den offentlige produksjonen. I tillegg til dette kan også private tjenestetilbydere oppnå stordriftsfordeler gjennom å operere i flere små kommuner samtidig (Bel & Fageda, 2009, s. 107).

Hvor godt disse økonomiske forklaringene på lokal privatisering passer inn i den norske barnehagesektoren, både kan og bør diskuteres. Både fordi privatiseringen ikke skjer via anbud,

og fordi kommunene har både kommunale og private barnehager innad kommunen samtidig. Derfor vil jeg komme tilbake til dette i diskusjonsdelen. Likevel vet vi både at de private barnehagene har lavere driftskostnader (Kunnskapsdepartementet, 2013, s. 46), og at driftstilskuddet til private barnehager frem til 2016 kunne være lavere enn tilskuddet til de kommunale barnehagene (Lunder, 2018, s. 8). Begge disse faktorene er i tråd med de antakelsene vi finner i Public Choice-teorien. Basert på Public Choice-teori og transaksjonskostnadsteori, har jeg formulert følgende hypoteser:

H3: Kommuner med lavere inntekter vil ha en større andel private barnehager enn kommuner med høyere inntekter.

H4: Når de kommunale inntektene innad i en kommune øker, vil andelen private barnehager gå ned.

H5: Store kommuner vil ha en større andel private barnehager enn små kommuner.

H6: Når antall innbyggere innad i en kommune øker, vil også andelen private barnehager øke.

4. Tidligere forskning

Jeg vil først presentere studier fra et forskningsfelt som ser på sammenhengen mellom ideologi og politikk på den ene siden og faktiske *policy outcomes* på den andre, før jeg i del 4.2 ser på studier av lokal privatisering.

4.1 Does politics matter?

Innen statsvitenskapen går forskningsfeltet som ser på sammenhengen mellom ideologi på den ene siden, og det faktiske utfallet av politikken på den andre siden, ofte under navnet *Does politics matter?*. De vanligste forskningsspørsmålene innen dette feltet har vært knyttet til hvorvidt mengden penger eller ressurser som allokeres til forskjellige sektorer kan knyttes til politiske partier og retninger (Martinussen & Pettersen, 2001, s. 392). I analysen som gjennomføres i denne masteroppgaven er det kun én sektor, barnehagesektoren, som blir undersøkt.

Man finner mange forskjellige og tvetydige funn på politikken betydning. Studier gjort på nasjonalt nivå finner at partiene på venstresiden stort sett bruker mer ressurser på sosialpolitikk enn partier på høyresiden (Boyne, James, John & Petrovsky, 2012, s. 641). På kommunenivå konkluderer studier stort sett med at sosioøkonomiske faktorer spiller en større rolle enn politiske faktorer, både i norske og internasjonale studier (Martinussen & Pettersen, 2001, s. 392).

En metastudie gjennomført av Imbeau et al. (2001) undersøker antakelsen fra partiteori om at endringer i partikomposisjoner på nasjonalt nivå også vil føre til endringer i gjennomført politikk. Med andre ord, har partier en effekt på politikken? De konkluderer, basert på en statistisk metaanalyse, med at den gjennomsnittlige korrelasjonen mellom partikomposisjon og *policy outputs* ikke er signifikant forskjellig fra null (Imbeau et al., 2001, s. 1). De klarer altså ikke å finne en generaliserbar sammenheng på tvers av de 43 empiriske studiene som er med i metaanalysen. Et annet funn de har gjort, er at kvantitative studier har mer tvetydige funn enn kvalitative, og at de kvalitative studiene oftere klarer å identifisere en sammenheng mellom partier og politikk (Imbeau et al., 2001, s. 2-3). De forklarer dette funnet med at partier påvirker politikken på svært mange forskjellige måter, og at det derfor er vanskelig å fange opp alle disse effektene i kvantitative studier som benytter seg av få variabler på tvers av mange caser. Kvalitative studier ser på sin side på mange variabler på tvers av relativt få caser (Imbeau et al., 2001, s. 3)

Rune J. Sørensen har vært en aktiv forsker i Norge innen denne tradisjonen. Han har blant annet gjennomført en studie hvor han så på sammenhengen mellom lokal ressursallokering og partitilhørighet blant norske lokalpolitikere, ved hjelp av en surveyundersøkelse. Studien finner blant annet at både representanter fra Sosialistisk Venstreparti og Arbeiderpartiet ønsker å øke pengebruken på barnehager sammenliknet med sentrumpartiene (Sørensen, 1995, s. 133). Det er ingen signifikant forskjell mellom representantene fra Høyre og fra sentrumpartiene. Representantene fra Fremskrittspartiet ønsker å øke pengebruken på både skole og helsevesen på bekostning av barnehager og kultur. Det konkluderes med at barnehagen er den sektoren som følger de ideologiske antakelsene best: «The demand pattern represents no distinct overall conflict dimension although the left-right dimension underlies the demand for day-care centres» (Sørensen, 1995, s. 133).

Sørensen argumenterer for at det er et skille i dette forskningsfeltet mellom studier som måler underliggende preferanser og forskning som måler «realiserte preferanser» (1995, s. 123). Underliggende preferanser måles gjennom surveyundersøkelser, mens realiserte preferanser måles direkte gjennom *policy outputs* i form av registerdata. I den presenterte studien ovenfor benyttes surveyundersøkelser for å måle underliggende preferanser. En studie som måler de realiserte preferansene er Fiva, Folke og Sørensen (2018), som benytter seg av registerdata fra norske kommuner fra 2000–2010. Deres hovedfunn er at det er en sammenheng mellom partipolitikk og ressursallokering på velferdstjenester: De finner at økt representasjon fra venstrepartiene, spesielt Sosialistisk Venstreparti, fører til økt pengebruk på barnehager på bekostning av eldreomsorg (Fiva et al., 2018, s. 23). De finner også at økt representasjon til venstresiden fører til økt sannsynlighet for eiendomsskatt, noe som også er i tråd med generelle ideologiske antakelser.

I denne oppgaven skal jeg benytte meg av den metoden som måler den realiserte politikken. Dermed får jeg ikke målt lokalpolitikernes underliggende preferanser når det kommer til private barnehager, men jeg måler policy output. Med andre ord får jeg ikke funnet ut hva politikere fra de forskjellige partiene selv mener om privatisering av barnehager, men jeg kan finne ut hvor stor andel av barnehagene i kommunene som er private.

Det at ideologiske antakelser om ressursbruk på barnehager har blitt bekreftet på kommunenivå i Norge, kan tale for at også ideologiske antakelser knyttet til privatisering av barnehager kan stemme. En ting som dog gjør slike studier av lokalpolitikk litt problematiske, er at medlemmer fra samme parti ikke alltid har de samme ideologiske holdningene på tvers av kommuner. Et eksempel på dette er at Høyre er mer liberale i urbane områder enn i rurale områder (Sørensen,

1995, s. 123). Dette kan gjøre det vanskelig å finne generaliserbare effekter på tvers av kommuner. I tillegg til dette lager lokalpartiene egne partiprogram basert på lokale verdier. Det gjør at de lokale kontekstene kan spille en svært viktig rolle for barnehagesituasjonen i en gitt kommune. Dette har også blitt funnet i studier fra kommuner i USA (Cann, 2018, s. 38). En annen ting som gjør ideologi mindre viktig i lokalpolitikken i Norge er at budsjettbegrensninger gjør at kommunene og lokalpolitikkerne kun bestemmer ressursallokeringen mellom sektorene når de setter opp budsjettet (Sørensen, 1995, s. 123).

4.2 Lokal privatisering av offentlige tjenester

Bel og Fageda har gjennomført tre metastudier av lokal privatisering (2007, 2009, 2017). Den første var en oversikt over funn, den andre var en såkalt metaregresjon, mens den tredje var en kortere revidering og oppdatering. De har sett på hvordan økonomi og politikk har påvirket privatisering på kommunenivå, basert på de fire underkategoriene økonomisk effektivitet, skattemessig restriksjon, politisk prosess og ideologi. De fleste hypotesene i disse studiene er at årsakene til lokal privatisering er økonomiske eller politiske (Bel & Fageda, 2007, s. 520): De økonomiske hypotesene handler stort sett om at privatisering skjer som en konsekvens av finansielle restriksjoner og et håp om kostnadsreduksjoner. De politiske hypotesene handler om at politikere handler enten etter ideologi, eller for å få økt støtte fra visse grupper.

Forskningen på hvordan politikk og ideologi påvirker privatisering av offentlige tjenester har slitt med å finne entydige slutninger, og dermed også med å utforme en «universell» teori som forklarer dette (Schoute et al., 2018, s. 505). Ett gjennomgående funn fra studiene til Bel og Fageda er at det *ikke* er en systematisk sammenheng mellom ideologi og privatisering:

[T]he ideological attitudes of policymakers do not seem to inference in a systematic way the service delivery choices of local governments. Local privatisation seems to be guided by pragmatic rather than ideological motivations. (Bel & Fageda, 2007, s. 529)

De går faktisk så langt som å konkludere med at det eneste systematiske funnet fra metastudien er fraværet av en systematisk sammenheng mellom lokal privatisering og ideologi (Bel & Fageda, 2007, s. 527). Også en studie av lokal privatisering i New York fra 2001 gjør tilsvarende funn:

[L]ocal governments are more concerned with practical issues of service quality, and less with ideology, politics, and unionization. Pragmatism wins out over politics as local governments

give a keen eye to market structure, service quality and efficiency concerns. (Warner & Hebdon, 2001, s. 316)

Dette betyr ikke at det ikke finnes studier som faktisk finner en sammenheng mellom politikk og privatiseringer. De fleste studier som har funnet en sammenheng mellom politikk og privatisering, har funnet at sammenhengen peker i retningen av at kommuner med et høyreorientert flertall foretrekker private alternativer i større grad enn kommuner med venstreflertall (Schoute et al., 2018, s. 506). Funnene til Bel og Fageda tyder på at ideologi synes å spille en større rolle i store byer, mens finansielle restriksjoner spiller en større rolle i små byer (2009, s. 116). En årsak til at ideologi ikke er like viktig i små byer, er fordi at det er mer direkte interaksjon mellom politikere og innbyggerne.

I metastudien fra 2007 pekes det på tre artikler som har funnet en sammenheng mellom ideologi og privatisering. Alle tre undersøker privatisering av renovasjonstjenester. Den første artikkelen er Dubin og Navarro (1988), som har sett på privatisering av renovasjonstjenester i USA på 1970-tallet. De fant i sin studie to hovedeffekter som påvirket privatiseringen: Interessegruppers styrke og lokalmiljøets ideologiske preferanser (Dubin & Navarro, 1988, s. 236). De målte ideologiske preferanser gjennom stemmegivning ved valg. Den andre studien, Walls, Macauley og Anderson (2005), er også amerikansk. Et av deres funn som er interessant her, er at privatisering var mindre utbredt i kommuner hvor høyere andel av innbyggerne stemte på det demokratiske partiet (Walls et al., 2005, s. 604). Den siste er en europeisk studie som finner en signifikant, men dog svak, sammenheng mellom ideologi og privatisering av renovasjonstjenester er Dijkgraaf, Gradus og Melenberg (2003) sin studie av nederlandske kommuner. Også denne studien bruker valgoppslutning for å måle kommunenes ideologiske preferanser. I tillegg til å finne en svak positiv sammenheng mellom ideologi og privatisering, finner denne studien også at både økte statlige overføringer og høy arbeidsledighet fører til mindre privatisering av renovasjonstjenester (Dijkgraaf et al., 2003, s. 569). De finner også at privatisering er mest utbredt i mindre kommuner, og forklarer dette med at de private tjenestetilbyderne kan oppnå stordriftsfordeler ved å operere i mange små kommuner.

Videre finnes det enda ferskere og mer relevante studier. En svensk studie som benytter seg av surveydata om blant annet ideologiske holdninger fra over 8000 kommunestyrerepresentanter over en tiårsperiode, er Sundell og Lapuente (2012). Denne surveydataen er aggregert til et paneldatasett på kommunenivå. De undersøkte hvorvidt sentrum-høyrepolitikere foretrekker privatisering, enten på grunn av ideologi og troen på markedskonkurranse (Adam Smith-argumentet), eller om de benytter seg av privatisering som et maktpill for å få støtte fra visse

samfunnsaktører (Machiavelli-argumentet). Deres funn tyder på at høyreorienterte lokalstyrer har en større tilbøyelighet til å benytte seg av private tjenester (Sundell & Lapuente, 2012, s. 483). De argumenterer for at begge årsakene til privatisering har spilt en viktig rolle, men at høyrestyrene vil privatisere av mer strategiske årsaker når de har et svakt flertall:

«[C]enter-right governments particularly are more likely to contract out. [...] the findings indicate that contracting is apparently not always guided by the (ideological) principles of Adam Smith, but also by the (strategic) ones of Niccolo Machiavelli. (Sundell & Lapuente, 2012, s. 483)

En annen svensk studie er Elinder og Jordahl (2013) som undersøkte privatisering av svenske skoler og førskoler. De bruker registerdata fra nesten alle svenske kommuner i tidsrommet 1998–2006 i en paneldatanalyse. Denne studien tar utgangspunkt i at de fleste tidligere studier har basert seg kun på teorier om økonomisk effektivitet, og at de studiene som har testet for effekten av politikk har slitt med å knytte resultatene til politiske teorier (Elinder & Jordahl, 2013, s. 52). Derfor baserer de teorigrunnlaget til studien på de tre politiske modellene som ble presentert i del 3.1.2 (borgerkandidatmodellen, Downs-modellen og patronmodellen). De finner at kommuner med høyreflertall har en større tendens til å privatisere offentlig finansierte tjenester enn kommuner med venstreflertall (Elinder & Jordahl, 2013, s. 52). Dette funnet forklarer de gjennom borgerkandidatmodellen som hevder at politikere er motivert av å implementere sin ønskede politikk. Borgerkandidatmodellen er også den eneste av de tre politiske modellene som kan forklare en signifikant sammenheng mellom politikk og privatisering basert på ideologi. Det er fordi de to andre modellene ikke tar utgangspunkt i at politikerne handler etter sine politiske synspunkter, men at de heller handler pragmatisk for å bli gjenvalgt.

Schoute et al. (2018) er en annen artikkel som tar utgangspunkt i samme teorigrunnlag som Elinder og Jordahl (2013). De så på en rekke tekniske og administrative tjenester i nederlandske kommuner, og fant at kommuner med et større høyrestyre er mer tilbøyelige til å benytte seg av private tjenester (Schoute et al., 2018, s. 519). De fant også at tjenester med antatt høyere transaksjonskostnader blir mindre privatisert. Studien benytter seg kun av tverrsnittsdata, noe som gjør at den går glipp av mye informasjon siden tverrsnittsdata ikke fanger opp endring.

I Danmark har Petersen et al. (2015) studert lokal privatisering av både sosiale og tekniske tjenester, hvorav barnehager er en av de sosiale tjenestene som blir undersøkt. De benytter seg av et paneldatasett basert på registerdata fra alle danske kommuner i tidsrommet 2007–2012. Ved å teste for ideologi, finansielle restriksjoner og kommunestørrelse finner de blant annet at

ideologi har en signifikant påvirkning på privatisering av barnehager og skoler (Petersen et al., 2015). Økt representasjon til høyresiden fører til mer privatisering. Dette var dog den eneste signifikante forklaringsvariabelen når det kom til barnehager. De fant altså ingen sammenheng mellom privatisering av barnehager og henholdsvis finansielle restriksjoner og kommunestørrelse. De konkluderer blant annet med at ideologi synes å være viktigere i sosiale enn i tekniske tjenester: «Social services [...] seem to be the contemporary arenas for ideological battles over public or private delivery of services» (Petersen et al., 2015, s. 567). Dette blir også tatt opp i den siste metastudien til Bel og Fageda fra 2017.

Til slutt har Geys og Sørensen (2016), delvis basert på samme datasett som brukes i denne analysen, studert sammenhengen mellom kommunale inntekter og privatisering av tekniske tjenester i norske kommuner. Hovedfunnet deres er følgende: «[F]inancial strains due to *decrease* in local government revenues indeed are associated with *more* outsourcing (and vice versa» (Geys & Sørensen, 2016, s. 780). De finner også at kommuner med inntekter fra vannkraft har vesentlig mindre privatisering. Selv om dette kun gjelder tekniske tjenester, er det likevel i tråd med hypotesen om at kommuner med lavere inntekter vil ha en større andel private barnehager.

4.3 Oppsummering

Selv om både *Does politics matter?*-forskningen og forskningen på lokal privatisering av offentlige tjenester har slitt med tvetydige funn, finnes det flere studier som har funnet sammenheng mellom ideologiske holdninger og gjennomført politikk.

I førstnevnte forskningsfelt er det gjort mye forskning i Norge, spesielt av Rune J. Sørensen. Interessante funn her er at det tyder på å være en sammenheng mellom ideologi og ressursallokering til barnehager, både målt gjennom surveyer og gjennom realisert politikk (Fiva et al., 2018; Sørensen, 1995).

Når det kommer til lokal privatisering, ble det i de tidligste studiene kun funnet en sammenheng mellom ideologi og privatisering i de tekniske tjenestene (Dijkgraaf et al., 2003; Dubin & Navarro, 1988; Walls et al., 2005). I senere studier fra Sverige og Danmark har det også blitt funnet en sammenheng mellom ideologi og privatisering i sosiale tjenester (Elinder & Jordahl, 2013; Petersen et al., 2015). Dette er noe som kan tyde på at ideologi spiller en viktigere rolle i valg av tjenesteleverandør nå enn det gjorde før.

Hovedanalysen i denne oppgaven vil være basert på forskningen om lokal privatisering av offentlige tjenester, hvor det blir sett på faktorer som påvirker andelen private barnehager i kommunene. Tilleggsanalysen hvor det undersøkes om ressursbruken på barnehager blir påvirket av den lokalpolitiske situasjonen, er basert på *Does politics matter?*-forskningen.

5. Hypoteser og empirisk modell

5.1 Hypoteser

Her følger en oppsummering av hypotesene som ble presentert i løpende tekst:

H1: Kommuner med høy andel representanter fra høyreblokken vil ha en større andel private barnehager enn kommuner med en lav andel representanter fra høyreblokken.

H2: Når andelen representanter fra høyreblokken innad i en kommune øker, vil også andelen private barnehager øke.

H3: Kommuner med lavere inntekter vil ha en større andel private barnehager enn kommuner med høyere inntekter.

H4: Når de kommunale inntektene innad i en kommune øker, vil andelen private barnehager gå ned.

H5: Store kommuner vil ha en større andel private barnehager enn små kommuner.

H6: Når antall innbyggere innad i en kommune øker, vil også andelen private barnehager øke.

I tillegg til dette vil jeg også undersøke om kommuner som har en større andel private barnehager faktisk bruker mindre penger på denne sektoren, slik Public Choice-teorien hevder vil være konsekvensen av økt privatisering:

H7: Når andelen private barnehager innad i en kommune stiger, vil kommunenes pengebruk på barnehager synke.

Denne hypotesen er relevant å undersøke, fordi dette kan gi en indikasjon på hvorvidt Public Choice-teorien er relevant for studier av private barnehager i Norge. Jeg vil også teste en hypotese som tar utgangspunkt i *Does politics matter?*-forskningen og ser på sammenhengen mellom politisk situasjon og ressursbruk på barnehager:

H8: Når andelen representanter fra høyreblokken øker innad i en kommune, vil pengebruken på barnehager synke.

Dette er aktuelt for problemstillingen, da tidligere forskning har vist at den lokalpolitiske situasjonen kan påvirke hvor mye ressurser som allokeres til barnehagesektoren.

5.2 Empirisk modell

For å teste disse hypotesene vil jeg ta utgangspunkt i en empirisk modell som i stor grad er basert på modeller fra tidligere studier, spesielt Petersen et al. (2015). I denne analysen skal modellen settes inn i en norsk kontekst. Slike modeller prøver å fange opp de essensielle trekkene ved situasjonen man studerer, ved å inkludere de forholdene som synes å være mest relevante. Siden den virkelige situasjonen er for kompleks til at man kan inkludere alle forhold som kan påvirke den avhengige variabelen, blir vi tvunget til å forenkle den empiriske modellen (Røste, 2013, s. 159). Empiriske studier av lokal privatisering har stort sett undersøkt effektene av politiske, økonomiske og geografiske eller demografiske forhold (Petersen et al., 2015, s. 560). Derfor vil modellen i denne analysen bestå av de samme faktorene.

En slik modell kan minne om en etterspørselsmodell som man finner i samfunnsøkonomien. Disse tar utgangspunkt i konsumentetterspørsel, og ser på hvordan konsumenter får maksimert nytten under visse restriksjoner (Hagen, 1995, s. 206). Det å ta slike modeller i bruk også i statsvitenskapen, ble stadig vanligere utover 1990-tallet, med Hansen og Kjellberg (1976) som et viktig utgangspunkt (Hagen, 1995, s. 206). Etterspørselsmodellene i statsvitenskapen brukes stort sett til å forklare variasjoner i kommunal ressursbruk på ulike sektorer, med utgangspunkt i demografiske variasjoner og budsjettrestriksjoner. I den kommunale etterspørselsmodellen brukes demografiske forhold til å representere kommunenes etterspørsel etter visse tjenester (Hagen, 1995, s. 211). Basert på en slik etterspørselsmodell, ønsker jeg å teste om etterspørselen etter barnehager også kan påvirke hvor stor andel barnehager som er private. En måte å gjøre dette på er ved hjelp av aldersgrupper. Tidligere forskning har funnet at etterspørselen etter barnehager avhenger av hvor stor andel av innbyggerne i kommunen som er i aldersgrupper 0 til 6 år (Sørensen, 1995, s. 133). Vi kan dermed anta at behovet for barnehager øker når andelen innbyggere i barnehagealder øker. Likevel har vi ikke noe tidligere forskning som sier hvorvidt og eventuelt hvordan dette påvirker andelen private barnehager i kommunene. Jeg har likevel en *a priori* antakelse om at de kommunene som har mange barn (høy etterspørsel) har flere private barnehager enn de med få barn (lav etterspørsel), fordi en økt etterspørsel etter barnehager vil skape et større marked for barnehager, som igjen kan gjøre det ettertraktet for private barnehageutbyggere å opprette flere barnehager. Jeg vil også inkludere kontrollvariabler for hvor stor andel som er i henholdsvis skolealder og pensjonsalder. Det er fordi disse to gruppene er brukere to andre store kommunale tjenester; nemlig skole og eldreomsorg.

