

## Kapittel 10

# Private velferdsprodusenter – hva blir virkningen?

## Innledning

I dette kapitlet ser vi nærmere på hvordan bruk av private produsenter og konkurranse virker. Får vi mer effektiv produksjon av velferd ved at konkurranse skaper innovasjon? Eller gir privates mål om vinning systemutfordringer som svekker velferdstjenestene?

Kjernen i den politiske debatten om bruk av private produsenter ligger i ulike syn på virkninger. Derfor er dette kapitlet langt mer politisk følsomt enn det meste av det som er omtalt i boken hittil. Formålet her er da heller ikke å bevise at private er best, eller omvendt. Det har andre skrevet mye om allerede. Formålet er å etablere en ramme for å analysere de ulike virkningene, og for å forstå hvordan de oppstår. En del av dette formålet oppnås gjennom å mane til kritisk lesning av analyser av fordeler og ulemper med private produsenter. En annen del handler om å introdusere et apparat for analyse, der vi skiller mellom virkninger på produsentledd og mer på systemnivå. Og et skille mellom virkninger som skapes av styring og virkninger som skapes av at virksomheter får forfølge ulike og unike konkurransestrategier.

## **Virkningsanalyser og politisk uenighet**

Før virkningene beskrives og vurderes, må vi ta et metodisk steg tilbake. Den politiske kontroversen om private produsenter har ledet til at begge sider i debatten har forsøkt å dokumentere sine påstander. Det mangler derfor ikke på analyser. Heldigvis for leseren av denne boken er analysene nokså nylig gjennomgått av to offentlige utvalg: Velferdstjenesteutvalget og Avkommersialiseringsutvalget. Konklusjonene oppsummeres nedenfor.

Men det må manes til enda mer forsiktighet. Analyser gjøres ofte for å bevise noe, enten politisk eller akademisk. Den som roper i skogen får som regel svar, også i akademiske studier. Mange analyser er gjort på tynt kildegrunnlag, blant annet fordi utrederne ikke har hatt, eller funnet frem til, et komplett informasjonsgrunnlag. Ingen forskere eller analyseskribenter har for eksempel den informasjonstilgangen som konkurransemyndighetene har når de analyserer virkninger i konkurransesaker. Selv de analysene angripes jevnlig på faglig grunnlag.

En annen grunn til skepsis er at de fleste analyser er gjort med bare ett sett faglige briller; gjerne samfunnsøkonomiske. Det finnes ikke mange økonomiske analyser som bygger på et faktagrunnlag der profesjonsfaglige, juridiske og strategifaglige sider av saken kartlegges. Som vi har sett, er det vanskelig å påvise et økonomisk incentiv uten å vite hva den man undersøker har lov til å gjøre. Skal man forstå incentiver, kan man ikke operere i makro. Man må forstå konkurransesituasjonen til den enkelte bedrift. Den kan bare forstås innenfor den rettslige og strategiske rammen bedriften må respektere.

Vi har sett hvordan det er forskjell på effekter som kommer fra bedriftenes strategiske – eller viljestyrte – tilpasning til en konkurransesituasjon, og bedriftenes tvungne tilpasning til en regulering. Det første kan lede til konkurransegevinster. Det andre vil lede til regulerings effekter. Hvis det er tilskuddsregelverket som gjør at private produsenter er billigere for det offentlige, slik vi ser innen barnehage og private skoler, har vi en reguleringsgevinst, ikke en konkurransegevinst. Gevinsten oppstår ikke fordi produsentene er private, men fordi de private produsentene klarer å tilpasse seg knappere økonomiske rammer. Dette må de av oss som er positive til private produsenter minne oss selv om. De som er skeptiske, må tillate at det spørres hvorfor ikke de offentlige tjenestene kan drives billigere, når de private kan.

Det er også grunn til å følge anbefalingen fra Blix og Jordahl<sup>50</sup> om å se etter virkninger på to nivåer. For det første på produksjonsnivået, eller virksomhetsnivået. For det andre på tjeneste- eller systemnivå. Skal vi få positive effekter av private produsenter, må de oppstå på virksomhetsnivået. Gevinster på det nivået har imidlertid liten verdi hvis de oppveies av økte kostnader på systemnivå. De som er for bruk av private, fokuserer gjerne på bedriftene og deres fortrinn. De som er kritiske, vil fremheve bedriftenes feiltrinn og mene at de private bryter ned systemet.

Denne todelingen av virkningsanalysen, på operativt nivå og på systemnivå, er derfor en nyttig analyseramme, i tillegg til skillet mellom reguleringsvirkninger og konkurransevirkninger.