Den totale modellen som skal brukes til å teste H1–H6 vil dermed forsøke å forklare andelen private barnehager utfra politisk situasjon, finansiell restriksjon gjennom kommunale inntekter,

kommunestørrelse gjennom folketall og etterspørsel gjennom aldersgrupper. Modellen for å teste H7 og H8 vil bruke de samme forklaringsfaktorene til å forklare hvor mye penger kommunene bruker på barnehager. Denne modellen vil også inkludere andel private barnehager i kommunene som en uavhengig variabel.

6. Metode

Metoden jeg skal bruke i denne analysen er paneldataanalyse. Paneldata er ganske enkelt gjentatte observasjoner av de samme observasjonsenhetene over tid (Skog, 2004, s. 324). I dette tilfellet er det enkeltkommunene som er observasjonsenhetene. Det vil si at vi har tidsseriedata som lar oss undersøke utvikling over tid, og dermed gir oss et bedre datagrunnlag sammenliknet med tverrsnittsdata som kun har ett måletidspunkt. Bel og Fageda belyser problemet med å kun bruke tverrsnittsdata i studier som undersøker årsaker til privatisering i lokaldemokratier: Det er grunn til å tro at utfallet av privatiseringen som er ved det gitte måletidspunktet kom som et resultat av politikk som ble vedtatt *før* måletidspunktet (Bel & Fageda, 2007, s. 528). Sundell og Lapuente argumenterer videre for at studier som kun baserer seg på tverrsnittsdata ikke kan forklare årsakene til privatisering på en god nok måte, og at en derfor *må* bruke paneldata i slike analyser (2012, s. 474). Hvis man kun har ett måletidspunkt er det vanskelig å vite sikkert når privatiseringen har skjedd.

Helt generelt er det mange fordeler med å bruke paneldata. Skog argumenterer for at tidsseriedata i mange tilfeller er bedre egnet til å forklare kausale forhold enn tverrsnittsdata, fordi hypoteser om kausale forhold som regel handler om endring (2004, s. 324). Ved å bruke tidsseriedata bruker man data som faktisk inneholder disse endringene over tid, noe tverrsnittsdata ikke gjør. Longhi og Nandi støtter dette: «The key advantage here is the possibility to measure change» (Longhi & Nandi, 2015, s. 5). Hvorfor dette er en så stor fordel kan illustreres med følgende eksempel: I en tverrsnittanalyse kan man for eksempel vite at en kommune har 55 prosent private barnehager, men vi vet ingen ting om dette har endret seg eller vært stabilt. Siden vi i analysen her har data fra mange år, så får vi fanget opp når, og forhåpentligvis hvorfor, endringer i andelen private barnehager har skjedd.

En annen stor fordel med paneldata er at vi kan kontrollere for uobserverte forklaringsvariabler (Petersen, 2004, s. 331). Det vil si forskjeller mellom kommuner som ikke endrer seg over tid, og samtidig ikke er fanget opp av datamaterialet. Dette kan være ting som for eksempel kulturelle eller institusjonelle forskjeller, som vanskelig lar seg måle. Det at man i paneldata kartlegger kommunene over tid lar oss altså kontrollere for uobservert heterogenitet (Longhi & Nandi, 2015, s. 183). Jeg vil komme tilbake til en mer teknisk utredning av metoden i del 6.3

6.1 Datasett

Datasettet som brukes her inneholder variabler som er hentet fra forskjellige kilder. Datamaterialet bygger hovedsakelig på datasettet *Local Government Dataset*¹. Dette datasettet er satt sammen av Jon H. Fiva, Askill H. Halse og Gisle J. Natvik, og er åpent tilgjengelig for nedlastning fra Fivas hjemmeside på Internett (Fiva, Halse & Natvik, 2017). Datasettet er et paneldatasett med alle norske kommuner fra 1972 til 2016 som bygger på registerdata fra SSB og NSD, og inneholder diverse variabler knyttet til demografi, pengebruk og valg.

Opprinnelig ble dette datasettet satt sammen til analyser av strategisk bruk av offentlig kapital, men har senere også blitt brukt til blant annet studier av valgdeltakelse, partimakt og statlig *outsourcing* (Fiva et al., 2017, s. 2). Dette er tredje utgave av datasettet, og de to foregående kom i henholdsvis 2012 og 2015. Datasettet har blitt brukt i flere studier som har blitt publisert i fagfelleverderte tidsskrifter, og jeg anser derfor at det har høy reliabilitet. Man må likevel ikke utelukke muligheten for at datasettet kan inneholde feil som har oppstått både under innrapportering av statistikk og under sammensetting av datasettet.

Den avhengige variabelen, andel private barnehager, er hentet fra Statistikkbanken til SSB (Statistisk sentralbyrå, 2020), mens variabelen som måler kommunale inntekter er hentet fra Kommunedatabasen². Disse ble lastet ned, bearbeidet til riktig format, og «merget» inn i *Local Government Dataset* av meg. Jeg vil anslå at reliabiliteten til dette samlede datasettet har sunket etter at disse variablene ble slått sammen med resten av datasettet, da denne prosessen kan ha økt sjansen for feil i datasettet. Likevel er dette noe som har blitt forsøkt gjort med stor grad av aktsomhet og nøyaktighet.

Datasettet er ubalansert. Det betyr at det ikke er like mange observasjoner for hver kommune. Dette skyldes hovedsakelig at det er flere kommuner som har tatt del i omstruktureringer i løpet av perioden 2001–2016. I 2001 var det 435 kommuner i Norge, mens det i 2016 var 428. Dataen fra Kommunedatabasen tok utgangspunkt i kommunestrukturen i 2016, og derfor mangler data fra følgende kommuner som slo seg sammen i løpet av perioden som studeres her (Distriktssenteret, 2014, s. 9):

¹ Tilgjengelig på <http://www.jon.fiva.no/data.htm>

² En del av de data som er benyttet i denne publikasjonen er hentet fra kommunedatabasen til NSD — Norsk senter for forskningsdata AS. NSD er ikke ansvarlig for analyse av dataene eller for de tolkninger som er gjort her

- Våle og Ramnes slo seg sammen til Re kommune i 2002, mangler data fra 2001.
- Bodø og Skjerstad slo seg sammen til Bodø kommune i 2005, har kun data fra 2005–2016.
- Ølen og Vindafjord slo seg sammen til Vindafjord kommune i 2006, har kun data fra 2006–2016.
- Aure og Tustna slo seg sammen til Aure kommune i 2006, har kun data fra 2006–2016.
- Kristiansund og Frei slo seg sammen til Kristiansund kommune i 2008, har kun data fra 2008–2016.
- Inderøy og Mosvik slo seg sammen til Inderøy kommune i 2012, har kun data fra 2012–2016.
- Harstad og Bjarkøy slo seg sammen til Harstad kommune i 2013, har kun data fra 2013–2016.

Det er ikke uvanlig å ha ubalanserte datasett, og dette pleier ikke å være et problem da man kan utføre de samme statistiske operasjonene selv om datasettet er ubalansert (Longhi & Nandi, 2015, s. 6; Mehmetoglu & Jakobsen, 2017, s. 229). Problemet med ubalanserte utvalg er størst dersom man ønsker å trekke generelle slutninger for et større utvalg enn det utvalget som er med i analysen.

6.2 Variabler

Her følger en oversikt over de variablene som er med i denne analysen. Jeg vil både presentere variablene og drøfte validiteten.

Tabell 6. 1: Deskriptiv statistikk

	N	Min	Maks	Gjennomsnitt	Standardavvik
Andel private	6739	0	100	31.89	28.41
Høyreblokk	6739	0	86.95	39.48	19.02
HøyreFrp	6739	0	82.35	27.53	15.62
Inntekt	6739	26.74	281.74	68.60	27.74
Folketall	6739	200	658390	11187.75	33713.57
InFolketall	6739	5.29	13.39	8.48	1.13
Barnehagealder	6739	3.17	11.01	6.92	1.21
Skolealder	6739	5.76	19.27	12.46	2.15
Pensjonsalder	6739	6.88	29.18	16.69	3.54
Pengebruk	6311	1.22	49.31	6.22	2.63

I den deskriptive statistikken i Tabell 6.1 er samtlige gyldige observasjoner inkludert. Det vil si data fra samtlige kommuner i årene 2001-2016. Som man ser er det 6739 observasjoner totalt. Merk at dette er høyere enn det som brukes i analysene, fordi de minste kommunene blir ekskludert. Dette blir behandlet i del 6.2.1 og 7.1. Variabelen *Pengebruk* mangler observasjoner fra 2016 og har derfor lavere N, sammenliknet med de andre variablene.

6.2.1 Avhengige variabler

Den avhengige variabelen til hovedanalysen er andel private barnehager i enkeltkommunene. Som nevnt er det et problem at Statistikkbanken ikke skiller mellom ideelle og kommersielle aktører. Dette bidrar til å trekke ned validiteten til denne variabelen, da dette gjør at jeg i mindre grad vil «lykkes i å operasjonalisere det man egentlig ønsker å måle» (Skog, 2004, s. 88). Dette er som nevnt noe man ikke kan få gjort med registerdata per i dag.

Statistikkbanken til SSB oppgir det totale antallet kommunale, og det totale antallet private barnehager i absolutte tall i hver kommune for hvert år. Basert på dette har jeg laget en variabel som viser den prosentvise fordelingen mellom eiertypene ved å sette tallene inn i følgende formel:

$$\frac{\text{antall private barnehager} * 100}{\text{antall private barnehager} + \text{antall kommunale barnehager}}$$

Ved å gjøre dette har jeg laget en variabel som viser relative tall, i stedet for absolutte tall. Årsaken til at jeg gjør dette kan illustreres ved følgende eksempel: En liten kommune kan ha totalt ti barnehager hvorav syv er private, samtidig som en stor kommune kan ha 100 barnehager hvorav 40 er private. Sammenlikner man disse to kommunene med absolutte tall, vil den lille kommunen ha svært få private barnehager mens den store vil ha mange. Dette vil ikke gi et riktig bilde av hvordan barnehagesituasjonen er innad i de to kommunene. Den lille kommunene med tilsynelatende få private barnehager består egentlig av 70 prosent private, mens den store kommunen med tilsynelatende mange private barnehager har kun 40 prosent private. For å få et mer riktig bilde på hvor mange private barnehager det er i kommunene vil det i dette tilfellet være bedre å bruke relative tall. Se Kristiansen (2008) for en diskusjon rundt forskjellen i bruk av absolutte og relative tall.

Det finnes også noen fylkeskommunale barnehager, som er utelatt fra analysen. Disse utgjør en svært liten andel av det totale antallet barnehager i Norge. På det meste var det 93 slike i 2003, mens det i 2016 kun var 16 slike i Norge (Statistisk sentralbyrå, 2020).

En alternativ variabel som kunne vært brukt i denne analysen, er en som måler hvor stor andel av barnehageplassene som har vært i private barnehager. Den avhengige variabelen som brukes i denne analysen tar nemlig ikke høyde for størrelsen på barnehagene. Dermed teller en barnehage med ti plasser like mye som en med 100 plasser. Likevel har jeg valgt å bruke andel barnehager og ikke barnehageplasser i denne analysen. Hovedgrunnen til dette er at utviklingen i antall barnehageplasser er omtrent lik i kommunale og private barnehager (Schade, 2018, s. 38). I tillegg er det grunn til å tro at politiske beslutninger ikke spiller like mye inn her, og at variasjon her i større grad skyldes etterspørselen. Private barnehager som allerede er etablerte trenger stort sett ikke å få politisk støtte for å øke antall plasser dersom det kan være behov for disse plassene. Kommunene har som nevnt etter 2005 vært lovpålagt å tilby nok barnehageplasser, og dermed kan variasjon i andel barnehageplasser skyldes kortsiktige tiltak for å møte mindre endringer i etterspørselen. Dermed mener jeg at det er mer interessant å undersøke etableringen av barnehager, da dette i større grad er en politisk prosess.

Når det kommer til fordelingen av denne variabelen ser vi at gjennomsnittet er på omtrent 32 prosent private barnehager. Det er viktig å bemerke seg at dette *ikke* betyr at 32 prosent av alle barnehagene i perioden 2001-2016 har vært private, men at dette tallet er gjennomsnitt av alle kommunene. Fordelingen mellom kommunal og privat i en liten kommune med fire barnehager, bidrar like mye til gjennomsnittet som Oslo kommune som har flere hundre barnehager. Vi ser at denne går fra 0 til 100, og har et relativt høyt standardavvik på 28.41.

Tabell 6. 2: Frekvensfordeling av avhengig variabel til logistiske modeller

	Antall 1	Antall 0	Prosent 1	Prosent 0
Privat barnehage (1=private, 0=ingen private)	4474	2265	66.39	33.61

Et problem med denne variabelen, er at den inneholder et høyt antall av verdien null, som vi kan se i Tabell 6.2. Dette er stort sett kommuner som ikke har hatt private barnehager i det hele tatt. Dette tilsvarer omtrent 141 kommuner uten private barnehager. Disse kommune bidrar til å trekke ned det totale gjennomsnittet på andel private barnehager ganske kraftig: Hvis alle nullverdiene blir fjernet fra utvalget stiger gjennomsnittet fra omtrent 32 til omtrent 47 prosent. En skjev fordeling kan skape problemer for en regresjonsanalyse (Mehmetoglu & Jakobsen, 2017, s. 329). En vanlig måte å løse et slik problem er ved å logtransformere variabelen. Det er ikke mulig i dette tilfellet, da verdien null ikke kan logtransformeres. Dermed må vi stille oss

spørsmålet om hvorvidt dette høye antallet nullverdier skyldes forskjeller i egenskaper ved kommunene, eller forskjeller i tid. Det er svært god grunn til å tro at det er en egenskap ved kommunene, nemlig folketallet, som er den viktigste årsaksfaktor til det høye antallet nullverdier. Vi så dette tydelig i Figur 2. Årsaken til dette kan være at mange småkommuner rett og slett ikke er store nok til at det er et marked eller interesse nok til at det er mulig å etablere private barnehager. For å finne ut om dette skyldes egenskaper ved kommunene, vil jeg derfor starte analysen med en logistisk modell med en avhengig variabel som viser hvorvidt det er private barnehager i kommunen eller ikke (se Tabell 6.2). Denne analysen vil brukes som et utgangspunkt til å undersøke om det er grunnlag for å fjerne de minste kommunene (under 2000 innbyggere) fra analysen.

I denne logistiske regresjonen vil jeg benytte meg av de samme uavhengige variablene som i analysene som kommer etterpå. På den måten kan jeg først se hvordan disse variablene spiller inn på hvorvidt kommuner har hatt private barnehager eller ikke, og deretter hvordan de er med på å påvirke andelen private barnehager i kommunene.

6.2.2 Hoveduavhengig variabel

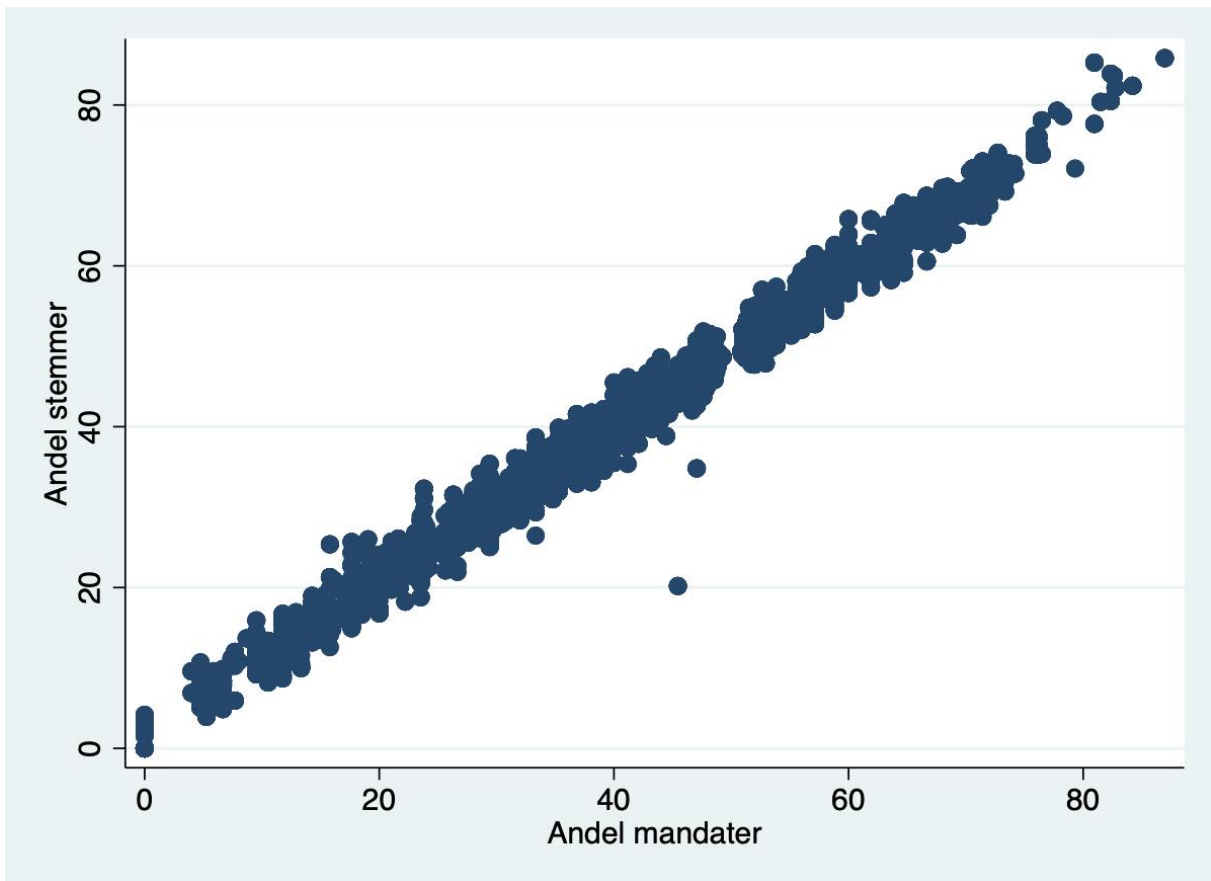
Den hoveduavhengige variabelen skal forsøksvis måle den politiske situasjonen i kommunene. Det finnes flere måter å måle ideologi og politisk situasjon i kommuner. Bel og Fageda peker på at den vanligste måten er gjennom stemmegiving ved lokalvalg:

The influence of the ideology is usually captured through the percentage of left-wing (or right-wing) votes in municipal elections. It is generally expected that there will be a negative relationship between privatisation and the percentage of left-wing votes. (Bel & Fageda, 2007, s. 526)

En alternativ måte å måle den politiske situasjonen i kommunene er ved å bruke mandat- eller setefordelingen i kommunestyrene. Ved å bruke setefordelingen mellom partiene i kommunestyret får man en enda bedre sammenlikning av partiens relative makt i kommunen. Petersen et al. (2015) er et eksempel på en studie som bruker mandatfordelingen i stedet for stemmefordeling.

Metoden som brukes til å regne stemmefordeling om til mandater eller seter i kommunestyret vil påvirke i hvor stor grad setefordelingen samsvarer med stemmegivningen. Det er fordi forskjellige metoder kan føre til ulik mandatfordeling basert på samme valgresultat. Ved

kommunevalg i Norge har man siden valgreformen i 2003 brukt D'Hondts metode til mandatfordeling (Fiva et al., 2014, s. 152). Før dette brukte man den Modifiserte Sainte-Laguës metode. Konsekvensen av denne endringen var at man etter 2003 fikk mer proporsjonale sammenhenger mellom andel stemmer og andel mandater, fordi den effektive sperregrensen ble lavere (Fiva et al., 2014, s. 152). For å undersøke om det er store variasjoner mellom stemmegivning og mandatfordeling har jeg lagd følgende figur som viser sammenhengen:



Figur 3: Sammenhengen mellom andel stemmer og andel mandater til høyreblokken

Her ser vi at det er nesten perfekt korrelasjon mellom prosentvis andel stemmer og prosentvis andel mandater i kommunestyrene til høyreblokken i norsk politikk. Dette kan tyde på at hvilken av disse to man velger ikke vil utgjøre en så stor forskjell. Siden jeg er mer interessert i den faktiske politiske situasjonen (mandatfordeling) enn innbyggernes politiske holdninger (stemmefordeling), velger jeg å bruke mandatfordeling her. Jeg mener at denne variabelen har høy validitet, da den viser en tydelig gjenspeiling av den politiske situasjonen i kommunen.

Variabelen jeg skal bruke viser andel seter til det som kan regnes som høyreblokken i norsk politikk i dag. Dette utgjør partiene Høyre, Fremskrittspartiet, Venstre og Kristelig Folkeparti,

samt lokale høyreorienterte valglistene. Slike lokale lister var representert i overkant av en fjerdedel av norske kommuner i perioden 2011–2015 (Fiva et al., 2014, s. 151). Variabelen har fått navnet *Høyreblokk*. Det er selvfølgelig visse problemer med å plassere samtlige partier inn i en slik fordeling mellom høyre- og venstresiden. Imbeau et al. problematiserer spesielt hvor kristendemokratiske partier hører hjemme i en slik inndeling (Imbeau et al., 2001, s. 6). I dette tilfellet er ikke plasseringen av Kristelig Folkeparti så vanskelig, da de historisk sett har vært mer positive til private barnehager. En viktig avveining er likevel hvor Senterpartiet skal plasseres i en slik fordeling. Jeg har valgt å plassere partiet utenfor høyreblokken grunnet deres rolle i rikspolitikken det siste tiåret. Denne variabelen viser kun et bilde av den generelle politiske situasjonen, og fanger dermed ikke opp eventuelle koalisjoner som går på tvers av politiske blokker. Det at man ikke alltid kan speile de rikspolitiske blokkene til lokalpolitikken, kan derfor være en trussel for validiteten.

Jeg vil også bruke en annen variant av denne variabelen som kun viser andel seter til partiene Høyre og Fremskrittspartiet, samt lokale høyreorienterte lister, med navnet *HøyreFrp*. Variabelen inkluderes fordi det teoretisk sett er de høyreorienterte partiene som er mest positive til privatisering. Denne varianten av variabelen vil brukes som politisk variabel i regresjoner som kjøres parallelt med de som inkluderer *Høyreblokk*, da disse ikke kan brukes i de samme modellene. Regresjonene som inkluderer *HøyreFrp* vil for ryddighetens skyld kun presenteres i appendiks.

En alternativ måte å måle politisk situasjon er ved å bruke ordførers partitilhørighet. Problemet med en slik variabel er at den ikke er like nyansert som de som brukes her. Deskriptiv statistikk fra dette datasettet viser at Arbeiderpartiet, Høyre og Senterpartiet hadde over 87 prosent av ordførerne etter kommunestyrevalget i 2015 (se Tabell A1 i appendiks). Dette gjør at man ikke vil få like mye variasjon dersom man benytter seg av denne. I tillegg er det ikke alltid at ordførerens partitilhørighet gjenspeiler hvordan kommunestyret er fordelt mellom partiene.

Når det kommer til fordelingen av disse variablene ser vi at høyreblokken har hatt omtrent 39 prosent av mandatene. Høyre og Fremskrittspartiet alene utgjør omtrent 27 prosent. Standardavviket er størst for *Høyreblokk*. Vi kan videre se i den deskriptive statistikken at det laveste tallet for begge variantene av denne variabelen er null. Det vil si at det finnes kommuner som i løpet av perioden 2001-2016 har hatt valgperioder uten innslag av partiene fra høyreblokken i kommunestyret. Når det kommer til maksverdiene ser vi at *Høyreblokk* har 86.96 prosent og *Høyrefrp* har 82.35 prosent som sine høyeste.

Det at denne variabelen kun endrer seg hvert fjerde år kan skape et problem, da Beck argumenterer for at variabler som endrer seg sakte kan miste mye forklaringskraft i en *Fixed Effects*-modell (2001, s. 285). I et forsøk på å kontrollere for dette vil jeg også estimere modeller som kun har data fra siste år i hver valgperiode (årene 2003, 2007, 2011 og 2015). Da har kommunestyrene hatt maksimal tid til å gjennomføre sin ønskede politikk.

6.2.3 Øvrige variabler

De øvrige uavhengige variablene er kommunal inntekt, folketall og tre aldersgruppevariabler. I tillegg til disse, redegjøres det også for variabelen som brukes som avhengig variabel i tilleggsanalysen. Denne måler kommunal ressursbruk på barnehagesektoren.

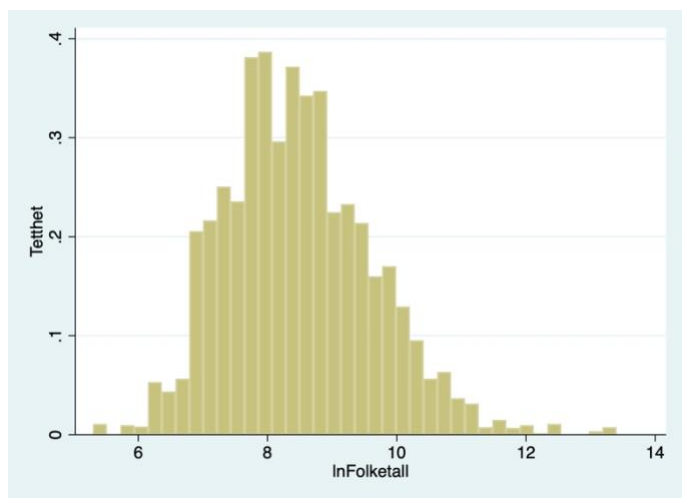
Den finansielle restriksjonen måles av kommunenes driftsinntekter per innbygger i 1000 kr. Kommunale inntekter kommer fra kommunale skatter, statlige overføringer og brukerbetalingene gjennom avgifter og gebyrer (Fiva et al., 2014, s. 68). Variabelen er hentet fra Kommunedatabasen, og heter «Driftsregnskapet [årstall]: Brutto inntekter: Ialt». Direkte fra Kommunedatabasen viser variabelen inntektene i absolutte tall (i 1000 kr). Derfor er denne videre kodet om til å vise inntekter per innbygger ved å dele de totale inntektene på innbyggertallet. Dette er gjort for å gjøre variabelen sammenliknbar på tvers av kommuner. I 2001 ble organiseringen av kommunale regnskapstall reformert (Fiva et al., 2017, s. 12). Kommunedatabasen oppgir at en konsekvens av denne endringen, er at data på kommunale driftsinntekter etter 2001 ikke er sammenliknbare med data før 2001. Dette er årsaken til at tidsspennet for denne analysen starter i 2001.

Den største validitetstrusselen til denne variabelen er hvorvidt den måler det jeg faktisk er ute etter å måle. Hypotesen er at fattige kommuner vil ha flere private barnehager. Dermed må denne variabelen kunne gi et bilde på hvorvidt kommunene er rike eller fattige. Argumentet for å bruke nettopp denne variabelen er at den fanger opp finansielle restriksjoner ved at kommunene som har lave inntekter per innbygger har større restriksjoner for hvordan de kan bruke pengene. En alternativ variabel som kunne blitt brukt her, er en som viser kommunenes overskudd/underskudd. Jeg velger bort en slik variabel fordi dette er et resultat av tidligere års politikk, mens de kommunale inntektene legger grunnlaget for fremtidig politikk. Bel og Fageda argumenterer for at typiske variabler for å måle finansielle restriksjoner er skattetrykk, juridiske begrensninger på lokalt skattenivå og statlige overføringer (2007, s. 522). Jeg vil argumentere for at den variabelen jeg bruker her fanger opp disse momentene. Den delen av inntektene som kommer fra de statlige overføringene skal fungere som en omfordeling, slik at

kommunene skal ha et likere utgangspunkt for utøvelsen av det lokale selvstyret (Fiva et al., 2014, s. 69). De minste kommunene får mye penger i statlige overføringer gjennom såkalt småkommunetilskudd. Derfor er det en viss fare for at de små kommunene har gjennomgående høyere inntekter. I korrelasjonsmatrisen i Tabell A2 i appendiks kan vi se at det er en negativ korrelasjon mellom folketall og inntekt. Selv om denne korrelasjonen på -0.315 ikke er så høy, vil jeg komme tilbake til potensiell kollinearitetsproblematikk knyttet til dette.

Innbyggertallet i kommunene måles av en kontinuerlig variabel på forholdstallsnivå som viser antall innbyggere i kommunen i absolutte tall. Denne har fått navnet *folketall*. Dette er en variabel med høy validitet, og den største trusselen for svekket validitet er knyttet til feil i registreringer. Som vi ser av den

deskriptive statistikken har denne variabelen stor spredning fra 200 som laveste folketall til 658 390 som høyeste. Gjennomsnittet er på litt over 10 000, med et høyt standardavvik på over 31 000. Dette gir en veldig skjev fordeling, noe som kan bli problematisk i en regresjonsanalyse (Mehmetoglu & Jakobsen, 2017, s. 329). For å løse dette problemet blir denne variabelen



Figur 4: Fordeling av folketall etter logtransformering

logtransformert i analysene. Den logtransformerte varianten av denne variabelen har fått navnet *lnFolketall*. De nye verdiene for denne variabelen finnes også i den deskriptive statistikken, og Figur 4 viser fordelingen til denne variabelen etter logtransformering.

Videre har vi tre demografiske variabler som tar for seg aldersgrupper i kommunene. De har fått navnene *andel barnehagealder*, *andel skolealder* og *andel pensjonsalder*. Barnehagealdersgruppa viser hvor mange prosent av kommunens innbyggere som er i alderen null til fem år. Skolealdergruppa består av de som er fra seks til 15 år. Siste aldersgruppevariabel, pensjonsalder, viser hvor stor andel av kommunens innbyggere som er 66 år og eldre. Når det kommer til fordelingen ser vi at kommuner gjennomsnittlig har omtrent 7.8 prosent av befolkningen i barnehagealder. Det er altså når dette tallet stiger at etterspørselen etter barnehager i kommunen blir større. Vi ser at dette har variert mellom omtrent 3.2 og 11 prosent. Den minste observasjonen finner i Loppa kommune i Troms og Finnmark med 1070 innbyggere fra 2013, og den største er fra Klepp kommune i Rogaland fra 2001 med over 13 000

innbyggere. Gjennomsnittet er stort sett det samme når man fjerner små kommuner, mens standardavviket blir noe lavere. Jeg anser disse tre variablene for å ha en høy validitet.

Den siste variabelen brukes som avhengig variabel i tilleggsanalysen. Denne variabelen måler kommunenes totale utgifter til barnehagesektoren i 1000 kr per innbygger, og har fått navnet *pengebruk*. Det at den viser pengebruken per innbygger gjør den sammenliknbar på tvers av kommuner. Siden det er kommunene som finansierer de private barnehagene, viser denne variabelen det totale pengebruken på alle barnehager i kommunen, uavhengig av eiertype. Den delen av finansieringen som kommer fra foreldrebetaling er ikke inkludert i denne variabelen. Derfor måler ikke variabelen hvor store de totale inntektene til barnehagene er, men hvor store utgifter kommunene har. Alternativt til denne variabelen, kunne man benyttet seg av en variabel som viser hvor stor prosentandel av det totale kommunebudsjettet som går til barnehagesektoren. Jeg velger bort en slik variabel, da det er grunn til å tro at det vil gi utslag på denne variabelen dersom en kommune av ulike grunner et år er nødt til å bruke ekstra mye på en annen post på budsjettet. Ved å bruke en variabel som viser hvor mye penger kommunen faktisk bruker på barnehager, får man en variabel som man kan sammenlikne tydelig både på tvers av tid og på tvers av kommuner.

Som vi ser i den deskriptive statistikken er det et ganske stort spenn mellom høyeste og laveste verdi. Den høyeste verdien på 49.31, er fra Modalen kommune i Vestland fra 2007. Kommunen hadde kun 356 innbyggere det året, og det er nok dette lave innbyggertallet som skyldes den høye verdien. På tross av høy maksverdi er gjennomsnittet og standardavviket kun på henholdsvis 6.22 og 2.63. Hvis man ser på antall observasjoner, ser man at denne variabelen har færre observasjoner enn de andre variablene. Dette er fordi denne variabelen mangler data fra 2016. I tillegg til dette er det noen kommuner som mangler data fra enkelte år. Jeg anser at denne variabelen har relativt høy validitet, siden den måler pengebruken på barnehager på en måte som er sammenliknbar på tvers av kommuner. Den største trusselen for validiteten er at organiseringen av regnskapstall endret seg i 2001, og at dette kan ha ført til feilregistreringer. Årsaken til at denne variabelen ikke brukes som uavhengig variabel i hovedanalysen har med kausalitet å gjøre: Det er grunn til å tro at pengebruken på barnehager er et resultat av barnehagesituasjonen i kommunen og ikke motsatt.

6.3 Time-series cross-section

En paneldataanalyse basert på registerdata kan ifølge Nathaniel Beck kalles for en «time-series cross-section»-analyse (TSCS). Han beskriver TSCS på følgende måte: «TSCS data typically have the opposite structure to panel data: a relatively small number of units observed for some reasonable length of time» (Beck, 2008, s. 475). Når han i denne definisjonen skriver at TSCS er det «motsatte» av paneldata, så er dette sammenliknet med «vanlig» paneldata som er basert på surveydata. Slik data pleier å ha mange observasjonsenheter (respondenter), men ganske få måletidspunkt. Den logistiske regresjonen kalles for «binary time-series cross-section» (BTSCS), hvor hovedforskjellen er at man har en dikotom avhengig variabel (Mehmetoglu & Jakobsen, 2017, s. 261).

Her vil jeg presentere de fire estimeringsteknikkene *Pooled OLS*, *Between effects* (BE), *Fixed effects* (FE) og *Random effects* (RE).

6.3.1 Pooled OLS

Jeg har tidligere presentert en rekke fordeler med paneldataanalyser, men det er også en rekke utfordringer. Spesielt hvis man ikke tar høyde for strukturen i dataen, og behandler den som en vanlig OLS-regresjon. En vanlig OLS-analyse av tverrsnittsdata vil ha følgende regresjonsligning (Mehmetoglu & Jakobsen, 2017, s. 69):

$$Y_i = \beta_0 + \beta_1 X_{1i} + \beta_2 X_{2i} + \dots + \beta_k X_{ki} + \varepsilon_i$$

Her er β_0 konstantleddet, altså verdien til avhengig variabel (Y) når alle uavhengige variabler (X) har verdien null. β_1 er regresjonskoeffisienten som viser hvor mye Y endrer seg når man øker X_1 med én enhet. Dette gjelder også for de resterende uavhengige variablene. Til slutt finner man ε_i som er restleddet. Dette er den endringen i Y som skyldes utelatte variabler. Hvis man kjører en vanlig OLS-analyse på paneldata kalles dette for *Pooled OLS*, og regresjonsligningen for denne er (Mehmetoglu & Jakobsen, 2017, s. 231-232):

$$Y_{it} = \beta_0 + \beta_1 X_{1it} + \beta_2 X_{2it} + \dots + \beta_k X_{kit} + \varepsilon_{it}$$

Her har man lagt til t , som indikerer tidsaspektet i dataen ved at hver variabel har flere observasjoner for hver observasjonsenhet. En av forutsetningene for en slik OLS-regresjon er fraværet autokorrelasjon og heteroskedastisitet i restleddet (Mehmetoglu & Jakobsen, 2017, s. 231). I et panel/TSCS-datasett vil disse forutsetningene i de fleste tilfellene brytes dersom man benytter seg av OLS, fordi hvert år målt i samme kommune blir målt som en uavhengig observasjon. Dette kan føre til at man får både ineffektive koeffisienter og for lave standardfeil,

som igjen fører til for høye t-verdier og F-verdi. Dette vil dermed kunne gi uriktige signifikante resultater og falske positiver (Mehmetoglu & Jakobsen, 2017, s. 231). Jeg kommer tilbake til forutsetninger for regresjonsanalyser i del 6.5.

Det er vanlig å inkludere en Pooled OLS-modell som en utgangmodell selv om den bryter disse forutsetningene, for å se forskjellene mellom ulike estimeringsteknikker (Longhi & Nandi, 2015, s. 186).

6.3.2 Between effects (BE)

En BE-modell lar oss analysere forskjeller på tvers av kommuner. Dette gjøres ved å bruke gjennomsnittsverdien til hver variabel i tidsperioden 2001-2016 innad i hver kommune, og bruke dette tverrsnittet i en enkel OLS-regresjon (Mehmetoglu & Jakobsen, 2017, s. 237). Hver kommune har med andre ord kun én observasjon. På denne måten lager vi en modell som sammenlikner kommunene, ved å bruke gjennomsnittsverdiene for hele perioden. Fordelen med denne modellen, er at den kan inneholde variabler som ikke endrer seg over tid, mens ulempen med denne er at vi mister mye informasjon og nyanser når man bare bruker gjennomsnittstallene for hver kommuner i denne tidsperioden.

6.3.3 Fixed effects (FE)

FE-modellen tar høyde for gruppestrukturen i datasettet ved å inkludere en dummyvariabel for hver kommune, og viser hvordan de uavhengige variablene påvirker andelen private barnehager innad i kommunene (Mehmetoglu & Jakobsen, 2017, s. 241). Fordelen med denne modellen er at den lar oss kontrollere for uobserverte variabler, når kommunedummiene legges til, og dermed får vi tatt høyde for uobservert heterogenitet (Petersen, 2004, s. 338). En ulempe med FE-modeller er at man ikke kan analysere variabler som ikke endrer seg over tid. Dette er dog ikke et problem i denne analysen, da den ikke inneholder noen variabler som ikke endrer seg.

Vi kan også inkludere en dummyvariabel for hvert år, og på den måten får vi også fanget opp uobserverte effekter som varierer med tiden og ikke er avhengige av kommunene (Mehmetoglu & Jakobsen, 2017, s. 249). På denne måten kan vi fange opp effekten av politikk på nasjonalt nivå, som er felles for alle kommuner. Barnehagereformen er et eksempel på slik politikk.

Koeffisientene i FE-modellen viser hvor mye andelen private barnehager gjennomsnittlig endrer seg innad i kommuner når man endrer verdiene på de uavhengige variablene (Petersen, 2004, s. 338). Når det kommer til R^2 i FE-modeller, anbefaler Mehmetoglu og Jakobsen at man benytter seg av såkalt *within* R^2 (2017, s. 247). Denne viser hvor godt modellen forklarer

variasjon innad i kommunene. I de inkluderte FE-modellene vil det derfor kun presenteres *within* R^2 , da det er modellens evne til å forklare variasjonen innad i kommuner som er relevant for hypotesene H2, H4, H6, H7 og H8.

6.3.4 Random effects (RE)

RE-modellen er en kombinasjon av en BE-modell og en FE-modell som estimeres ved å lage et vektet gjennomsnitt av de to modellene (Petersen, 2004, s. 340). Siden RE-modellen måler effekten av de uavhengige variablene både innad i kommunene og mellom kommunene samtidig, er et problem med denne at vi ikke kan være sikker på nøyaktig *hva* det er vi måler (Mehmetoglu & Jakobsen, 2017, s. 252).

En RE-modell er mer konsistent enn en FE-modell, men samtidig stilles det strengere statistiske krav for å kunne bruke denne. Vi benytter oss av Hausmantesten for å finne ut av om man kan bruke RE-modellen, eller om man bør holde seg til FE-modellen (Hausman, 1978). Dette er en test som sammenlikner de to modellene.

6.3.5 Ikke-stasjonæritet

Et annet problem man kan stå ovenfor når man jobber med TSCS-data, er at dataen kan være ikke-stasjonær (*non-stationary*). Dette er ifølge Mehmetoglu og Jakobsen et problem fordi to urelaterte tidsserier som har samme trend kan skape falske signifikante sammenhenger (2017, s. 253). Det gjør igjen at vi kan få misledende resultater som en følge av spuriøse sammenhenger. Dette problemet kan løses ved å inkludere en såkalt *lagget* verdi av den avhengige variabelen som en uavhengig variabel. Med lagget, menes den forrige verdien; i dette tilfellet hvor mange prosent av barnehagene som var private året før. Å gjøre dette kalles for *vector autoregression* (VAR), og ved å gjøre dette tar man høyde for historiske faktorer som kan påvirke den avhengige variabelen (Mehmetoglu & Jakobsen, 2017, s. 253-254). Siden det er en forutsetning at X skal skje før Y i tid, er det også vanlig å lagge de uavhengige variablene. Regresjonsligningen vil dermed se slik ut (Mehmetoglu & Jakobsen, 2017, s. 254):

$$Y_{it} = \beta_0 + Y_{i,t-1} + \beta X_{i,t-1} + \varepsilon_{it}$$

Selv om det å inkludere en lagget verdi av avhengig variabel som en uavhengig variabel kan løse problemet med ikke-stasjonæritet, er det likevel ikke helt uproblematisk å gjøre dette. Man vil få en skjevhet (*bias*) i modellen når man inkluderer en lagget versjon av avhengig variabel i både FE- og RE-modeller (Mehmetoglu & Jakobsen, 2017, s. 260). Dette problemet blir mindre desto flere år modellen inneholder. I denne analysen består tidsspennet kun av 16 år, og

derfor vil jeg ikke lagge avhengig variabel i analysene. Beck argumenterer for at det ikke er en fast regel for hvor mange år en analyse bør inneholde før man «trygt» kan lagge avhengig variabel, men at man bør være forsiktig når antall år begynner å nærme seg 10 (Beck, 2001, s. 274). Videre bør man alltid lagge de uavhengige variablene når teorien tilsier at det tar tid før de påvirker den avhengige variabelen (Mehmetoglu & Jakobsen, 2017, s. 259). Dette vil jeg gjøre da det er grunn til å tro at barnehagesituasjonen i en kommune skyldes hendelser som har skjedd ved et tidligere tidspunkt (Bel & Fageda, 2007, s. 528).

6.4 Regresjonsforutsetninger

Det finnes flere forutsetninger for regresjonsanalyser som bør oppfylles. Den første er at modellen er riktig spesifisert (Mehmetoglu & Jakobsen, 2017, s. 135). Dette innebærer både at det er en lineær sammenheng mellom variablene, og at man har inkludert alle relevante uavhengige variabler, og ekskludert irrelevante variabler. Tilsvarende forutsetning for logistisk regresjon er at sammenhengen mellom variablene skal være S-formet (Skog, 2004, s. 380).

Den andre forutsetningen er at residualene er henholdsvis homoskedastiske, normalfordelte og at de ikke er autokorrelerte (Skog, 2004, s. 236). At residualene må være homoskedastiske betyr at både små og store verdier må ha like store variasjoner rundt regresjonslinjen (Skog, 2004, s. 246). Ved brudd på denne (også kalt heteroskedastisiet) vil man fortsatt få riktige koeffisientestimer, men man kan få gal standardfeil og dermed også galt signifikansnivå. Forutsetningen om normalfordelte residualer skyldes at det skal være like stor sannsynlighet for å underestimere som det er for å overestimere (Midtbø, 2012, s. 114). Dersom denne brytes vil man verken få gal koeffisient eller gal standardfeil, men dersom N er lav kan man få galt signifikansnivå (Skog, 2004, s. 257). At residualene ikke må være autokorrelerte betyr i praksis at observasjonene skal være uavhengige av hverandre (Mehmetoglu & Jakobsen, 2017). Siden det brukes paneldata her vil alle observasjoner fra samme kommune være avhengige av hverandre, og dette vil som nevnt være et problem i Pooled OLS-modellene. Konsekvensene av brudd på denne forutsetningen er at man kan få gal standardfeil, og dermed også galt signifikansnivå (Skog, 2004, s. 257). I logistisk regresjon er det kun denne forutsetningen om autokorrelasjon som er relevant (Skog, 2004, s. 380).

Siste forutsetning er fravær av multikollinearitet (Mehmetoglu & Jakobsen, 2017, s. 134). Dette er et problem dersom to uavhengige variabler i samme regresjonsmodell har for høy korrelasjon med hverandre. Hvis dette er tilfellet kan variablene stjele forklaringskraft fra hverandre. I

korrelasjonsmatrisen i Tabell A2 i appendiks, kan man se hvor godt variablene som brukes i denne analysen korrelerer med hverandre. I tillegg er det kjørt en såkalt VIF-test som tester for multikollinearitet. Resultatet av denne testen tyder på at det vi ikke har noen problemer med multikollinearitet, da ingen verdier var over 5 (Mehmetoglu & Jakobsen, 2017, s. 147).