Det trengs en ytterligere advarsel av metodisk karakter. Effekter av private produsenter som skyldes mangelfull styring og regulering, kan ikke brukes som argument mot privat produksjon. Hvis reguleringene gir produsentene ett eller annet sugerør inn i den offentlige kassen, så vil det sugerøret bli benyttet. Vi må innse at det vil ligge i private bedrifters natur å utnytte en dårlig regulering til sin fordel. Det følger av profittformålet. Sannsynligheten er stor for at offentlige produsenter tenker likt som private i slike tilfeller. Men det ligger absolutt ikke i offentlige myndigheters natur å være uten evne til læring og forbedring.

### **Privatizing Welfare Services: Lessons from the Swedish Experiment**

Som nevnt tidligere gir Mårten Blix og Henrik Jordahl i *Privatizing Welfare Services: Lessons from the Swedish Experiment* en grundig gjennomgang av virkningene av å ta i bruk private produsenter av velferdstjenester i Sverige. Særlig er omtalen av skolesektoren interessant. Kort oppsummert kan man der finne både indikasjoner på positive konkurransevirkninger og indikasjoner på negative virkninger som fløteskumming og segregering. Alle effektene synes å være svake.

Forfatterne drøfter også samspillsvirkninger – hvordan konkurranse fra private også skjerper de offentlige produsentene. De drøfter også årsakssammenhenger: om positive og negative følger av at private kommer til, eller om det er andre forhold som er mer relevante og mer vektige som årsaksforklaring.

Det Blix og Jordahl derimot ikke gjør, er å starte analysen med en gjennomgang av hvordan det rettslige og økonomiske rammeverket for produsentene tilrettelegger eller forhindrer positive og negative virkninger. Analysen tar utgangspunkt i at det finnes private og beskriver hvordan de har kommet inn i tjenestene.

---

50 Mårten Blix og Henrik Jordahl, *Privatizing Welfare Services – Lessons from the Swedish Experiment*, Oxford University Press, 2021, s. 98. Se også Laura Hartmann (red.), *Konkurrensens konsekvenser, Vad händer med svensk välfärd?*, SNS, 2011.

## Uklare mål med å bruke private produsenter

Det er egentlig påfallende hvor fraværende konkurranseøkonomisk tenkning har vært i fagdepartementenes utforming av politikk for å bruke private produsenter av velferdstjenester. Like påfallende er det hvor lite fagmyndighetene analyserer gevinster for det offentlige av at private produserer tjenestene. Dette leder til at vi får et tynt faglig fundament for den politiske debatten, som vi var inne på i introduksjonskapittelet. Det igjen fører til at regulering innrettes mot nokså sideordnede ting, som forbud mot utbytte i private skoler, eller krav om å drive barnehager som selvstendige rettssubjekter. Hadde målet med å bruke private vært tydeligere, kunne regulering og styring vært innrettet mot å skape incentiver til måloppnåelse.

Det er noen unntak fra denne konkurransepolitiske målløsheten. Mest iøynefallende er det stadige engasjementet for å øke bruken av private, eller for å redusere bruken av private. Dette er en permanent del av den politiske debatten langs høyre/venstre-aksen, der deltagerne inntar helt forutsigbare standpunkter. Et underpunkt av dette er engasjementet for å øke andelen ideelle, som vi har sett på i kapittel 3.

Det andre unntaket er målrettet bruk av private til opp- og eventuelt nedbygging av kapasitet. Det mest omtalte eksemplet er oppfølgingen av barnehageforliket. Politikken sikret full barnehagedekning gjennom å stimulere private til å bygge ut barnehager, sikre at kommunene skaffet til veie tomter, og gjennom lån i Husbanken. Asylsektoren er et annet godt eksempel, der private leverandører brukes til å justere kapasiteten opp og ned når tilstrømmingen av asylsøkere går i bølger. Her er målet kapasitet, innenfor de kvalitetsstandarder som til enhver tid gjelder. Metoden er å stimulere private til å levere eller trekke tilbake kapasitet.

Det tredje eksemplet er tiltak for å stimulere frem kvalitativ variasjon i tjenesteproduksjonen. Det mest fremtredende eksemplet på dette har vi i vilkårene for etablering av private skoler. Et annet eksempel er kvalitetskonkurranser, der det offentlige stimulerer til variasjon på kvalitetselementer som ligger utenfor eller over de krav kommunen selv er forpliktet til å levere. Mange vil hevde at reserverte kontrakter for ideelle er et tiltak for å stimulere kvalitativ variasjon. Men det er ikke korrekt. Konkurranses grunnlaget er normalt det samme som i normale anbud. Og om konkurransegrunnlaget stimulerer til kvalitativ variasjon, er vi tilbake i det forrige eksempelet.