7. Analyse

I denne delen skal jeg presentere resultatene fra analysen. Først blir det presentert logistiske modeller som ser på faktorer som påvirker hvorvidt kommuner har hatt private barnehager eller ikke i perioden 2001–2016. Denne brukes som grunnlag til å ekskludere små kommuner fra de videre analysene. Etter dette kommer hovedanalysen som ser på hvordan de uavhengige variablene har påvirket andelen private barnehager i norske kommuner. Disse analysene brukes til å teste hypotesene H1–H6. Til slutt kommer tilleggsanalysen som ser på hvordan de samme variablene har påvirket den kommunale pengebruken på barnehager. Tilleggsanalysen brukes til å teste H7 og H8. Til samtlige modeller er det kjørt en parallell regresjon med *HøyreFrp* som politisk variabel. Disse kan man finne i appendiks.

7.1 Logistiske modeller

Den første modellen er en vanlig (pooled) logistisk modell, med kun folketall som uavhengig variabel. Den neste er også en vanlig logistisk modell, hvor øvrige kontrollvariabler samt tidsdummier er lagt til, og siste modell er en logistisk RE-modell. Den parallelle analysen med *HøyreFrp* som politisk variabel finner man i Tabell A5 i appendiks. Et problem med BTSCS som vi ikke finner i TSCS er at fraværet av vanlige residualer gjør det vanskelig å fremstille enten tidsserien eller tverrsnittet (Beck, 2008, s. 487). Med logistisk regresjon vil det ikke ha noen hensikt å kjøre en FE-modell, da alle kommuner som kun har verdien 1 eller 0 på den avhengige variabelen vil bli fjernet (Mehmetoglu & Jakobsen, 2017, s. 261). Det er fordi FE-modeller ser på endring innad i kommunene, og dette kan ikke estimeres dersom det ikke har vært noen endring. Jeg vil ikke gjøre en inngående analyse av disse modellene da dette ikke er hovedanalysen.

Tabell 7. 1: Logistiske modeller

VARIABLER	Modell 1 Logistisk	Modell 2 Logistisk	Modell 3 Logistisk RE
lnFolketall (t-1)	2.582*** (0.203)	1.786*** (0.261)	12.64*** (1.041)
Høyreblokk (t-1)		-0.00428 (0.00697)	-0.00440 (0.0109)
Inntekt (t-1)		-0.0501*** (0.0147)	-0.0862*** (0.0179)
Andel barnehagealder (t-1)		0.0571 (0.132)	0.352** (0.175)
Andel skolealder (t-1)		-0.00236 (0.101)	0.138 (0.129)
Andel pensjonsalder (t-1)		-0.106* (0.0619)	0.0179 (0.115)
Konstant	-20.05*** (1.594)	-10.26*** (3.678)	-100.7*** (9.950)
Tidsdummier	Nei	Ja	Ja
Pseudo R ²	0.440	0.480	
Observasjoner (N)	6,311	6,311	6,311
Antall kommuner (n)			428

Robuste standardfeil i parenteser

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Modell 1 og Modell 2 er tilsvarende en Pooled OLS-modell hvor hver observasjon blir behandlet som uavhengig. Disse modellene er kjørt med Huber-White robuste standardfeil, med en klyngefunksjon som gjør observasjonene uavhengige på tvers av kommunene, men ikke nødvendigvis innad i kommunene (Mehmetoglu & Jakobsen, 2017, s. 235). Antall observasjoner er lavere enn det totale antallet i den deskriptive statistikken fordi variablene er lagget med ett år.

I Modell 1 ser vi at det er en signifikant positiv sammenheng mellom økt folketall og tilstedeværelse av private barnehager. I Modell 2 og Modell 3 er øvrige kontrollvariabler og tidsdummier lagt til. Det første vi kan se er at alle fortegnene er like i begge modellene, bortsett fra andel skolealder og pensjonsalder. Signifikansnivået er uendret for folketall og inntekt, mens det endrer seg mellom modellene for andel i barnehagealder.

Raskt oppsummert viser modellene at det er en signifikant positiv sammenheng mellom økt folketall og tilstedeværelse av private barnehager. Denne stiger fra 1.786 til 12.64 fra Modell 2

til Modell 3. Det er ingen sammenheng mellom politisk situasjon og tilstedeværelse av private barnehager, verken i modellene i Tabell 7.1 eller i den parallelle analysen i Tabell A5 i appendiks med *HøyreFrp* som politisk variabel. Videre er det en signifikant negativ sammenheng mellom kommunale inntekter og avhengig variabel. Når det kommer til aldersgruppevariablene er andel i barnehagealder positiv, og er den eneste som er signifikant i Modell 3.

Modell 1 har en pseudo R^2 på 0.44, som viser hvor mye bedre denne modellen er i forhold til en tom modell (Mehmetoglu & Jakobsen, 2017, s. 167). Sammenliknet med Modell 2 som har en pseudo R^2 på 0.48, ser vi at denne ikke har steget noe særlig etter at kontrollvariabler og tidsdummier ble lagt til (se Tabell A4). Dette tyder på at folketallet i kommunene forklarer en stor del av forskjellen mellom kommuner med og uten private barnehager, og synes også å være i tråd med min antakelse om årsaken til det høye antallet nullverdier i avhengig variabel. Etter min mening er det mest interessant å undersøke hvordan politisk situasjon har påvirket andelen private barnehager i de kommunene som *faktisk har grunnlag* til å etablere private barnehager. Derfor mener jeg det er hensiktsmessig å fjerne de minste kommunene fra de videre analysene. Som vi så i Figur 2, hadde Schade (2018) delt opp kommunene i grupper etter folketall. Den minste gruppen i figuren var kommuner med mindre enn 2000 innbyggere. Her var 93.6 prosent av barnehagene kommunale i 2017. Jeg velger derfor å fjerne denne gruppen fra videre analyser.

I de videre modellene blir alle kommuner med mindre enn 2000 innbyggere fjernet fra utvalget. Det betyr at 89 kommuner er fjernet fra utvalget, og at vi sitter igjen med 339 kommuner. Se Tabell A3 i appendiks for deskriptiv statistikk for disse kommunene. Konsekvensene av dette er at vi får et mindre datagrunnlag. Dette blir likevel veid opp av at vi får en bedre fordeling av den avhengige variabelen.

7.2 Forskjell mellom kommunene

I Tabell A6 i appendiks finner vi Modell 7 og Modell 8 som er BE-modeller, og viser hvordan de uavhengige variablene påvirker andelen private barnehager på tvers av kommunene. Variablene er hver kommunes gjennomsnittsverdi for hele perioden 2001–2016, og modellene er derfor tverrsnittsanalyser med kun én observasjon per kommune. Derfor mangler disse mye av nyansene som vi finner i de andre modellene som blir presentert senere. Siden modellene ikke trenger å ta høyde for tidsaspektet i dataen, er det verken inkludert tidsdummier eller lagging av variablene, og derfor er modellene oppgitt for seg selv før de andre modellene.

I Modell 7 ser vi at *Høyreblokk*, med en koeffisient på 0.0551, har et positivt fortegn, men ingen signifikant effekt på andelen private barnehager. Dette kan tyde på at det ikke har vært noen forskjell i andel private barnehager mellom kommuner med høy og lav andel representanter fra høyreblokken. Samtidig har koeffisienten til *HøyreFrp* i Modell 8 en negativ koeffisient, men heller ikke denne er signifikant. Variabelen for kommunal inntekt viser en signifikant negativ effekt på andelen private barnehager. Det vil si at økt kommunal inntekt fører til lavere andel private barnehager, og siden modellen viser effekten på tvers av kommuner, betyr dette at kommuner med høyere inntekt har en lavere andel private barnehager. Koeffisienten på -0.851 betyr at én økning i kommunale inntekter, altså 1000 kr per person, fører til en reduksjon i den prosentvise andelen private barnehager på 0.851. Folketallsvariabelen viser en signifikant positiv sammenheng mellom økt folketall og økt andel private barnehager. Dette betyr at større kommuner også har en større andel private barnehager. Siden denne er logtransformert betyr koeffisienten på 8.810, at én prosent økning i folketall fører til at den prosentvise andelen private barnehager øker med 0.0881. I de videre modellene vil jeg bare se på fortegn og signifikansnivå på folketallsvariabelen. Ingen av aldersgruppevariablene viser noen signifikant effekt på andelen private barnehager.

Modell 7 har en relativt høy R^2 på 0.498. Det betyr at de uavhengige variablene forklarer omtrent 50 prosent av endringen i andelen private barnehager, når vi ser på gjennomsnittsverdier for hele perioden 2001–2016. Resultatet fra en *linktest* i Stata tyder på at modellen er godt spesifisert og resultatet fra Breusch-Pagan test tyder på at det ikke er heteroskedastisitet tilstede. Residualene er også tilnærmet normalfordelt. Autokorrelasjon er ikke et stort problem i denne analysen, i og med at BE-modellen er en tverrsnittsanalyse med kun én observasjon per kommune (Mehmetoglu & Jakobsen, 2017, s. 150)

7.3 Lineære modeller lagget med 1 år

I Tabell 7.2 under finner man Pooled OLS-, FE- og RE-modeller. Modellene er kjørt uten kommuner under 2000 innbyggere. Alle uavhengige variabler er lagget med 1 år, og det er lagt til tidsdummier som man kan se i Tabell A7 i appendiks. Parallelt med denne er det også kjørt identiske modeller med variabelen *HøyreFrp* som politisk variabel. Dette er Modell 12, 13 og 14, som er i Tabell A8 i appendiks.

Disse modellene er, i likhet med de logistiske modellene, kjørt med Huber-White robuste standardfeil med klyngefunksjon. Ved å gjøre dette får man mer korrekte standardfeil når

heteroskedastisitet er tilstede. Dette vil ikke påvirke koeffisientene, men siden det påvirker standardfeilen vil det også påvirke p-verdien (Mehmetoglu & Jakobsen, 2017, s. 235).

Tabell 7. 2: Lineære modeller uten kommuner under 2000 innbyggere. Alle variabler lagget med 1 år.

VARIABLES	Modell 9 Pooled OLS	Modell 10 FE	Modell 11 RE
Høyreblokk (t-1)	0.0720 (0.0630)	0.0761 (0.0474)	0.0952** (0.0450)
Inntekt (t-1)	-0.819*** (0.100)	-0.149* (0.0821)	-0.0914 (0.0630)
lnFolketall (t-1)	9.527*** (1.286)	-16.14* (9.482)	11.87*** (1.453)
Andel barnehagealder (t-1)	-0.603 (1.364)	0.567 (0.655)	-0.0636 (0.626)
Andel skolealder (t-1)	0.624 (0.888)	0.388 (0.527)	0.598 (0.501)
Andel pensjonsalder (t-1)	-0.941* (0.522)	-0.0905 (0.451)	-0.324 (0.388)
Konstant	-8.573 (28.10)	173.6** (86.37)	-72.13*** (20.47)
Tidsdummier	Ja	Ja	Ja
R ²	0.459	0.031	0.396
Rho		0.956	0.854
Observasjoner (N)	4,912	4,912	4,912
Antall kommuner (n)		339	339

Robuste standardfeil i parenteser

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

7.3.1 Pooled OLS

I Modell 9 (og Modell 12) finner vi Pooled OLS-modellene som behandler hver observasjon som uavhengig av de andre. Bortsett fra den politiske variabelen vil jeg ikke kommentere innholdet i Modell 12, da de øvrige variablene sort sett er like.

Hvis vi ser på koeffisientene, ser vi at andelen representanter fra høyreblokken ikke har noen signifikant effekt på andelen private barnehager i kommunene. Selv om den ikke er signifikant, er den likevel retningsforventet med en positiv koeffisient på 0.0720. Koeffisienten for *HøyreFrp* i Modell 12 er på sin side negativ med en verdi på -0.0129, men heller ikke denne har en signifikant effekt på andelen private barnehager.

Variabelen for kommunal inntekt viser at det er en signifikant negativ sammenheng mellom økte kommunale inntekter og andel private barnehager. Når den kommunale inntekten per person øker med én, synker den prosentvise andelen private barnehager med 0.819. Neste variabel, folketall, viser en signifikant positiv sammenheng mellom folketall og andel private barnehager. Dette tyder på at økt folketall generelt fører til høyere andel private barnehager i kommunene. Ingen av de tre aldersgruppevariablene viser signifikant effekt på andelen private barnehager, men variabelen for andel i pensjonsalder viser en negativ sammenheng mellom andel i pensjonsalder og andel private barnehager som er signifikant på 0.1-nivået.

Modellene inkluderer også tidsdummier for hvert år, med 2002 som referansekategori. Årsaken til at det ikke er 2001 som er referansekategori, er fordi variablene er lagget med 1 år. Tidsdummiene kan man finne i Tabell A7 i appendiks. Disse viser hvordan uobserverte tidseffekter har virket inn på andelen private barnehager. Her ser vi at koeffisientene stiger for hvert år, og alle er signifikante. R^2 er i likhet med BE-modellen relativt høy med en verdi på 0.459.

Som nevnt vil en slik Pooled OLS-modell nesten alltid bryte forutsetningene om autokorrelasjon og heteroskedastisitet. Det er testet for autokorrelasjon med Wooldridge-test, samt for heteroskedastisitet med Breusch-Pagan test (Drukker, 2003, s. 150; Mehmetoglu & Jakobsen, 2017). Disse modellene bestod ingen av de to testene, selv om de ble kjørt med robuste standardfeil. Residualene er likevel tilnærmet normalfordelte.

7.3.2 Fixed effects (FE)

I Modell 10 (og Modell 13) finner vi FE-modellene. Her er det tatt høyde for gruppestrukturen ved å inkludere en dummyvariabel for hver kommune. Det er også tatt høyde for tidsaspektet ved å inkludere en dummyvariabel for hvert år. Koeffisienten i denne modellen viser hvor mye andelen private barnehager gjennomsnittlig endrer seg *innad* i kommunene, når man endrer verdiene på de uavhengige variablene (Petersen, 2004, s. 338). Forskjellen fra Pooled OLS til FE, er dermed at Pooled OLS viser den generelle sammenhengen mellom uavhengige og avhengig variabel, mens FE viser kun endring innad i kommunene. Det er totalt 4912 individuelle observasjoner fordelt på 339 kommuner. Det betyr at hver kommune i snitt har omtrent 14.5 observasjoner. Grunnen til at dette tallet er lavere enn de 16 årene vi studerer i denne analysen, er både fordi datasettet er ubalansert og fordi variablene er lagget.

Koeffisienten til *Høyreblokk* er positiv, men den er ikke signifikant. Det betyr at økt andel representanter til høyreblokken innad i kommunene ikke har en signifikant effekt på andelen

private barnehager. Koeffisienten til *HøyreFrp* (i Modell 13) er på 0.0685, og er signifikant på 0.1-nivået. Denne har dermed endret fortegn fra negativ til positiv fra Pooled OLS til FE, og dermed fått en retningsforventet koeffisient, men den er fortsatt ikke statistisk signifikant.

Inntektsvariabelen er fortsatt negativ, men den har ikke lenger en signifikant effekt på avhengig variabel. Folketallsvariabelen viser heller ingen signifikant effekt i FE-modellen. Denne har nå et negativt fortegn som kan tyde på at økt folketallet innad i en kommune fører til reduksjon i private barnehager. Til slutt kan vi se at det ikke er noen signifikant sammenheng mellom aldersgruppevariablene og andelen private barnehager innad i kommunene.

Tidsdummiene i Tabell A7 viser en signifikant økning i samtlige år. Dette tyder på at de uobserverte tidseffektene har hatt en positiv effekt på andelen private barnehager hvert år. Denne effekten er sterkest for de høyeste årstallene. For å teste om tidsdummiene bidrar til en forbedring av modellen er Stata-kommandoen *testparm* brukt. Resultatet på denne testen tyder på at vi bør beholde tidsdummiene.

Vi kan se at R^2 her er på 0.031, noe som er veldig svakt sammenliknet med BE-, Pooled OLS- og RE-modellene. Dette tyder på at det er lettere å forklare endringen på tvers av kommuner enn innad i kommuner, og at denne modellen sliter med å forklare endring innad i kommuner basert på samme forklaringsfaktorer. Videre ser vi at rho-verdien er på 0.956. Denne verdien kalles også for intraklassevariasjon, og viser likhet mellom observasjoner i samme kommuner, og forteller oss at 95.6 prosent av variasjonen innad i kommunene skyldes endring i tid (Mehmetoglu & Jakobsen, 2017, s. 247). Det er gjennomført en modifisert Wald-test for gruppevis heteroskedastisitet. Resultatet fra testen tyder på at det er heteroskedastisitet tilstede i modellen.

7.3.3 Random effects (RE)

RE-modellen tar også høyde for gruppestrukturen i dataen. Dette er en kombinasjon av en FE-modell som estimerer endring innad i kommuner og en BE-modell som estimerer endring på tvers av kommuner. Dette gjøres ved å lage et vektet gjennomsnitt av FE- og BE-modellene (Petersen, 2004, s. 340). Siden RE-modellen måler både effekten innad i kommunene og på tvers av kommunene samtidig, er et problem med denne modellen at vi ikke kan være sikker på nøyaktig *hva* den måler (Mehmetoglu & Jakobsen, 2017, s. 252). RE-modellen er mer konsistent enn FE-modellen, men samtidig stilles det strengere statistiske krav for å bruke den (Petersen, 2004, s. 342). For å finne ut om man kan benytte seg av RE-modellen benyttes Hausmantesten. Denne testen avga et signifikant resultat som betyr at RE-modellen ikke

«bestod» testen, og at vi som en konsekvens av dette bør bruke FE-modellen (Mehmetoglu & Jakobsen, 2017, s. 241).

Selv om ingen av de to RE-modellene (Modell 11 og Modell 14) bestod Hausmantesten vil jeg likevel gi en rask oppsummering av hva modellene viser, fordi estimatene likevel kan være av interesse: De politiske variablene har begge en signifikant positiv effekt på andelen private barnehager. *Høyreblokk* har en litt sterkere koeffisient enn *HøyreFrp*, med verdier på henholdsvis 0.0952 og 0.0799. Modellene viser altså at både økt andel mandater, både til høyreblokken generelt og spesifikt kun til Høyre og Fremskrittspartiet, fører begge til en større andel private barnehager.

Inntektsvariabelen har fortsatt negativt fortegn, men viser ingen signifikant sammenheng mellom kommunale inntekter og andelen private barnehager. Folketallsvariabelen er signifikant positiv, og viser at økt folketall har en positiv effekt på andelen private barnehager. Det er fortsatt ingen signifikant sammenheng mellom aldersgruppevariablene og andel private barnehager. Tidsdummiene følger samme mønster som i FE-modellen, men med noe svakere koeffisienter.

7.4 Lineære modeller lagget med 2 år

I et forsøk på å forbedre modellene, vil jeg videre teste om barnehagesituasjonen i kommunene ikke kun er avhengig av egenskapene ved kommunene i fjor, men snarere hvordan situasjonen i kommunene var for to år siden (Mehmetoglu & Jakobsen, 2017, s. 259). Årsaken til dette er fordi det kan ta lang tid fra det blir behov for en ny barnehage og det kommer et politisk vedtak, til den nye barnehagen er i drift. Derfor er variablene i Tabell 7.3 og Tabell A9 lagget med 2 år, i stedet for 1 år. Bortsett fra dette er de identiske med de man finner i Tabell 7.2 og Tabell A8.

Tabell 7. 3: Lineære modeller uten kommuner under 2000 innbyggere. Alle variabler lagget med 2 år.

VARIABLER	Modell 15 Pooled OLS	Modell 16 FE	Modell 17 RE
Høyreblokk (t-2)	0.0750 (0.0637)	0.0933** (0.0464)	0.111** (0.0438)
Inntekt (t-2)	-0.855*** (0.104)	-0.152* (0.0776)	-0.0906 (0.0621)
lnFolketall (t-2)	9.531*** (1.291)	-19.31** (9.398)	12.00*** (1.399)
Andel barnehagealder (t-2)	-0.512 (1.387)	0.568 (0.647)	-0.158 (0.617)
Andel skolealder (t-2)	0.593 (0.905)	0.467 (0.533)	0.676 (0.506)
Andel pensjonsalder (t-2)	-0.892* (0.535)	0.0620 (0.442)	-0.244 (0.387)
Konstant	-7.491 (28.53)	198.3** (85.51)	-74.71*** (20.02)
Tidsdummier	Ja	Ja	Ja
R ²	0.459	0.026	0.393
Rho		0.964	0.863
Observasjoner (N)	4,580	4,580	4,580
Antall kommuner (n)		339	339

Robuste standardfeil i parenteser

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Vi kan se både i Pooled OLS-modellene og RE-modellene at det ikke har skjedd noen særlig endring av å lagge variablene ett ekstra år. Alle signifikansnivå og fortegn er identiske med modellene med 1 års lagging og endringen i koeffisientverdiene er ikke særlig stor.

I FE-modellene har det derimot skjedd litt endring. Koeffisienten til *Høyreblokk* har steget fra 0.0761 til 0.0933, og denne har blitt statistisk signifikant. Ifølge denne modellen betyr det at når andelen mandater til høyreblokken innad i en kommune øker med én, stiger andelen private barnehager med 0.0933. Koeffisienten til *HøyreFrp* har også steget fra 0.0685 til 0.0774, men denne er fortsatt kun signifikant på 0.1-nivået, med en p-verdi på 0.06. Dette tyder altså på at den samlede høyreblokken har påvirket barnehagesituasjonen innad i norske kommuner mer enn Høyre og Fremskrittspartiet har gjort alene.

I Modell 16 er koeffisienten til inntektsvariabelen omtrent uendret, men standardfeilen har sunket. Det betyr at denne nå har en p-verdi på 0.051, noe som gjør at den *nesten* er statistisk

signifikant. I Modell 19, hvor *HøyreFrp* er den politiske variabelen, har faktisk inntektsvariabelen blitt statistisk signifikant når denne er lagget med 2 år. Denne har en koeffisient på -0.157, som betyr at når de kommunale inntektene per innbygger øker med én (1000 kr) innad i en kommune, vil andelen private barnehager synke med 0.157. Variabelen for folketall viser fortsatt at dette har en negativ effekt på den avhengige variabelen. Denne har nå blitt signifikant og har økt ytterligere i styrke. Det at denne er negativ i FE-modellene, men positiv i alle de andre modellene tyder på at effekten av økt folketall er forskjellig innad i kommuner og mellom kommuner. Ingen av aldersgruppevariablene har noen signifikant effekt.

Når det kommer til tidsdummiene, er det nå 2003 som er referanse-kategorien til de andre årstallene, siden variablene er lagget med 2 år. Koeffisientene stiger i samme mønster som de gjorde tidligere, men verdien for hvert enkelt årstall har blitt noe svakere. Dette kan tyde på at noe av den effekten som tidligere ble fanget opp av tidsdummiene, nå fanges opp av de øvrige kontrollvariablene.

Vi kan se at R^2 har sunket fra 0.031 til 0.026, noe som tyder på at modellen har mistet ytterligere forklaringskraft. For modellene med *HøyreFrp* er endringen fra 0.031 til 0.024. En årsak til at forklaringskraften har gått ned, kan skyldes at vi mister et helt år med observasjoner når vi lagger ett ytterligere år. Derfor vil jeg argumentere for at modellene nødvendigvis ikke er dårligere enn tilsvarende modell lagget med 1 år, da de som er lagget med 2 år inneholder flere signifikante forklaringsvariabler. Likevel kan vi ikke være helt trygge på de signifikante resultatene, da også denne FE-modellen inneholder heteroskedastisitet. Både FE-modellene som er lagget 1 og 2 år tyder på at variasjon innad i kommunene skyldes tidsspesifikke faktorer snarere enn kommunespesifikke faktorer.

Oppsummert ser vi at den totale effekten av de uavhengige variablene målt gjennom Pooled OLS- og RE-modellene ikke synes å bli særlig påvirket av et ekstra år lagging. FE-modellene som kun måler effekten innad i kommunene, synes derimot å forklare endringen i andelen private barnehager bedre når man ser på egenskaper ved kommunene to år tilbake i tid. Likevel skaper heteroskedastisitet i FE-modellen usikkerhet knyttet til de signifikante resultatene. Dette kan tyde på at når man skal sammenlikne effekten på tvers av kommuner, spiller det liten rolle om man ser ett eller to år tilbake i tid, mens når man skal se på effekten innad i kommunene bruker forklaringsvariablene lengre tid på å gi en effekt på avhengig variabel.

Som et svar på spørsmålet om hvilken estimeringsmetode som er den beste, sier Petersen følgende: «[I]t may be more fruitful to think of the estimators as reporting on different aspects

of the data. No estimator is necessarily better, they just answer different questions» (Petersen, 2004, s. 342). Det gjør at det er litt problematisk å sammenlikne modellene. Hypotesene her tar for seg både forskjell mellom kommuner og endring innad i kommuner. Derfor er jeg interessert i aspektene fra både FE- og RE-modellene. Ingen av RE-modellene bestod Hausmantesten, og dette tilsier at man bør bruke FE-modellene istedenfor (Mehmetoglu & Jakobsen, 2017, s. 241). På grunn av dette vil jeg i størst grad forholde meg til FE-modellene i diskusjonsdelen. Jeg vil også ta utgangspunkt i funnene fra BE-modellen, da denne kan si noe om forskjeller mellom kommuner, selv om den kun viser et tverrsnittsbilde av hele tidsperioden.

7.5 Lineære modeller fra siste år i valgperiodene

Som nevnt i metoddelen, endrer den politiske variabelen seg kun hvert fjerde år, og i en FE-modell vil variabler som endrer seg sakte miste mye forklaringskraft (Beck, 2001, s. 285). Derfor vil jeg sammenlikne funnene fra modellene over, med en analyse som kun inneholder data fra siste år i hver valgperiode. Det siste året i valgperioden har kommunestyret fått maksimal tid til å gjennomføre politikken sin. Alternativt kunne man brukt gjennomsnittsverdiene for hver valgperiode, men jeg mener at det er bedre å kun bruke siste året i valgperioden, fordi dette gir et bedre bilde på hva kommunestyret har utrettet i perioden. Ulempen ved denne analysen er at vi kun sitter igjen med fire observasjoner for hver kommune, og dermed et mye svakere datagrunnlag til å trekke generelle slutninger. Her er ingen variabler lagget, da Beck anbefaler å ikke benytte seg av lagging hvis man har svært få observasjoner per enhet (2001, s. 274). Tilsvarende modeller med *HøyreFrp* som politisk variabel finnes i Tabell A11 i appendiks.

Tabell 7. 4: Lineære modeller uten kommuner under 2000 innbyggere, fra valgårene 2003, 2007, 2011 og 2015.

	Modell 21	Modell 22	Modell 23	Modell 24
VARIABLER	Pooled OLS	BE	FE	RE
Høyreblokk	0.0671 (0.0634)	0.0542 (0.0749)	0.0943** (0.0412)	0.119*** (0.0454)
Inntekt	-0.791*** (0.0976)	-0.845*** (0.117)	-0.179** (0.0753)	-0.254*** (0.0744)
lnFolketall	9.688*** (1.285)	9.018*** (1.544)	-17.37** (7.646)	12.46*** (1.310)
Andel barnehagealder	-0.566 (1.379)	0.306 (2.267)	0.715 (0.660)	-0.0440 (0.749)
Andel skolealder	1.081 (0.888)	-0.188 (1.439)	0.795 (0.503)	1.139** (0.520)
Andel pensjonsalder	-0.720 (0.558)	-0.843 (0.703)	0.244 (0.428)	-0.404 (0.394)
Tidsdummier				
2007	12.07*** (1.406)		5.542*** (1.205)	6.088*** (1.099)
2011	25.06*** (2.818)		9.113*** (2.485)	10.42*** (2.314)
2015	37.83*** (4.782)		13.49*** (4.089)	16.54*** (3.532)
Konstant	-17.31 (28.49)	23.51 (36.95)	174.4** (70.38)	-76.98*** (21.32)
R ²	0.457	0.500	0.039	0.424
Rho			0.948	0.816
Observasjoner (N)	1,317	1,317	1,317	1,317
Antall kommuner (n)		339	339	339

Robuste standardfeil i parenteser

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Disse modellene minner mer om en «vanlig» paneldataanalyse enn en TSCS-analyse grunnet det lave antallet tidsenheter. Sammenliknet med en paneldataanalyse basert på surveydata er det dog ganske få observasjonsheter med i analysen. Selv om dette trekker ned kvaliteten på analysen, viser modellene likevel visse trender i datamaterialet.

Koeffisientenes retning og styrke er stort sett lik som i de foregående modellene. I Pooled OLS-modellen går koeffisientene i samme retning. Inntekt er signifikant negativ og folketall er

signifikant positiv. Variabelen *Høyreblokk* har fortsatt en positiv koeffisient, mens *HøyreFrp* har fortsatt negativ koeffisient. Også i BE-modellen er det inntekt og folketall som har en signifikant effekt på avhengig variabel.

I FE-modellen er *Høyreblokk*, inntektsvariabelen og folketallsvariabelen alle sammen signifikante. Dette gjelder også i regresjonen med *HøyreFrp* som politisk variabel i Tabell A11. Hvis vi ser på koeffisienten til *Høyreblokk* på 0.0943, tyder denne på at dersom den prosentvise andelen representanter til partiene Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Venstre innad i en kommune øker med ti fra en valgperiode til neste, vil andel private barnehager innad i kommunene øke med nesten én prosent. I denne modellen er R^2 noe høyere enn de foregående FE-modellene.

Sammenliknet med tidligere RE-modeller, viser RE-modellene nå også en signifikant negativ effekt av økte kommunale inntekter. Effektene av politikk og folketall er fortsatt signifikante. En interessant forskjell i RE-modellen er at økt andel av befolkningen i skolealder har en signifikant positiv effekt på andelen private barnehager. I likhet med tidligere RE-modeller, består heller ikke disse Hausmantesten.

Hvis vi sammenlikner modellene i Tabell 7.4 (og Tabell A11) ser vi at de politiske variablene har en signifikant positiv effekt på andelen private barnehager i FE- og RE-modellene. Siden RE-modellene ikke består Hausmantesten kan vi ikke trekke noen slutninger om effekten på tvers av kommuner over tid. Variabelen for kommunal inntekt har en signifikant negativ sammenheng i alle modellene. Dette tyder på at økt kommunal inntekt fører til en lavere andel private barnehager, både innad i kommuner og på tvers av kommuner. Økt folketall har en positiv effekt i alle modeller bortsett fra FE-modellen hvor den er negativ. Dette kan altså tyde på at hvis vi sammenlikner på tvers av kommuner, betyr det at større kommuner har større andel private barnehager enn små kommuner, mens økt folketall innad i en kommune fører til en reduksjon i andelen private barnehager. Selv om vi i RE-modellen finner en signifikant positiv sammenheng mellom økt andel personer i skolealder og andelen private barnehager, kan vi ikke trekke noen slutninger om at etterspørsel etter barnehager har noen effekt på andelen private barnehager.

7.6 Tilleggsanalyse: Kommunal pengebruk på barnehager.

I Modellene under er avhengig variabel kommunale utgifter til barnehager målt i 1000 kr per innbygger. Denne variabelen mangler data for 2016, derfor tar denne analysen for seg perioden 2001–2015. Disse modellene er kjørt for å teste hvorvidt det er en sammenheng mellom variablene fra hovedanalysen og hvor mye penger kommunene faktisk bruker på barnehager. Tilsvarende modeller med *HøyreFrp* finnes i Tabell A13 i appendiks.

Tabell 7. 5: Kommunal pengebruk på barnehager i kommuner med over 2000 innbyggere. Alle variabler lagget med 1 år. Variablene i BE-modellen er ikke lagget.

VARIABLER	Modell 29 Pooled OLS	Modell 30 BE	Modell 31 FE	Modell 32 RE
Andel private (t-1)	-0.0143*** (0.00195)	-0.0144*** (0.00193)	0.00189 (0.00349)	-0.0107*** (0.00201)
Høyreblokk (t-1)	-0.00242 (0.00243)	-0.00186 (0.00264)	-0.00880** (0.00375)	-0.00633*** (0.00241)
Inntekt (t-1)	0.0391*** (0.00611)	0.0485*** (0.00462)	0.0547*** (0.00868)	0.0323*** (0.00697)
lnFolketall (t-1)	0.0969* (0.0576)	0.103* (0.0569)	8.845*** (0.937)	0.0891 (0.0590)
Andel barnehagealder (t-1)	0.965*** (0.0663)	1.043*** (0.0826)	0.702*** (0.0674)	0.927*** (0.0578)
Andel skolealder (t-1)	-0.150*** (0.0385)	-0.293*** (0.0522)	-0.0510 (0.0620)	-0.0958** (0.0436)
Andel pensjonsalder (t-1)	-0.116*** (0.0227)	-0.129*** (0.0243)	-0.0709 (0.0555)	-0.0987*** (0.0242)
Konstant	-2.048 (1.290)	1.302 (1.278)	-80.48*** (8.546)	-2.402* (1.416)
Tidsdummier	Ja	Nei	Ja	Ja
R ²	0.733	0.707	0.760	0.729
Rho			0.983	0.226
Observasjoner (N)	4,578	4,931	4,578	4,578
Antall kommuner (n)		339	339	339

Robuste standardfeil i parenteser

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

I Pooled OLS-modellen ser vi først at andelen private barnehager i kommunene har en signifikant negativ effekt på kommunal pengebruk på barnehager. Vi kan videre se at det ikke er noen sammenheng mellom politisk situasjon og pengebruk på barnehager, verken i Modell

29 eller i Modell 33. I likhet med tidligere Pooled OLS-modeller har *Høyreblokk* og *HøyreFrp* ulike fortegn selv om de ikke er signifikante. Økt kommunal inntekt fører til økt pengebruk på barnehager: Denne har en signifikant positiv koeffisient på 0.0391. Økt folketall har tilsynelatende ingen signifikant effekt på avhengig variabel. Alle aldersgruppevariablene har en signifikant påvirkning på pengebruken på barnehager. Andel i barnehagealder har en positiv koeffisient på 0.965, som betyr at én økning i den prosentvise andelen av befolkningen i denne aldersgruppen fører til at pengebruken på barnehager øker med 965 ($0.965 \cdot 1000$) kroner per innbygger. Andel av befolkningen i skolealder og pensjonsalder har begge negative koeffisienter på henholdsvis -0.150 og -0.116. Dette betyr at vekst i disse gruppene fører til reduksjon i pengebruk på barnehager, men denne effekten er mye svakere enn effekten av barnehagealdersgruppen. Tidsdummiene i Tabell A12 er signifikante for samtlige år, og koeffisienten stiger jevnt frem til 2011, før koeffisientene flater litt ut. Dette tyder på at kommunene har brukt stadig mer penger på barnehager frem til 2011. Modellen inneholder både heteroskedastisitet og autokorrelasjon.

I BE-modellen som sammenlikner på tvers av kommuner, ser vi først at det er en negativ sammenheng mellom økt andel private barnehager og kommunalt pengebruk på barnehager. Dette betyr at kommuner med større andel private barnehager i gjennomsnitt i perioden 2001–2015 har brukt mindre penger på barnehager per innbygger. Denne effekten er statistisk signifikant. Videre viser modellen ingen sammenheng mellom politisk situasjon og pengebruk på private barnehager, men fortegnene til *Høyreblokk* og *HøyreFrp* er forskjellige. Kommuner med større kommunale inntekter bruker mer penger på barnehager enn de med lavere inntekter. Modellen viser ingen sammenheng mellom folketall og pengebruk. Kommuner med høyere andel av befolkningen i barnehagealder bruker mer penger på barnehager, mens økt andel i skole- og pensjonsalder fører begge til mindre pengebruk. I likhet med tidligere BE-modeller, er forutsetningene for lineær regresjon også oppfylt her. Fordelingen av residualene er dog litt høyreskjeve.

Når vi ser på effekten innad i kommunene (FE-modellen) sammenliknet med den totale effekten (Pooled OLS-modellen), ser vi at effekten av andelen private barnehager ikke lenger har en signifikant påvirkning på pengebruken, i tillegg har denne byttet fortegn. Antall mandater til høyreblokken er signifikant negativ, med en koeffisient på -0.00880. Det betyr at én økning i mandater til høyreblokken innad i en kommune fører til mindre pengebruk på barnehager, men denne effekten er veldig svak. Andelen mandater til kun Høyre og Fremskrittspartiet har på sin side ingen signifikant effekt på pengebruken. Økte kommunale inntekter innad i en kommune

har en signifikant positiv effekt på pengebruken. Det betyr at når en kommune får økte kommunale inntekter, øker også bruken på barnehager. Økt folketall har en sterk positiv effekt på pengebruken. Den positive koeffisienten viser at det er en signifikant sammenheng mellom økt folketall innad i kommunene og økt pengebruk på barnehager. Vi ser også at effekten av økt andel personer i barnehagealder innad i kommunene har en signifikant positiv effekt. Dette er dog den eneste av aldersgruppevariablene som har en signifikant effekt i denne modellen. Tidsdummiene er også her signifikante for hvert år. Koeffisientene stiger jevnt frem til 2012, noe som tyder på at kommuner har økt pengebruken på barnehager hvert år frem til 2012. Wald-testen tyder på at det er heteroskedastisitet tilstede.

RE-modellene består ikke Hausmantesten. Raskt oppsummert viser modellen at andel private barnehager har en signifikant negativ effekt på pengebruken. *Høyreblokk* har en signifikant negativ effekt på pengebruken, mens *HøyreFrp* har tilsynelatende ingen effekt. Kommunal inntekt har en signifikant positiv effekt, mens økt folketall har ingen effekt på pengebruken i denne modellen. Alle aldersgruppene har en signifikant effekt: Økt andel i barnehagealder fører til økt pengebruk på barnehagesektoren, mens økt andel i de to andre gruppene fører til reduksjon i pengebruken på barnehager. Også her stiger tidsdummiene jevnt, noe som tyder på at pengebruken på barnehager stadig øker.

Oppsummert ser vi kun en effekt av den politiske situasjonen når vi ser på hele høyreblokken, og ikke Høyre og Fremskrittspartiet for seg selv, når vi ser på sammenheng mellom politikk og pengebruk på barnehager. Selv om effekten er signifikant er den veldig svak. Økt andel private barnehager har en signifikant negativ effekt på pengebruken på tvers av kommuner, men det er ingen sammenheng mellom disse variablene innad i kommunene. Folketall synes kun å ha en påvirkning innad i kommuner, og ikke på tvers av kommuner. Etterspørselen etter barnehager, målt gjennom aldersgruppevariablene, synes å ha en sterk påvirkning på pengebruken.

7.7 Oppsummering av funn

Før funnene fra analysen skal diskuteres, vil jeg oppsummere de viktigste funnene fra analysene som er foretatt. Fra den innledende logistiske regresjonsanalysen ble det avdekket en sterk sammenheng mellom økt folketall og tilstedeværelse av private barnehager. Disse analysene fant også en negativ sammenheng mellom økte kommunale inntekter og tilstedeværelsen av private barnehager.

I hovedanalysen fant vi i BE-modellene at gjennomsnittlig for hele perioden, har kommuner med høyere inntekter hatt lavere andel private barnehager, samt at kommuner med høyere folketall har hatt større andel private barnehager. Den politiske variabelen har vært retningsforventet i alle modeller når vi har sett på hele høyreblokken samlet, men når vi kun har sett på Høyre og Fremskrittspartiet har den i flere modeller hatt ett negativt fortegn. Vi fant en signifikant sammenheng mellom økt andel representanter fra høyreblokken og økt andel private barnehager innad i kommuner når denne var lagget med 2 år og når det kun ble brukt data fra siste året i valgperiodene. Både økte inntekter og økt folketall innad i kommuner fører tilsynelatende til redusert andel private barnehager. Likevel har FE-modellene svært lav forklaringskraft sammenliknet med de øvrige modellene, noe som tyder på at endringer innad i kommunene forklarer lite av variasjonen i andel private barnehager, og at endringen i tid forklarer mer av forskjellene. Dette kan også skyldes at det ikke bare er de politiske variablene som endrer seg sakte innad i kommunene, men at dette gjelder samtlige variabler. FE-modeller fungerer best når man har en betydelig variasjon over tid i de inkluderte variablene (Ringdal, 2018, s. 511). Gjennom analysen kommer det tydelig frem at det ikke er noen sammenheng mellom etterspørsel etter barnehager, målt gjennom aldersgrupper, og andelen private barnehager i kommunene.

Fra tilleggsanalysen er de viktigste funnene fra FE-modellen at økt andel representanter fra høyreblokken innad i en kommune fører til mindre pengebruk på barnehager. Vi finner ikke den samme effekten når vi kun ser på Høyre og Fremskrittspartiet. Både økte kommunale inntekter og økt folketall innad i kommunene fører til økt pengebruk på barnehager. Det er også en tydelig sammenheng mellom etterspørsel og pengebruk på barnehager. Andelen private barnehager i kommunene har ingen påvirkning på pengebruken innad i kommunene, mens på tvers av kommune er det en negativ sammenheng mellom økt andel private barnehager og pengebruk på barnehagesektoren.

8. Diskusjon

I dette kapittelet skal jeg diskutere resultatene fra analysene opp mot hypotesene. I tillegg vil funnene diskuteres i lys av både teori og tidligere forskning. Både årsaker til funnene, samt potensielle implikasjoner vil diskuteres. Avslutningsvis blir både svakheter ved analysen og forslag til eventuell videre forskning tatt opp.

8.1 Effekten av lokalpolitikk

Forskningen om ideologi og politisk påvirkning på lokal privatisering har slitt med å finne entydige konklusjoner om hvordan lokalpolitisk situasjon påvirker lokal privatisering. Likevel antar teorien at økt representasjon til høyrepartiene vil føre til mer privatisering. Dette er også stort sett hypotesen i studier av lokal privatisering.

De to første hypotesene i denne oppgaven, tok utgangspunkt i at den politiske situasjonen i kommunene har påvirket andelen private barnehager, henholdsvis på tvers av, og innad i kommuner. Den første hypotesen (H1) var at kommuner med høy andel representanter fra høyreblokken vil ha en større andel private barnehager enn kommuner med en lav andel representanter fra høyreblokken. Den andre hypotesen (H2) var at økt andel representanter fra høyreblokken innad i en kommune, fører til økt andel private barnehager. Med utgangspunkt i funnene fra analysene kan ingen av disse hypotesene helt og holdent bekreftes.

Hvis vi først ser på effekten av politikk på tvers av kommuner, måles dette først og fremst av BE-modellen. Denne hadde en koeffisient på 0.0551. Det viser at det er en retningsforventet sammenheng mellom politikk og andelen private barnehager når vi ser på hele høyreblokken samlet. Denne sammenhengen er likevel ikke statistisk signifikant. Når vi ser på effekten av andel mandater til partiene Høyre og Fremskrittspartiet alene, er denne *ikke* retningsforventet. Heller ikke denne sammenhengen er statistisk signifikant. Det er ikke lett å vite hvorfor fortegnet til koeffisienten er forskjellig, men det kan tyde på at effekten av de andre partiene i høyreblokken (Kristelig Folkeparti og Venstre) spiller en viktig rolle for økt andel private barnehager i kommunene. Eventuelt kan det være effekten av at de høyreorienterte lokallistene er inkludert i den politiske variabelen som tok utgangspunkt i Høyre og Fremskrittspartiet.

Effekten på tvers av kommuner blir til en viss grad også fanget opp av Pooled OLS- og RE-modellene. I Pooled OLS-modellene var funnene stort sett de samme som i BE-modellene: Koeffisienten til *Høyre* var positiv, mens koeffisienten til *HøyreFrp* var negativ, og ingen

av de var signifikante. I RE-modellene var koeffisientene retningsforventet for begge variantene av den politiske variabelen, og denne sammenhengen var statistisk signifikant både når denne ble lagget med 1 og 2 år. Problemet med at RE-modellene ikke består Hausmantesten, gjør likevel at hypotesen om at kommuner med økt andel representanter fra høyreblokken har større andel private barnehager ikke kan bekreftes, og vi bør derfor forkaste H1. Dermed kan vi konkludere med at denne oppgaven ikke klarer å finne en sammenheng mellom politisk situasjon og andel private barnehager på tvers av kommuner.

Hvis vi ser videre på H2, og effekten av politikk innad i kommunene, så vi i FE-modellene i Modell 16 og Modell 23 at det var en signifikant sammenheng mellom økt andel representanter til høyreblokken og økt andel private barnehager når denne ble lagget med to år, samt når vi kun brukte data fra siste år i valgperiodene. Koeffisienten til variabelen *Høyreblokk* var positiv, og dermed også retningsforventet i alle modellene. Når det kommer til effekten av kun Høyre og Fremskrittspartiet, var det kun signifikant effekt da jeg så utelukkende på siste år i valgperiodene i Modell 27. Funnene fra analysen gir dermed klare indisier på at det kan være en sammenheng mellom politisk situasjon og andelen private barnehager, men jeg vil likevel være forsiktig med å trekke generelle slutninger når denne effekten kun kommer til syne under svært spesifikke forhold. Det at funnene lar seg påvirke av såpass små endringer, tyder på at funnene ikke er særlig robuste (Mehmetoglu & Jakobsen, 2017, s. 11). I tillegg var R^2 svært lav i disse modellene. Selv om vi ser visse indisier på at det kan ha vært en sammenheng mellom politisk situasjon og andel private barnehager, mener jeg at disse funnene ikke er robuste nok til at vi kan forkaste nullhypotesen om at det ikke er noen sammenheng. Det er både fordi de signifikante funnene oppstår under såpass spesifikke forhold, og fordi at tester viser at det er heteroskedastisitet tilstede i modellene. Dermed bør vi være forsiktige med å stole på signifikansnivået. Derfor bør H2 forkastes i likhet med H1.

Disse funnene føyer seg dermed inn i en lang rekke studier som ikke har klart å avdekke en utvilsom sammenheng mellom politikk og privatisering. Vi kan slutte oss til Bel og Fagedas konklusjon om at lokal privatisering synes å være et resultat av pragmatikk, snarere enn politikk (2007, s. 529).

I denne oppgaven ble det tatt utgangspunkt i det teoretiske rammeverket som vi finner i borgerkandidatmodellen. Denne antar som tidligere nevnt at politikerne gjør valg og tar beslutninger som gir den politikken de selv ønsker å realisere. Derfor vil flertallet ifølge denne modellen føre den politikken de mener er best, basert på sine ideologiske holdninger. Det at

modellene i denne analysen ikke klarte å avdekke en systematisk sammenheng, kan i lys av borgerkandidatmodellen blant annet bety følgende: (1) Lokalpolitikere har ingen ideologiske preferanser når det kommer til private barnehager. (2) Lokalpolitikere handler ikke ut fra ideologiske preferanser, men snarere på den måten som gir størst mulighet for gjenvalg. (3) Modellene har ikke klart å fange opp hvordan politikk har påvirket andelen private barnehager på en entydig måte, fordi effekten av politikk og ideologi varierer fra kommune til kommune.

Hvis vi ser på den første årsaken, er denne svært plausibel gitt begrensingene i den avhengige variabelen. Denne skiller kun mellom eiertyperne privat og kommunal, mens den politiske debatten stort sett har dreid seg om de kommersielle barnehagene, og muligheten til å tjene penger på barnehagedrift. Dette kan være en forklaring på hvorfor vi ikke finner en systematisk sammenheng mellom politisk situasjon og andel private barnehager. En avhengig variabel som skiller mellom ideelle og kommersielle barnehageeiere hadde uten tvil vært å foretrekke i denne analysen.

Den andre årsaken, maktkamp og gjenvalg, knyttes til Downs- og patronmodellene. Det å teste for disse effektene er dog ikke så enkelt å gjøre kvantitativt i norske kommuner. Downsmodellen er som nevnt bedre egnet til å forklare politiske utfall i topartisystemer. En måte dette eventuelt kunne blitt testet for, er ved å gjøre som Sundell og Lapuente (2012) gjør i sin studie, hvor de har inkludert en kontrollvariabel som viser hvorvidt kommuner har hatt et såkalt kompetitivt valg. Det vil si lokalvalg hvor det er få stemmer som skiller de to største partiene, og det dermed er en større maktkamp om å vinne disse stemmene. Dette krever enda grundigere data om valgresultater, lokale koalisjoner og hvor mange mandater som kreves for å oppnå flertall i hver enkelt kommune (Sundell & Lapuente, 2012, s. 479). Patronmodellen er noe man videre kunne testet for dersom man kunne inkludert en variabel som måler hvor mange som er kommunalt ansatte. En slik variabel kunne dog ha ført til problemer knyttet til endogenitet (Bel & Fageda, 2017, s. 507), fordi kommuner med mange kommunale barnehager stort sett har flere kommunalt ansatte enn kommuner med få kommunale barnehager. Det er grunn til å tro at denne årsakssammenhengen går motsatt vei: Andelen private barnehager påvirker antall kommunalt ansatte, og ikke motsatt.

Selv om vi ikke fant en signifikant effekt når vi undersøkte alle norske kommuner med mer enn 2000 innbyggere, betyr ikke det at den politiske situasjonen ikke har hatt innvirkning på andelen private barnehager i enkelte kommuner. Dette er den tredje forklaringen på resultatene fra analysen. Det er mulig å anta at effekten av den lokalpolitiske situasjonen varierer fra kommune til kommune: I noen kommuner har den politiske situasjonen vært svært viktig for utfallet av

andel private barnehager, mens i andre kommuner har den politiske situasjonen hatt svært lite å si for utfallet. Et eksempel hvor politisk situasjon påvirket andelen private finner vi i Tromsø kommune, som i 2011 gjorde et politisk vedtak om å ikke etablere flere kommunale barnehager. Vi har også sett at Petersen et al. (2015) basert på sine funn fra Danmark, hevdet at ideologi har vært viktigere i sosiale tjenester enn i tekniske tjenester. Når vi i denne analysen undersøker alle kommuner med mer enn 2000 innbyggere, klarer vi derimot ikke å finne en generaliserbar effekt, som er i tråd med funnene til Petersen et al. (2015). En årsak til dette kan også være at det vil ta lang tid å gjennomføre politiske endringer som påvirker andelen private barnehager i en systematisk retning.

Denne analysen skjærer alle kommuner over samme kam når det forventes at den politiske situasjonen skal påvirke på samme måte i alle kommuner. Det gjør at det er vanskelig å trekke slutninger når det er såpass mange kommuner med forskjellige situasjoner. Sørensen argumenterte også for at det samme partiet kan ha relative store forskjeller på tvers av kommunene (1995, s. 123). I en slik analyse basert på registerdata er det vanskelig å fange opp hvorvidt Arbeiderpartipolitikere i for eksempel Bergen og Trondheim har samme syn på private barnehager. I en surveyundersøkelse av kommunestyrerepresentanter kan man undersøke slike holdninger.

Bel og Fageda har funnet at effekten av ideologi har vist seg å være sterkere i store kommuner (2009, s. 113). Jeg har testet for dette med å inkludere et samspillsledd mellom politisk situasjon og kommunestørrelse i alle modellene som er kjørt i denne analysen. Funnene fra dette tyder på at det ikke er noen samspill mellom politisk situasjon og kommunestørrelse når det kommer til utbredelsen av private barnehager i Norge. Dette taler for at den nasjonale politikken kan ha spilt en viktigere rolle for den lokale utviklingen av barnehagesektoren enn den lokale politikken har gjort.

8.2 Et resultat av nasjonal politikk

Det at den lokalpolitiske situasjonen ikke synes å ha en effekt, gjør at det er spesielt viktig å diskutere hvilken rolle den nasjonale politikken har spilt. Når vi i FE-modellene finner en såpass lav forklaringskraft, tyder det på at endringer innad i kommuner forklarer lite av endringen i andelen private barnehager. Derfor er det god grunn til å tro at den nasjonale politikken har spilt en svært viktig rolle for endringen av andelen private barnehager. I de inkluderte tidsdummiene er det kontrollert for tidseffekten, og disse synes å ha en sterk signifikant effekt på andelen

private barnehager. Grunnet forskjellige målenivå er det dog vanskelig å gi en direkte sammenlikning av koeffisientene til tidsdummiene og de øvrige variablene.

Barnehagereformen er utvilsomt et eksempel på politikk som er ført på nasjonalt nivå, og det er svært gode grunner til å tro at denne reformen har bidratt svært mye til dagens barnehagesituasjon på lokalt nivå. Hvis vi ser på det viktigste målet med barnehagereformen, nemlig full barnehagedekning, var dette noe man ville ha på plass svært raskt. Som et resultat av dette trengte kommunene mange flere barnehageplasser, og de hadde dårlig tid. Samtidig fikk de private barnehageutbyggerne både svært gunstige etableringsvilkår, og hadde fri etableringsrett. Dette førte til en stor utbygging av private barnehager, som vi så i Figur 1. Det er grunn til å tro at denne situasjonen gjorde det vanskelig for kommuner å ta valg som baserte seg på ideologiske verdier, da presset fra sentrale myndigheter om å øke antall barnehageplasser var såpass stort. Jeg antar at dette er årsaken til den lave forklaringskraften som vi så i FE-modellene, sammenliknet med de andre modellene.

Et annet aspekt som må løftes frem, er det historiske bakteppet. Norge har hatt en lang historie med private barnehager, spesielt sammenliknet med Sverige. Dette kan ha bidratt til å skape en større aksept for private tilbydere på tvers av ideologiske holdninger. I tillegg fantes det knapt kommersielle barnehager før årtusenskiftet (Lunder, 2019, s. 10). At et samlet Storting stilte seg bak innholdet i Barnehagereformen, kan være et resultat av nettopp dette. Petersen et al. (2015) fant en sammenheng mellom privatisering av barnehager og politikk i Danmark, og Elinder og Jordahl (2013) finner tilsvarende effekt for førskoler i Sverige. Når jeg sliter med å trekke samme konklusjon for Norge, skyldes det muligens en kombinasjon av de historiske faktorene som er unike for Norge. Disse faktorene har lagt føringer for dagens situasjon. I tillegg har vi Barnehagereformen som stimulerte til utbygging av private barnehager.

8.2.1 Ny ideologisk påvirkning også i Norge?

Det er mulig at lokalpolitikere som var imot etableringen av private barnehager ikke fikk gjennomslag for sine ønsker, fordi behovet for nye barnehager i kjølvannet av Barnehagereformen var så stort at kommunene ikke hadde noen reell anledning til å ta ideologiske valg. Likevel er det flere faktorer som tyder på at dette presset fra sentrale hold etterhvert begynte å lette. I 2005 var den totale dekningsgraden på rundt 76 prosent, mens den i 2017 var på rundt 91 prosent (Schade, 2018, s. 38). Som nevnt i del 2.2, flatet denne veksten ut rundt 2011. Det er dermed grunn til å tro at barnehager som ble etablert mellom 2003 og 2011 i stor grad skyltes pragmatiske tiltak for å oppnå nasjonale målsetninger om full

barnehagedekning. Dette overlapper også med perioden hvor de private barnehagene hadde fri etableringsrett.

Med tanke på at dekningsgraden totalt sett i Norge begynte å flate ut rundt 2011, samtidig som den fri etableringsretten forsvant, er det grunn til å tro at ideologi og politikk har spilt en større rolle når det kommer til oppretting av nye barnehager etter dette. Det kan blant annet ha to årsaker: Den første er at kommunene tilsynelatende har hatt bedre tid til å planlegge nye barnehager, siden presset fra Barnehagereformen har gitt seg. Den andre grunnen er at lovverket gjør at det etter 2011 har vært lettere for kommunene å nekte driftstilskudd til private barnehager. Dermed kan politisk uenighet innad i kommunene ha påvirket barnehagesituasjonen i enda større grad de siste årene. Hvis dette stemmer, vil nye barnehager etter 2011 stort sett opprettes når etterspørselen er stor nok. Det er mulig at kommunene i dag dermed har bedre tid til å foreta valg som i større grad er basert på ideologi ettersom de umiddelbare ringvirkningene av reformen synes å ha dødd ut.

Petersen et al. konkluderte i sin studie fra Danmark fra 2015 med at en av samtidens ideologiske debatter er knyttet til hvem som skal tilby de sosiale tjenestene (2015, s. 567). Funnene til Sundell og Lapuente (2012) og Elinder og Jordahl (2013) føyer seg i samme rekke. Dette blir også belyst i Bel og Fagedas siste metastudie:

[R]ecent studies call into question the earlier consensus that privatisation was the pragmatic choice, reporting that ideology also has an influence on production choices, particularly on what might be labelled 'social services' (that is, public welfare-related services) as opposed to 'technical services' (such as solid waste collection). (Bel & Fageda, 2017, s. 508)

Det at den ideologiske debatten om de sosiale tjenestene også er i gang i Norge, finner vi tydelige indikasjoner på i rapporten til Eilertsen og Bank (2019), som har kartlagt hvordan venstreorienterte koalisjoner i norske kommuner har jobbet imot privatisering og kommersialisering av sosiale tjenester etter kommunevalget i 2015. De hevder blant annet at det nå foregår en såkalt «re-kommunalisering» av de sosiale tjenestene (Eilertsen & Bank, 2019, s. 7). Eksempelet fra Oslo kommune som ble presentert i innledningen er også med på å underbygge dette. I tillegg til at det største presset fra Barnehagereformen har gitt seg, kan en annen årsak til økt ideologisk debatt rundt barnehager i Norge skyldes den markante veksten blant de kommersielle barnehagekjedene. Denne veksten, og mulighetene til å tjene penger, har ført til at flere finansielle oppkjøpsfond har kjøpt seg inn i bransjen utelukkende med mål om å tjene penger (Wangberg et al., 2019, s. 17). Slike faktorer kan bidra til å øke de ideologiske

forskjellene i holdninger til private barnehager. Med utgangspunkt i antakelsen om at ideologi har blitt viktigere for valg av barnehager de siste årene, vil det være interessant med en tilsvarende paneldatanalyse om en ti års tid, med 2011 som startår, for å se om resultatene ville blitt annerledes.

8.3 Effekten av kommunal inntekt

De to hypotesene som tok for seg effekten av kommunal inntekt var H3 og H4. H3 var at kommuner med lavere inntekter ville ha en større andel private barnehager enn kommuner med høyere inntekt. H4 var at når de kommunale inntektene innad i en kommune øker, ville andelen private barnehager synke.

Når det kommer til H3 fant vi i BE-modellene at, gjennomsnittlig for hele perioden 2001–2016, hadde kommuner med lavere inntekt en større andel private barnehager. Koeffisienten i Modell 7 var på -0.851. Én standardavviks økning i inntekt, fører dermed til en reduksjon i prosentvis andel private barnehager på 16.46. Dette viser at det det har vært en relativt stor forskjell på tvers av kommuner. Også i Pooled OLS-modellene ser vi tilsvarende endring. I RE-modellene var denne derimot kun signifikant da det kun ble tatt i bruk data fra siste år i valgperiodene. Selv om BE-modellene ikke har de samme nyansene som FE- og RE-modeller, vil jeg likevel bekrefte hypotesen om at kommuner med lavere inntekt har en større andel private barnehager, da dette er tydelig signifikant i modellene. Vi kan dermed konkludere med at kommuner med lavere inntekt har en større andel private barnehager.

Hvis vi videre ser på H4, som tok for seg endringen innad i kommunene, hadde denne et negativt fortegn i alle FE-modellene. Både ved 1 og 2 års lagging var denne kun signifikant på 0.1-nivået, når *Høyrebløkk* var den politiske variabelen. Når *HøyreFrp* var den politiske variabelen var effekten av inntekt signifikant ved 2 års lagging. Vi så også at denne var statistisk signifikant i modellene som kun brukte data fra siste år i valgperiodene. Det tyder på at inntekten kan ha hatt en viss effekt på andelen private barnehager innad i kommunene, men disse funnene er etter min mening ikke sterke nok til at vi kan bekrefte hypotesen. Dette er nok en gang grunnet tilsynelatende lav robusthet, samt heteroskedastisitet som kan ha gitt ukorrekt signifikansnivå.

Det at H3 kunne bekrefte kan knyttes til Public Choice-teorien som tilsier at fattige kommuner vil privatisere tjenester for å unngå overproduksjon og ineffektivitet, og dermed få reduserte kostnader (Boyne, 1998). Funnene i denne analysen tyder altså på at dette stemmer, og dette er

i tråd med funn fra en rekke tidligere studier (se Bel & Fageda, 2017, s. 505). Dette kan likevel være litt overraskende funn, da de private barnehagene blir finansiert med utgangspunkt i hvor mye penger som brukes på de kommunale barnehagene i samme kommune (Finansdepartementet, 2017, s. 177). Dermed kan det være mulig at sammenhengen vi finner er spuriøs, og at det egentlig er folketallsvariabelen som har ført til denne tilsynelatende sammenhengen. Det er fordi store kommuner generelt har lavere inntekt. Tester av modellene har vist at multikollinearitet ikke er et problem. Siden det likevel er en mulighet for at dette funnet kan skyldes den bakenforliggende effekten av folketallet, snarere enn inntektsnivået, vil jeg komme tilbake til en diskusjon av Public Choice-teoriens relevans for den norske barnehagesektoren i del 8.5.

En annen årsak til dette funnet kan være at fattige kommuner som tidligere hadde mange små kommunale barnehager har lagt ned disse til fordel for færre og større kommunale barnehager for å få mer kostnadseffektive barnehager. Konsekvensen av dette er dermed at andelen kommunale barnehager synker. Samtidig er det mulig at private barnehager har tatt over de tidligere små kommunale barnehagene. Dermed vil andelen private barnehager øke ytterligere. En annen årsak kan være at fattige kommuner hadde vesentlig dårligere barnehagedekning før Barnehagereformen. En konsekvens av dette kan dermed være at de i større grad har vært avhengig av private barnehager for å få dekningsgraden opp, sammenliknet med kommuner som hadde relativt høy dekningsgrad også før reformen.

At vi ikke klarte å bekrefte hypotesen om endring innad i kommunene er det vanskelig å gi en konkret forklaring på. En årsak kan være at variasjonen i kommunal inntekt fra år til år har vært for liten, og det kan være grunnen til at vi finner en signifikant sammenheng når vi kun ser på data fra valgårene, da det mest sannsynlig har skjedd mer variasjon mellom måletidspunktene. Det er derfor grunn til å tro at kommunal inntekt er en bedre indikator for finansiell restriksjon på tvers av kommuner enn det er innad i kommuner. Årsaken er at endring i en spesifikk kommunes inntekt fra ett år til et annet ikke nødvendigvis sier noe om kommunen har blitt rikere eller ikke, fordi det er begrenset hvor mye dette kan endre seg på ett år.

8.4 Effekten av folketall og demografiske faktorer

Når det kommer til folketall var de to tilhørende hypotesene at store kommuner vil ha en større andel private barnehager enn små kommuner (H5) og at når antall innbyggere innad i en kommune øker, vil også andelen private barnehager øke (H6).

Folketallsvariabelen viste en signifikant positiv effekt i samtlige BE-, Pooled OLS- og RE-modeller, samt i de logistiske modellene. Derfor mener jeg at hypotesen om at store kommuner har en større andel private barnehager enn små kommuner med stor grad av sikkerhet kan bekreftes. Jeg vil argumentere for at det hovedsakelig er to forklaringer på dette funnet. Den første forklaringen finner vi i transaksjonskostnadsteorien:

A likely explanation for this result is that larger municipalities have higher contracting capabilities, so that they are better able to handle the transaction costs associated with external production. (Bel & Fageda, 2017, s. 506)

Denne forklaringen støttes av Lunders påstand om at barnehagesektoren har blitt svært profesjonalisert etter Barnehagereformen (2019, s. 21). Økt profesjonalisering gjør det vanskeligere for små kommuner å kontrollere, samt å følge opp at de private barnehagene opererer innenfor regelverket. Dermed er det vanskelig for de små kommunene å utøve sin rolle som lokal barnehagemyndighet. Samtidig er det også vanskelig for små private barnehager å ha tilstrekkelig kompetanse på alle sidene ved å drive privat barnehage i en stadig mer profesjonell bransje. Følgen blir dermed at de små kommunene har flere kommunale barnehager enn de store kommunene. Den andre forklaringen på hvorfor store kommuner har flere private barnehager, er rett og slett at større kommuner har større tilgang på private barnehage tilbydere (Bel & Fageda, 2007, s. 521). Dette er en mer pragmatisk forklaring. Samtidig er det også en veldig plausibel forklaring, spesielt i lys av at de kommersielle barnehagekjedene er i vekst, og opererer der hvor de kan tjene mest penger og hvor markedet er størst.

Den andre hypotesen knyttet til folketall tok for seg endring innad i kommunene. Hypotesen var at økning i folketallet innad i kommunen også ville føre til økt andel private barnehager. Funnene fra analysen viser gjennomgående at denne effekten går *motsatt retning*: Økt folketall innad i en kommune fører til en reduksjon i andelen private barnehager. Denne er (i likhet med inntektsvariabelen) signifikant ved 2 års lagging, òg når vi kun ser på siste år i valgperiodene. At effekten synes å gå motsatt retning, gjør at denne hypotesen uten tvil må forkastes.

Det er vanskelig å vite nøyaktig hva dette skyldes. Hypotesen tok utgangspunkt i transaksjonskostnadsteorien, og en årsak til at denne ikke ble bekreftet kan være at folketallet innad i en kommune ikke endrer seg nok fra år til år, til at det skjer markante endringer i kommunens administrative kapasitet. Likevel var denne også signifikant negativ når vi kun så på siste år i valgperiodene. Videre er det ikke så lett å forklare hvorfor funnet gikk i motsatt retning av hva som var forventet. En mulig forklaring på dette kan være at økt folketall innad i

kommunene gjør det enklere for kommunene å benytte seg av stordriftsfordeler ved egen produksjon av tjenesten. Det er også mulig at denne variabelen har fanget opp trender i såkalte vekst- og fraflyttingskommuner. Vekstkommuner har muligens en reduksjon i private barnehager, mens fraflyttingskommuner muligens har vekst blant de private barnehagene.

Videre hadde jeg en *a priori* antagelse angående aldersgruppevariablene, om at økt andel personer i barnehagealder skulle føre til en større andel private barnehager. Argumentet bak denne antagelsen var at større etterspørsel skulle skape et mer ettertraktet marked for de private tilbyderne å etablere seg inn i. Det kommer ganske tydelig frem i analysene at etterspørsel etter barnehager, målt i andel av befolkningen som er i barnehagealdersgruppen, ikke har noen signifikant effekt på andelen private barnehager. En årsak til dette funnet kan være at etterspørselen etter barnehager har vært høyere enn dekningsgraden i store deler av perioden. Dermed er det mulig at en slik variabel vil få større betydning i fremtiden.

Et annet interessant funn fra analysen var den signifikant positive sammenhengen mellom økt andel personer i skolealder og andel private barnehager i RE-modellen i Tabell 7.4. Årsaken til denne sammenhengen er ikke så lett å forklare, men det kan tyde på at kommuner som må bruke mye ressurser på skolesektoren har mindre kapasitet til å drive kommunale barnehager. Når det kommer til demografi, finnes det også sosioøkonomiske faktorer en kunne testet effekten av for å se om det ville ha påvirket andelen private barnehager i kommunene. Både gjennomsnittlig inntektsnivå og gjennomsnittlig utdanningsnivå er interessante faktorer å teste for, slik som både Sundell og Lapuente (2012) og Schoute et al. (2018) gjør i sine studier.

8.5 Ressursbruk på barnehagesektoren

I tilleggsanalysen så vi hvordan de samme forklaringsvariablene (inkludert andel private barnehager) har påvirket hvor mye penger kommunene har brukt på barnehagesektoren i tidsperioden 2001–2015. Til denne analysen var det formulert to hypoteser: Økt andel private barnehager innad i en kommune fører til mindre pengebruk på barnehager (H7), og økt andel representanter til høyreblokken innad i en kommune fører til mindre pengebruk på barnehager (H8).

Første hypotese (H8) var basert på Public Choice-teorien, for å se om privatisering faktisk fører til lavere utgifter innad i kommuner. Derfor må vi se på resultatet fra FE-modellene: I FE-modellene var det ingen signifikant sammenheng mellom økt andel private barnehager og

pengebruk, så denne hypotesen må forkastes. Likevel ser vi i Pooled OLS-, BE- og RE-modellene at det er en signifikant negativ sammenheng mellom økt andel private barnehager og pengebruk på barnehager: Altså at kommuner med større andel private barnedager bruker mindre penger på barnehager. En forklaring på dette funnet kan skyldes stordriftsfordeler: Vi vet at det er de største kommunene som har størst andel private barnehager. Det kan tenkes at de største kommunene ville brukt mindre penger på barnehager per person uavhengig om dette var gjennom kommunale barnehager, fordi store kommuner i større grad kan høste fordelene av stordriftsfordeler.

Siste hypotese (H8) finner vi tilsynelatende støtte for i FE-modellen. Denne viser at det er en signifikant negativ sammenheng mellom økt andel representanter til høyreblokken og pengebruk på barnehager. Dette stemmer overens med de ideologiske antakelsene og den tidligere forskningen (Fiva et al., 2018; Sørensen, 1995). I den parallelle analysen med *HøyreFrp* som politisk variabel er denne sammenhengen ikke signifikant, og heller ikke retningsforventet. Det at disse variablene har forskjellig fortegn, gjør at den signifikante sammenhengen som vi finner i Modell 31 ikke virker robust nok til at vi kan bekrefte denne hypotesen.

At vi ikke kunne bekrefte H7 gir grobunn til en diskusjon om hvorvidt Public Choice-teorien i det hele tatt er relevant for den typen privatisering som finnes i den norske barnehagesektoren. Kommunene kunne frem til 2016, gi de private barnehagene så lite som 85 prosent av hva de kommunale barnehagene fikk (Lunder, 2019, s. 10). Selv om kommunene tilsynelatende kunne spare penger ved å ha flere private barnehager, er det likevel flere faktorer som kan tyde på at Public Choice-teorien kanskje ikke passer så godt inn i barnehagesektoren. Et argument for at teorigrunnlaget ikke er så relevant, er måten nye private barnehager blir opprettet: Kommunene legger ikke ut oppdraget om å drive private barnehage på anbud. Privatiseringen skjer snarere ved at de private barnehageutbyggerne tar initiativ til å etablere barnehager der hvor det er grunnlag for drift. Kommunene kan både tilrettelegge for private utbyggere, eller motsatt gjør det vanskelig for dem å etablere seg. Likevel mister kommunene litt av den makten og valgmuligheten de ellers har i anbudsprosesser. For eksempel vil en privat barnehage som blir godkjent, stort sett kunne fortsette driften så lenge den selv ønsker (Agenda Kaupang, 2019, s. 11). Hadde dette derimot vært anbudsbasert kunne kommunen bestemt hvor lenge hver enkelt privat barnehage skulle opprettholdt driften. En rapport utarbeidet av konsultentselskapet Agenda Kaupang for KS anbefaler at de private barnehagetjenestene blir anbudsbasert, i likhet med tekniske tjenester og pleie- og omsorgssektoren (Agenda Kaupang, 2019, s. 33). Årsaken

til dette er at kommunene da vil få en større mulighet til å styre de private barnehagene, spesielt etter lokale behov. En slik ordning i barnehagesektoren vil trolig gjøre transaksjonskostnader enda mer relevant i barnehagesektoren. Det er fordi de private barnehagene dermed må følge en konkret kontrakt som nødvendigvis ikke er standardisert, men snarere utformet etter lokale forhold (i tillegg til gjeldende regelverk).

En annen faktor som taler imot bruk av Public Choice-teorien her, er at privatisering av forskjellige typer tjenester nødvendigvis ikke kan sammenliknes direkte. Hvis en kommune velger å benytte seg av en privat leverandør av renovasjonstjenester, er det i utgangspunktet kun denne private leverandøren som leverer renovasjonstjenestene i hele kommunen for en gitt periode. Hvis en kommune godkjenner og gir tilskudd til en privat barnehage, vil denne nye barnehagen kun utgjøre én av flere barnehager, og det vil eksistere mange kommunale og private barnehager parallelt innad i kommunen. En viktig forskjell er dermed at kommunene ikke velger enten privat produksjon eller egen produksjon slik de kan gjøre i de tekniske tjenestene. I stedet vil en ny privat barnehage kun bli én blant flere i en kommune, hvor det er både kommunale og private barnehager som opererer side om side. Slike faktorer gir grunn til å tro at Public Choice-teorien passer bedre for tjenester hvor kommunen *enten* velger offentlig eller privat leverandør.

8.6 Svakheter med analysen

Den største svakheten er utvilsomt mangelen på data som skiller mellom ideelle og kommersielle barnehager. På forhånd kan vi ikke vite om resultatene hadde blitt annerledes om vi hadde benyttet oss av slik data. Likevel ville dette gitt en mer nyansert analyse som bedre hadde fanget opp de aspektene vi er interessert i å undersøke. Videre er det også en svakhet at jeg med dette datagrunnlaget ikke får testet for antakelsene i Downs- og patronmodellene. Selv om tidligere forskning tilsier at disse ikke er så relevante i Norge, hadde det likevel vært interessant å se om man kunne ha funnet noen effekter her.

Den lave forklaringskraften i FE-modellene tyder på at den empiriske modellen som brukes her ikke er god nok til å studere variasjon i private barnehager *innad* i norske kommuner. Problemet med slike modeller er som nevnt at de forenkler konsepter som i virkeligheten er mer kompliserte, og dermed ikke klarer å fange opp alle faktorer som kan påvirke avhengig variabel. I denne forenklingen er det dermed en stor fare for at viktige forklaringsvariabler har blitt utelatt. Dermed tyder dette på at FE-modellene i denne analysen har brutt forutsetningen om

riktig spesifikasjon. Dette har skjedd på tross av at modellen var basert på modeller fra tilsvarende studier fra andre land. Samtidig så vi en relativt høy forklaringskraft i de modellene som så på effekten av de samme forklaringsvariablene på tvers av kommuner. Et slikt utfall tyder på at denne modellen ikke er egnet til å forklare endringer i utbredelsen av private barnehager innad i kommuner. Det er flere årsaker som kan forklare dette, blant annet måten sektoren er finansiert, og måten nye private barnehager blir etablert. Det at en privat barnehage som blir godkjent i praksis kan opprettholde driften så lenge den selv ønsker (Agenda Kaupang, 2019, s. 11) bidrar til at det tar lang tid før systematiske endringer i fordelingen mellom private og kommunale barnehager vil vise seg.

De eneste hypotesene som ble bekreftet var gjennom BE-modeller som ikke er like nyanserte som FE-modellene. Dette er en klar svakhet, da det å bruke tverrsnittsanalyser til å forklare privatisering har blitt kritisert (Bel & Fageda, 2007, s. 528; Sundell & Lapuente, 2012, s. 474). Likevel er mangelen på robuste resultater, og svak forklaringskraft i FE-modellene ett funn i seg selv. Dette tyder på at det er behov for et bedre teorigrunnlag som kan forklare variasjon i utbredelsen av den type privatisering som vi finner i barnehagesektoren *innad* i kommunene.

En ting som også bør belyses, er at når man forkaster eller bekrefter hypoteser, er det alltid en viss fare for å begå en Type 1- eller en Type 2-feil. En Type 1-feil er å feilaktig forkaste en sann nullhypotese, mens Type 2-feil er å feilaktig beholde en falsk nullhypotese (Ringdal, 2018, s. 351). Siden jeg i denne oppgaven har forkastet hypoteser hvor jeg har hatt delvis signifikante funn, er det en fare for at jeg har begått en Type 2-feil hvor jeg dermed beholder en falsk nullhypotese. Det er viktig å være bevisst på muligheten for å begå slike feil, selv om jeg mener at jeg i denne oppgaven har forkastet hypoteser utfra velbegrunnede årsaker.

8.7 Konklusjon og videre forskning

En oppsummering av hypotesene viser at vi kun fikk bekreftet hypotesene H3 og H5: Kommuner med lavere inntekter har en høyere andel private barnehager enn de med høyere inntekter, og store kommuner har en høyere andel private barnehager enn små kommuner. De resterende hypotesene kunne ikke bekreftes.

Problemstillingen som denne analysen har bygget på var følgende:

Er andelen private barnehager i norske kommuner et resultat av den politiske situasjonen i kommunene og lokalpolitikernes ideologi, eller er det et resultat av pragmatiske avgjørelser

basert på hva som har vært praktisk for enkeltkommunene for å oppnå nasjonale krav om barnehagedekning?

I et forsøk på å komme med et svar på denne problemstillingen vil jeg konkludere med at pragmatiske hensyn har spilt en større rolle enn ideologi og lokalpolitikk. Når vi sammenlikner på tvers av kommunene ser vi at store kommuner, samt kommuner med lavere inntekter har en signifikant høyere andel private barnehager. Når vi ser på effekter innad i kommunene, tyder funnene på at de føringene som har blitt lagt av den nasjonale politikken, har spilt en større rolle for utfallet av dagens barnehagesituasjon enn den lokalpolitiske situasjonen har gjort. I tillegg har vi også sett at både pragmatiske faktorer som kommunale inntekter og folketall har en viss påvirkning på andelen private barnehager også innad i kommunene. I lys av den internasjonale forskningen som er gjort om lokal privatisering av offentlige tjenester, er dette absolutt ingen overraskende funn. Basert på funn fra skandinavisk forskning og tendenser i Norge er det likevel grunn til tro at ideologi i lokalpolitikken har blitt stadig viktigere de siste årene når det kommer til privat produksjon av sosiale tjenester, og at dette kan komme til å spille en viktig rolle også i årene fremover.

Jeg mener at denne oppgaven kan bidra som et utgangspunkt som fremtidige studier av barnehagesituasjonen i norske kommuner kan bygge videre på. Oppgaven kan også brukes som utgangspunkt for studier av lokal privatisering av andre sosiale tjenester som eldreomsorg og barnevern. Når det kommer til videre forskning på barnehagesektoren, trengs det i fremtiden et bedre datagrunnlag for å skille mellom ideelle og kommersielle private barnehager. Det er også mulig at det trengs et bedre teorigrunnlag til å forklare variasjon innad i kommuner. Dersom det gjennomføres flernivåanalyser som kombinerer registerdata med surveydata av kommunestyrerepresentanter, kan man også fange opp forskjeller i holdninger også innad i samme parti på tvers av kommunegrenser.

Kvalitative studier kan også bidra med viktig forskning på dette feltet. Både casestudier av enkeltkommuner, eller komparative studier av to relativt like kommuner som har stor forskjell i andel private barnehager kan gi innsikt i denne og liknende problemstillinger. Dette støttes av Imbeau et al. som hevder at det er vanskelig å avdekke partieffekter gjennom kvantitative studier (2001, s. 3). Hvis man får intervjuet involverte aktører kan man få en dypere innsikt i prosessene som leder frem til hvorvidt nye barnehager i kommuner er kommunale eller private. I tillegg kan studier som tar utgangspunkt i private barnehage tilbydere og undersøker hvorvidt disse oftere tar initiativ til å etablere seg i kommuner med høyreflertall enn kommuner med venstreflertall være av interesse for fremtidig forskning.

9. Referanser

- Agenda Kaupang. (2019). *Hvordan forplikte private barnehager i kommunens helhetlige oppvekstpolitikk?* Hentet fra <https://www.ks.no/globalassets/fagomrader/forskning-og-utvikling/fou-rapporter/Kommunenes-samarbeid-med-private-barnehager-aug2019.pdf>
- Barne- og familiedepartementet. (1999). *Barnehage til beste for barn og foreldre*. (Meld. St. 27 1999-2000). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-27-1999-2000-/id133808/>.
- Barne- og familiedepartementet. (2001). *Om evalueringen av kontantstøtten*. (Meld. St. 43 2000-2001). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-43-2000-2001-/id470851/>.
- Barne- og familiedepartementet. (2003). *Barnehagetilbud til alle - økonomi, mangfold og valgfrihet*. (Meld. St. 24 2002-2003). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/76dbf420abbb4ad7a8b93b224e1e2f82/no/pdfs/stm200220030024000dddpdfs.pdf>.
- Barnehageloven. (2005). *Lov om barnehager*. (LOV-2005-06-17-64). Hentet fra <https://lovdata.no/lov/2005-06-17-64>.
- Beck, N. (2001). TIME-SERIES–CROSS-SECTION DATA: What Have We Learned in the Past Few Years? *Annual Review of Political Science*, 4(1), 271-293.
- Beck, N. (2008). Time-Series Cross-Section Methods. I J.M. Box-Steffensmeier, H.E. Brady & D. Collier (red.), *The Oxford Handbook of Political Methodology* (s. 475-493). Oxford: Oxford University Press.
- Bel, G. & Fageda, X. (2007). Why do local governments privatise public services? A survey of empirical studies. *Local Government Studies*, 33(4), 517-534.
- Bel, G. & Fageda, X. (2009). Factors explaining local privatization: a meta-regression analysis. *Public Choice*, 139(1), 105-119.
- Bel, G. & Fageda, X. (2017). What have we learned from the last three decades of empirical studies on factors driving local privatisation? *Local Government Studies*, 43(4), 503-511.
- Besley, T. & Coate, S. (1997). An Economic Model of Representative Democracy. *The Quarterly Journal of Economics*, 112(1), 85-114.
- Borge, L.-E. (2016). Økonomiske perspektiver på kommunesammenslutninger. I J.E. Klausen, J. Askim & S.I. Vabo (red.), *Kommunereform i perspektiv* (s. 179-199). Bergen: Fagbokforlaget.
- Boyne, G.A. (1998). Bureaucratic Theory Meets Reality: Public Choice and Service Contracting in U. S. Local Government. *Public Administration Review*, 58(6), 474-484.
- Boyne, G.A., James, O., John, P. & Petrovsky, N. (2012). Party Control, Party Competition and Public Service Performance. *British Journal of Political Science*, 42(3), 641-660.
- Cann, D.M. (2018). The Structure of Municipal Political Ideology. *State and Local Government Review*, 50(1), 37-45.
- Dijkgraaf, E., Gradus, R.H.J.M. & Melenberg, B. (2003). Contracting out refuse collection. *Empirical Economics*, 28(3), 553-570.
- Distriktssenteret. (2014). *Kunnskap og erfaringer fra prosesser med kommunesammenslåing*. Hentet fra <http://distriktssenteret.no/wp-content/uploads/2014/10/Rapport-kommunesammensl%C3%A5ing-KDU-2014.pdf>.
- Downs, A. (1957). An Economic Theory of Political Action in a Democracy. *Journal of Political Economy*, 65(2), 135-150.
- Drukker, D.M. (2003). Testing for serial correlation in linear panel-data models. *Stata Journal*, 3(2), 168-177.

- Dubin, J.A. & Navarro, P. (1988). How Markets for Impure Public Goods Organize: The Case of Household Refuse Collection. *Journal of Law, Economics, & Organization*, 4(2), 217-241.
- Eilertsen, R. & Bank, H. (2019). *Veien til profittfri velferd. Erfaring fra fem storbyer*. Oslo: For Velferdsstaten.
- Elinder, M. & Jordahl, H. (2013). Political preferences and public sector outsourcing. *European Journal of Political Economy*, 30, 43-57.
- Elstad, L. & Boye, E. (2013). *Leke butikk : når skoler og barnehager drives som bedrifter*. Oslo: Forlaget manifest.
- Finansdepartementet. (2017). *Perspektivmeldingen 2017*. (Meld. St. 29 2016-2017). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-29-20162017/id2546674/>.
- Fiva, J.H., Folke, O. & Sørensen, R.J. (2018). The Power of Parties: Evidence from Close Municipal Elections in Norway. *The Scandinavian Journal of Economics*, 120(1), 3-30.
- Fiva, J.H., Halse, A.H. & Natvik, G.J. (2017). *Local Government Dataset*. Hentet fra: www.jon.fiva.no/data.htm
- Fiva, J.H., Sørensen, R.J. & Hagen, T.P. (2014). *Kommunal organisering : effektivitet, styring og demokrati* (7. utg.). Oslo: Universitetsforlaget.
- Geys, B. & Sørensen, R.J. (2016). Revenue scarcity and government outsourcing: Empirical evidence from Norwegian local governments. *Public Administration*, 94(3), 769-788.
- Hagen, T.P. (1995). Om bruk av "etterspørselsmodellar" i analysar av kommunal ressursbruk. I T. Hansen & A. Offerdal (red.), *Borgere, tjenesteytere og beslutningstakere: Festskrift til Francesco Kjellberg* (s. 206-220). Oslo: TANO.
- Hansen, T. & Kjellberg, F. (1976). Municipal Expenditures in Norway: Autonomy and Constraints in Local Government Activity. *Policy & Politics*, 4(3), 25-50.
- Haugset, A.S. (2019). Har kommunalt eller privat eierskap betydning for kvaliteten i norske barnehager? *Tidsskrift for velferdsforskning*, 22(03), 240-254.
- Hausman, J.A. (1978). Specification Tests in Econometrics. *Econometrica*, 46(6), 1251-1271.
- Heywood, A. (2012). *Political ideologies : an introduction* (5. utg.). Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Hibbs, D.A. (1992). Partisan theory after fifteen years. *European Journal of Political Economy*, 8(3), 361-373.
- Hindmoor, A. & Taylor, B. (2018). Rational Choice. I V. Lowndes, D. Marsh & G. Stoker (red.), *Theory and Methods in Political Science* (4 utg., s. 39-53). London: Palgrave.
- Imbeau, L.M., Pétry, F. & Lamari, M. (2001). Left-right party ideology and government policies: A meta-analysis. *European Journal of Political Research*, 40(1), 1-29.
- Jensen, B. (2018). Problemstilling, viktige begreper og hovedkonklusjoner. I B. Jensen, S. Antonsen, A.B. Erichsen, F. Voldnes, S.M. Schade & G. Høin (red.), *Kommersialisering av fellesgodene: Virkninger på skatteinntekter, lønn og samfunnsøkonomiske kostnader* (Vol. Skriftserien nr. 2 - 2018).
- Kirkebøen, S.E. (2017, 08.05.2017). Oslo kommune får si nei til private barnehager. *Aftenposten*. Hentet fra <https://www.aftenposten.no/osloby/i/0RkeE/oslo-kommune-faar-si-nei-til-private-barnehager>
- Kristiansen, J.E. (2008). Absolutte og relative tall. *Samfunnsspeilet*, 2008(4), 80-81.
- Kröger, T. (1997). The dilemma of municipalities: Scandinavian approaches to child day-care provision. *Journal of Social Policy*, 26, 485-507.
- Kunnskapsdepartementet. (2009). *Kvalitet i barnehagen*. (Meld. St. 41 (2008-2009)). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-41-2008-2009/id563868/>.
- Kunnskapsdepartementet. (2013). *Framtidens barnehage*. (Meld. St. 24 (2012-2013)).

- Le Grand, J. (1991). Quasi-Markets and Social Policy. *The Economic Journal*, 101(408), 1256.
- Levin, J. & Tadelis, S. (2010). CONTRACTING FOR GOVERNMENT SERVICES: THEORY AND EVIDENCE FROM U.S. CITIES*. *The Journal of Industrial Economics*, 58(3), 507-541.
- Lindén, T.S., Fladmoe, A. & Christensen, D.A. (2017). Does the type of service provider affect user satisfaction? Public, for-profit and nonprofit Kindergartens, schools and nursing homes in Norway. I K.H. Sviesind & J. Saglie (red.), *Promoting Active Citizenship: Markets and Choice in Scandinavian Welfare* (s. 261-284). Cham: Palgrave Macmillan.
- Longhi, S. & Nandi, A. (2015). *A practical guide to using panel data*. London: SAGE.
- Lunder, T.E. (2018). *Økonomiske resultater i private barnehager. Hvilken betydning har tilskuddsmodellen?* (TF-notat nr. 18/2018). Telemarksforskning.
- Lunder, T.E. (2019). *En barnehagesektor i endring*. (TF-notat nr. 20/2019). Telemarksforskning Hentet fra <https://www.telemarksforskning.no/publikasjoner/en-barnehagesektor-i-endring/3454/>.
- Løkås, M.T. (2018, 11. juli). Sa nei til private - kommunen kjøper barnehagene selv for 220 millioner. *Barnehage.no*. Hentet fra <https://www.barnehage.no/artikler/sa-nei-til-private-kommunen-kjoper-barnehagene-selv-for-220-millioner/441842>
- Martinussen, P.E. & Pettersen, P.A. (2001). Linking Coalitions to Policy Output: The Case of Local Government in Norway. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 19(3), 391-411.
- Mehmetoglu, M. & Jakobsen, T.G. (2017). *Applied statistics using stata : a guide for the social sciences*. Los Angeles, Calif: SAGE Publications.
- Midtbø, T. (2012). *Stata : en entusiastisk innføring*. Oslo: Universitetsforl.
- Morris, J.R. (1999). Market constraints on child care quality. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 563, 130-145.
- NOU 2012: 1. (2012). *Til barnas beste. Ny lovgivning for barnehagene*. Oslo: Kunnskapsdepartementet.
- Osborne, M.J. & Slivinski, A. (1996). A Model of Political Competition with Citizen-Candidates. *The Quarterly Journal of Economics*, 111(1), 65-96.
- Petersen, O.H., Houlberg, K. & Christensen, L.R. (2015). Contracting Out Local Services: A Tale of Technical and Social Services. *Public Administration Review*, 75(4), 560-570.
- Petersen, T. (2004). Analyzing Panel Data: Fixed- and Random-Effect Models. I M. Hardy & A. Bryman (red.), *Handbook of Data analysis* (s. 331-345). Oxford: Oxford University Press.
- Rawls, J. (1971). *A theory of justice*. Cambridge, MA.: Harvard University Press.
- Ringdal, K. (2018). *Enhet og mangfold : samfunnsvitenskapelig forskning og kvantitativ metode* (4. utg.). Bergen: Fagbokforlaget.
- Røste, O.B. (2013). *Politikk og økonomi for statsvitere* (2. utg.). Oslo: Gyldendal akademisk.
- Schade, S.M. (2018). Barnehager og sykehjem - omfang, utvikling og organisasjonsformer. I B. Jensen, S. Antonsen, A.B. Erichsen, F. Voldnes, S.M. Schade & G. Høin (red.), *Kommersialisering av fellesgodene: Virkninger på skatteinntekter, lønn og samfunnsøkonomiske kostnader* (Vol. Skriftserien nr. 2 - 2018): Høgskolen i Innlandet.
- Schoute, M., Budding, T. & Gradus, R. (2018). Municipalities' Choices of Service Delivery Modes: The Influence of Service, Political, Governance, and Financial Characteristics. *International Public Management Journal*, 21(4), 502-532.
- Skog, O.-J. (2004). *Å forklare sosiale fenomener : en regresjonsbasert tilnærming* (2. utg.). Oslo: Gyldendal akademisk.

- Sorensen, K. (2010). Party Platforms and Public Childcare: Structural and Ideational Factors Shaping Policy in Norway and Sweden. *Scandinavian Political Studies*, 34(1), 1-26.
- Stabell, C. (2017). *Barnehagedekning før og nå*. Hentet fra: <https://www.ssb.no/utdanning/artikler-og-publikasjoner/barnehagedekning-for-og-na>
- Statistisk sentralbyrå. (2020). 09220: *Barnehager, etter eierforhold 1987 - 2019*. Hentet fra: <https://www.ssb.no/statbank/table/09220/>
- Sundell, A. & Lapuente, V. (2012). Adam Smith or Machiavelli? Political incentives for contracting out local public services. *Public Choice*, 153(3), 469-485.
- Sørensen, R.J. (1995). The demand for local government goods. The impact of parties, committees, and public sector politicians. *European Journal of Political Research*, 27, 119-141.
- Sørensen, R.J. & Bay, A.H. (2002). Competitive Tendering in the Welfare State: Perceptions and Preferences among Local Politicians. *Scandinavian Political Studies*, 25(4), 357-384.
- Walls, M., Macauley, M. & Anderson, S. (2005). Private Markets, Contracts, and Government Provision: What Explains the Organization of Local Waste and Recycling Markets? *Urban Affairs Review*, 40(5), 590-613.
- Wangberg, I.S., Herning, L.K.K. & Sander, A. (2019). *Velferd uten profitt : fakta og argumenter mot velferdsprofitørene*. Oslo: Forlaget Manifest.
- Warner, M. & Hebdon, R. (2001). Local Government Restructuring: Privatization and Its Alternatives. *Journal of Policy Analysis and Management*, 20(2), 315-336.

10. Appendiks

Tabell A 1: Ordføreres partitilhørighet i 2015. Data hentet fra Local Government Dataset

Parti	Frekvens	Prosent
Sosialistisk Venstreparti	1	0.23
Arbeiderpartiet	201	46.96
Venstre	6	1.40
Senterpartiet	98	22.90
Kristelig Folkeparti	15	3.50
Høyre	74	17.29
Fremskrittspartiet	5	1.17
Lokalliste	28	6,54
Sum	428	100

Tabell A 2: Korrelasjonsmatrise for variablene uten kommuner under 2000 innbyggere.

Variabler	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
(1) Andel private	1.000							
(2) Høyreblokk	0.336	1.000						
(3) HøyreFrp	0.339	0.835	1.000					
(4) Inntekt	-0.327	-0.162	-0.134	1.000				
(5) lnFolketall	0.583	0.338	0.436	-0.315	1.000			
(6) Andel barnehagealder	0.330	0.408	0.291	-0.458	0.340	1.000		
(7) Andel skolealder	0.094	0.127	0.015	-0.661	0.004	0.498	1.000	
(8) Andel pensjonsalder	-0.439	-0.406	-0.392	0.457	-0.465	-0.788	-0.524	1.000

Tabell A 3: Deskriptiv statistikk uten kommuner under 2000 innbyggere.

	N	Min	Maks	Gjennomsnitt	Standardavvik
Andel private	5266	0	100	38.83	27.08
Høyreblokk	5266	0	86.95	42.75	17.08
HøyreFrp	5266	0	76.47	29.88	14.17
Inntekt	5266	26.74	152.60	62.03	19.35
Folketall	5266	2000	658390	13967.43	37676.16
lnFolketall	5266	7.60	13.39	8.88	0.94
Barnehagealder	5266	3.84	11.01	7.11	1.21
Skolealder	5266	6.39	19.27	12.55	2.10
Pensjonsalder	5266	6.88	27.25	15.90	3.23
Pengebruk	4927	1.22	25.35	6.17	2.49

Tabell A 4: Tidsdummier til Tabell 7.1.

VARIABLER	Modell 2 Logistisk	Modell 3 Logistisk RE
Tidsdummier		
2003	0.109 (0.0881)	0.255 (0.431)
2004	0.283** (0.120)	0.638 (0.439)
2005	0.592*** (0.165)	1.643*** (0.462)
2006	0.797*** (0.205)	2.212*** (0.488)
2007	1.094*** (0.272)	2.900*** (0.544)
2008	1.243*** (0.313)	3.113*** (0.570)
2009	1.376*** (0.380)	3.206*** (0.633)
2010	1.900*** (0.482)	4.636*** (0.743)
2011	2.091*** (0.529)	4.959*** (0.783)
2012	2.252*** (0.588)	5.058*** (0.848)
2013	2.462*** (0.758)	5.563*** (1.012)
2014	2.645*** (0.808)	5.763*** (1.090)
2015	2.690*** (0.837)	5.442*** (1.106)
2016	2.887*** (0.873)	5.785*** (1.167)

Robuste standardfeil i parenteser
 *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Tabell A 5: Tilsvarende Tabell 7.1 med HøyreFrp som politisk variabel.

VARIABLER	Modell 4 Logistisk	Modell 5 Logistisk	Modell 6 Logistisk RE
lnFolketall (t-1)	2.548*** (0.200)	1.762*** (0.262)	12.67*** (1.072)
HøyreFrp (t-1)		-0.00149 (0.00834)	-0.0177 (0.0123)
Inntekt (t-1)		-0.0500*** (0.0147)	-0.0859*** (0.0184)
Andel barnehagealder (t-1)		0.0443 (0.133)	0.347** (0.176)
Andel skolealder (t-1)		-0.0128 (0.102)	0.131 (0.129)
Andel pensjonsalder (t-1)		-0.106* (0.0620)	0.0236 (0.115)
Tidsdummier			
2003		0.105 (0.0875)	0.252 (0.432)
2004		0.278** (0.119)	0.638 (0.440)
2005		0.587*** (0.165)	1.659*** (0.464)
2006		0.788*** (0.204)	2.225*** (0.489)
2007		1.079*** (0.268)	2.902*** (0.546)
2008		1.222*** (0.308)	3.111*** (0.572)
2009		1.340*** (0.371)	3.246*** (0.634)
2010		1.856*** (0.470)	4.666*** (0.744)
2011		2.043*** (0.515)	4.983*** (0.784)
2012		2.198*** (0.572)	5.072*** (0.849)
2013		2.372*** (0.733)	5.584*** (1.009)
2014		2.550*** (0.780)	5.776*** (1.087)
2015		2.591*** (0.807)	5.450*** (1.102)
2016		2.784*** (0.842)	5.781*** (1.163)
Konstant	-20.04*** (1.595)	-9.951*** (3.704)	-100.7*** (10.20)
Pseudo R ²	0.443	0.481	
Observasjoner (N)	6,311	6,311	6,311
Antall kommuner (n)			428

Robuste standardfeil i parenteser
 *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Tabell A 6: BE-modeller uten kommuner under 2000 innbyggere.

VARIABLER	Modell 7 BE	Modell 8 BE
Høyreblokk	0.0551 (0.0766)	
HøyreFrp		-0.0644 (0.0955)
Inntekt	-0.851*** (0.120)	-0.882*** (0.120)
InFolketal	8.810*** (1.554)	9.113*** (1.571)
Andel barnehagealder	0.159 (2.407)	0.589 (2.351)
Andel skolealder	-0.543 (1.540)	-0.476 (1.536)
Andel pensjonsalder	-0.999 (0.699)	-1.029 (0.704)
Konstant	32.76 (36.76)	32.83 (36.75)
R ²	0.498	0.498
Observasjoner (N)	5,266	5,266
Antall kommuner (n)	339	339

Robuste standardfeil i parenteser
 *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Tabell A 7: Tidsdummier til tabell 7.2.

VARIABLER	Modell 9 Pooled OLS	Modell 10 FE	Modell 11 RE
Tidsdummier			
2003	2.426*** (0.475)	0.962** (0.420)	0.679* (0.381)
2004	4.756*** (0.822)	2.434*** (0.665)	1.799*** (0.586)
2005	7.938*** (1.127)	4.132*** (0.868)	3.222*** (0.752)
2006	10.42*** (1.385)	5.247*** (1.114)	4.134*** (0.954)
2007	13.89*** (1.801)	5.967*** (1.488)	4.498*** (1.229)
2008	16.08*** (2.045)	6.469*** (1.750)	4.797*** (1.415)
2009	18.80*** (2.418)	6.680*** (2.161)	4.528*** (1.717)
2010	23.67*** (2.858)	7.986*** (2.615)	5.386*** (2.021)
2011	26.00*** (3.086)	8.650*** (2.894)	5.741*** (2.199)
2012	28.99*** (3.366)	9.266*** (3.237)	6.016** (2.406)
2013	34.29*** (4.581)	11.08*** (4.041)	7.917*** (3.054)
2014	37.42*** (4.810)	11.95*** (4.380)	8.451*** (3.239)
2015	38.79*** (4.972)	12.05*** (4.596)	8.371** (3.333)
2016	41.44*** (5.142)	12.87*** (4.899)	8.924** (3.515)

Robuste standardfeil i parenteser
 *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Tabell A 8: Tilsvarende Tabell 7.2, med HøyreFrp som politisk variabel.

VARIABLER	Modell 12 Pooled OLS	Modell 13 FE	Modell 14 RE
HøyreFrp (t-1)	-0.0129 (0.0789)	0.0685* (0.0415)	0.0799** (0.0403)
Inntekt (t-1)	-0.843*** (0.103)	-0.153* (0.0801)	-0.0951 (0.0613)
lnFolketall (t-1)	9.777*** (1.301)	-16.67* (9.423)	11.78*** (1.446)
Andel barnehagealder (t-1)	-0.345 (1.390)	0.579 (0.656)	-0.0425 (0.627)
Andel skolealder (t-1)	0.820 (0.874)	0.430 (0.526)	0.667 (0.499)
Andel pensjonsalder (t-1)	-0.940* (0.523)	-0.113 (0.452)	-0.352 (0.385)
Tidsdummier			
2003	2.487*** (0.482)	0.964** (0.418)	0.677* (0.381)
2004	4.862*** (0.830)	2.437*** (0.663)	1.792*** (0.586)
2005	8.058*** (1.143)	3.936*** (0.880)	2.971*** (0.763)
2006	10.63*** (1.412)	5.065*** (1.124)	3.898*** (0.965)
2007	14.24*** (1.844)	5.802*** (1.494)	4.279*** (1.240)
2008	16.55*** (2.092)	6.322*** (1.750)	4.600*** (1.424)
2009	19.72*** (2.492)	6.661*** (2.157)	4.502*** (1.711)
2010	24.76*** (2.944)	8.004*** (2.602)	5.400*** (2.007)
2011	27.21*** (3.177)	8.694*** (2.872)	5.784*** (2.177)
2012	30.33*** (3.465)	9.344*** (3.204)	6.094** (2.374)
2013	36.46*** (4.608)	11.32*** (4.017)	8.250*** (3.020)
2014	39.70*** (4.844)	12.23*** (4.348)	8.821*** (3.201)
2015	41.18*** (5.001)	12.36*** (4.557)	8.774*** (3.288)
2016	43.92*** (5.175)	13.21*** (4.850)	9.355*** (3.461)
Konstant	-11.28 (27.95)	179.4** (85.81)	-70.07*** (20.38)
R ²	0.457	0.031	0.390
Rho		0.957	0.854
Observasjoner (N)	4,912	4,912	4,912
Antall kommuner (n)		339	339

Robuste standardfeil i parenteser
 *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Tabell A 9: Tidsdummier til Tabell 7.3.

VARIABLER	Modell 15 Pooled OLS	Modell 16 FE	Modell 17 RE
Tidsdummier			
2004	2.642*** (0.507)	1.286*** (0.414)	0.980** (0.395)
2005	5.111*** (0.810)	2.780*** (0.617)	2.097*** (0.587)
2006	7.963*** (1.146)	4.097*** (0.872)	3.116*** (0.803)
2007	9.919*** (1.399)	4.530*** (1.075)	3.310*** (0.968)
2008	13.50*** (1.853)	5.248*** (1.456)	3.653*** (1.256)
2009	15.48*** (2.105)	5.455*** (1.683)	3.643** (1.427)
2010	18.76*** (2.458)	6.229*** (2.039)	3.888** (1.692)
2011	23.73*** (2.936)	7.345*** (2.486)	4.537** (2.011)
2012	25.89*** (3.183)	7.848*** (2.748)	4.691** (2.175)
2013	29.42*** (3.500)	8.835*** (3.096)	5.328** (2.369)
2014	34.66*** (4.728)	10.70*** (3.850)	7.263** (2.975)
2015	37.43*** (4.983)	11.07*** (4.163)	7.274** (3.135)
2016	39.41*** (5.136)	11.76*** (4.406)	7.783** (3.280)

Robuste standardfeil i parenteser
 *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Tabell A 10: Tilsvarende Tabell 7.3, med HøyreFrp som politisk variabel.

VARIABLER	Modell 18 Pooled OLS	Modell 19 FE	Modell 20 RE
HøyreFrp (t-2)	-0.00870 (0.0796)	0.0774* (0.0408)	0.0885** (0.0397)
Inntekt (t-2)	-0.878*** (0.106)	-0.157** (0.0755)	-0.0954 (0.0607)
lnFolketall (t-2)	9.778*** (1.307)	-19.91** (9.308)	11.92*** (1.396)
Andel barnehagealder (t-2)	-0.242 (1.412)	0.584 (0.649)	-0.131 (0.620)
Andel skolealder (t-2)	0.792 (0.891)	0.518 (0.532)	0.758 (0.504)
Andel pensjonsalder (t-2)	-0.889* (0.537)	0.0315 (0.441)	-0.281 (0.382)
Tidsdummier			
2004	2.721*** (0.515)	1.290*** (0.414)	0.980** (0.396)
2005	5.232*** (0.826)	2.785*** (0.616)	2.091*** (0.589)
2006	8.088*** (1.164)	3.869*** (0.884)	2.835*** (0.813)
2007	10.14*** (1.426)	4.317*** (1.086)	3.045*** (0.980)
2008	13.86*** (1.894)	5.059*** (1.462)	3.412*** (1.269)
2009	15.96*** (2.157)	5.289*** (1.685)	3.429** (1.439)
2010	19.69*** (2.542)	6.239*** (2.037)	3.887** (1.688)
2011	24.85*** (3.030)	7.402*** (2.468)	4.587** (1.995)
2012	27.11*** (3.280)	7.938*** (2.723)	4.776** (2.155)
2013	30.77*** (3.607)	8.966*** (3.068)	5.458** (2.351)
2014	36.85*** (4.766)	11.05*** (3.831)	7.710*** (2.955)
2015	39.74*** (5.027)	11.47*** (4.132)	7.768** (3.104)
2016	41.81*** (5.171)	12.19*** (4.365)	8.317** (3.241)
Konstant	-10.31 (28.39)	205.3** (84.64)	-72.38*** (19.87)
R ²	0.458	0.024	0.388
Rho		0.965	0.863
Observasjoner (N)	4,580	4,580	4,580
Antall kommuner (n)		339	339

Robuste standardfeil i parenteser

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Tabell A 11: Tilsvarende Tabell 7.4, med HøyreFrp som politisk variabel.

VARIABLER	Modell 25 Pooled OLS	Modell 26 BE	Modell 27 FE	Modell 28 RE
HøyreFrp	-0.0111 (0.0798)	-0.0448 (0.0942)	0.0896** (0.0428)	0.0972** (0.0449)
Inntekt	-0.813*** (0.0996)	-0.869*** (0.117)	-0.182** (0.0752)	-0.259*** (0.0735)
InFolketall	9.904*** (1.303)	9.278*** (1.563)	-18.12** (7.640)	12.40*** (1.321)
Andel barnehagealder	-0.341 (1.414)	0.675 (2.216)	0.745 (0.660)	0.0569 (0.750)
Andel skolealder	1.260 (0.877)	-0.109 (1.435)	0.860* (0.503)	1.281** (0.515)
Andel pensjonsalder	-0.722 (0.560)	-0.863 (0.709)	0.224 (0.428)	-0.423 (0.391)
Tidsdummier				
2007	12.39*** (1.442)		5.336*** (1.210)	5.902*** (1.107)
2011	26.18*** (2.900)		9.148*** (2.487)	10.62*** (2.292)
2015	39.99*** (4.795)		13.84*** (4.079)	17.35*** (3.486)
Konstant	-19.43 (28.45)	23.04 (36.99)	181.9*** (70.25)	-76.40*** (21.32)
R ²	0.455	0.499	0.038	0.421
Rho			0.949	0.816
Observasjoner (N)	1,317	1,317	1,317	1,317
Antall kommuner (n)		339	339	339

Robuste standardfeil i parenteser
 *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Tabell A 12: Tidsdummier til Tabell 7.5.

VARIABLER	Modell 29 Pooled OLS	Modell 31 FE	Modell 32 RE
Tidsdummier			
2003	0.273*** (0.0439)	0.182*** (0.0422)	0.279*** (0.0433)
2004	0.844*** (0.0590)	0.630*** (0.0590)	0.846*** (0.0577)
2005	1.245*** (0.0832)	0.912*** (0.0825)	1.248*** (0.0813)
2006	1.965*** (0.101)	1.546*** (0.101)	1.975*** (0.0976)
2007	2.760*** (0.118)	2.214*** (0.136)	2.794*** (0.117)
2008	3.501*** (0.149)	2.888*** (0.163)	3.556*** (0.145)
2009	3.684*** (0.163)	2.993*** (0.204)	3.796*** (0.167)
2010	3.691*** (0.190)	2.879*** (0.253)	3.855*** (0.198)
2011	4.057*** (0.209)	3.140*** (0.281)	4.246*** (0.213)
2012	4.375*** (0.221)	3.343*** (0.321)	4.597*** (0.229)
2013	3.898*** (0.251)	2.996*** (0.430)	4.298*** (0.258)
2014	4.183*** (0.279)	3.138*** (0.464)	4.606*** (0.288)
2015	4.011*** (0.283)	2.866*** (0.504)	4.444*** (0.303)

Robuste standardfeil i parenteser
 *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Tabell A 13: Tilsvarende Tabell 7.5, med HøyreFrp som politisk variabel.

VARIABLER	Modell 33 Pooled OLS	Modell 34 BE	Modell 35 FE	Modell 36 RE
Andel private (t-1)	-0.0144*** (0.00195)	-0.0144*** (0.00193)	0.00152 (0.00353)	-0.0109*** (0.00203)
HøyreFrp (t-1)	0.000874 (0.00279)	0.000693 (0.00330)	0.000709 (0.00392)	-0.000148 (0.00295)
Inntekt (t-1)	0.0400*** (0.00607)	0.0492*** (0.00464)	0.0555*** (0.00876)	0.0335*** (0.00698)
lnFolketall (t-1)	0.0874 (0.0577)	0.0971* (0.0576)	8.891*** (0.943)	0.0741 (0.0593)
Andel barnehagealder (t-1)	0.956*** (0.0665)	1.029*** (0.0807)	0.699*** (0.0675)	0.914*** (0.0579)
Andel skolealder (t-1)	-0.157*** (0.0379)	-0.296*** (0.0521)	-0.0541 (0.0622)	-0.109** (0.0428)
Andel pensjonsalder (t-1)	-0.115*** (0.0226)	-0.129*** (0.0244)	-0.0709 (0.0560)	-0.0966*** (0.0243)
Tidsdumier				
2003	0.271*** (0.0438)		0.181*** (0.0423)	0.277*** (0.0432)
2004	0.840*** (0.0589)		0.628*** (0.0595)	0.843*** (0.0579)
2005	1.240*** (0.0838)		0.919*** (0.0830)	1.249*** (0.0817)
2006	1.957*** (0.102)		1.550*** (0.103)	1.972*** (0.0983)
2007	2.747*** (0.119)		2.216*** (0.138)	2.784*** (0.118)
2008	3.484*** (0.149)		2.888*** (0.165)	3.540*** (0.145)
2009	3.650*** (0.161)		2.951*** (0.208)	3.747*** (0.168)
2010	3.651*** (0.187)		2.832*** (0.257)	3.796*** (0.198)
2011	4.013*** (0.207)		3.090*** (0.285)	4.181*** (0.214)
2012	4.327*** (0.219)		3.288*** (0.326)	4.525*** (0.231)
2013	3.820*** (0.242)		2.903*** (0.433)	4.169*** (0.255)
2014	4.100*** (0.270)		3.042*** (0.468)	4.470*** (0.286)
2015	3.925*** (0.275)		2.767*** (0.508)	4.302*** (0.302)
Konstant	-1.963 (1.282)	1.353 (1.278)	-81.23*** (8.621)	-2.310* (1.403)
R ²	0.732	0.707	0.760	0.729
Rho			0.983	0.226
Observasjoner (N)	4,578	4,931	4,578	4,578
Antall kommuner (n)		339	339	339

Robuste standardfeil i parenteser

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