Til sist må nevnes at vi har flere eksempler på bruk av private som mer eller mindre eksplisitt og tydelig er begrunnet med et økonomisk rasjo-

nale. En rekke kommuner kjøper sykehjemstjenester for å spare penger. Helseforetakene kjøper produksjon fra spesialiserte leverandører av kliniske operasjoner, analysetjenester, røntgentjenester og lignende for å hente ut spesialiseringsgevinster. Her er begrunnelsen for bruk av private forankret i klassisk konkurransepolitisk tenkning.

I avslutningskapittelet ser vi nærmere på hvordan politikken kunne formulere klarere mål og strategier for bruk av private for å oppnå forbedringer i tjenesteproduksjonen.

## **Reguleringsvirkninger – lavere kostnader ved privat produksjon**

Vi har allerede sett eksempler på hvordan tilbudet fra private produsenter blir billigere eller annerledes som følge av måten tjenesten er regulert og styrt på. Dette gjelder finansieringen av private barnehager og private skoler, og godkjenningsgrunnlaget for private skoler.

Som Avkommersialiseringsutvalget viser, lå kostnadene i private barnehager 18,5 prosent under nivået i offentlige barnehager i 2022. Dette tilsvarer 12,3 % lavere om man hensyntar at kommunale barnehager har større utgifter til tilrettelegging for barn med særskilte behov. Forskjellen har økt de siste årene. Dette skyldes hovedsakelig lavere pensjonstilskudd, og at finansieringen av de private ikke tar høyde for hele kostnadsveksten i de offentlige barnehagene. Private barnehager styrker dermed kostnadseffektiviteten i den enkelte kommunes barnehagetjeneste. Oslo Economics har anslått effekten på nasjonalt nivå til en årlig samfunnsøkonomisk gevinst på 3,85 milliarder kroner.<sup>51</sup>

En annen reguleringsvirkning er den statlige underfinansieringen av kostnadene til elever med behov for spesialundervisning.<sup>52</sup> Dette er en behovsprøvd og rettighetsfestet ordning, som finansieres av staten. Kostnadene for

---

51 Se NOU kapittel 8.5 og NHOs Samarbeid for bedre velferd s. 40 med videre henvisninger.

52 Tilskuddssystemet for finansiering av private skoler er gjennomgått og beskrevet av en arbeidsgruppe nedsatt av Kunnskapsdepartementet, i rapporten *Tilskudd til private grunnskoler*, av 9. april 2024.

undervisningen trekkes først ut av tilskuddene til de private skolene. Når de private skolene leverer undervisningen, får de betalt for dette direkte fra staten.

Beløpet staten trekker per undervisningstime er imidlertid lagt høyere enn det staten betaler for undervisningen de private skolene leverer til eleven. Dette er et nokså trist eksempel. Statens påholdenhet og dårlig utviklede metoder for finansiering av denne tjenesten gjør at elever med utfordringer blir et kostnadsproblem for skolen de går på.

Problemstillingen er tatt opp i en rekke politiske innspill fra de private skolenes organisasjoner, men foreløpig til liten nytte. Her driver staten fløteskumming på skolenes og de andre elevenes bekostning.

Et annet tilfelle som også gjelder de private skolene, er tilskudsreglens underfinansiering av kostnadene til drift og vedlikehold av skolebygg. Det er gjort en rekke beregninger av hvor stor denne kostnaden er per elev. Utdanningsdirektoratet har beregnet den til ca. 10 000 kr. Ulike analyser foretatt av Agenda Kaupang og Vista Analyse varierer mellom 13 000 og 32 000, med ulike forutsetninger og for ulike skoletyper. Statens refusjon over statsbudsjettet er på 1784 kr. Videre underfinansieres kostnadene til administrasjon eller overhead. Dette gjelder tjenester til lønn, personal, regnskap, revisjon, eiendomsforvaltning, arkiv og saksbehandling. Ifølge Agenda Kaupang utgjør disse kostnadene 3,9 prosent av direkte driftskostnader.<sup>53</sup>

I Avkommersialiseringsutvalgets innstilling, NOU 2024:17 kapittel 9.2, fremgår det at de offentlige utgiftene til private grunn- og videregående skoler utgjør om lag 4 prosent av de offentlige utgiftene til grunnskole og videregående skole, mens andelen av samlet antall elever er 5,4 prosent. Deler av differansen dekkes av foreldrebetaling, men på langt nær hele.

### **Innføring av innsatsstyrt finansiering – offentlig fløteskumming?**

Et eksempel på reguleringsvirkning er økonomiske incentiver som skapes av finansieringssystemet for tjenesten. Et interessant eksempel er systemet med innsatsstyrt finansiering av sykehusene. Staten finansierer som nevnt de regionale helseforetakene gjennom en fast ramme og en aktivitetsbasert ramme. Systemet skal sikre at ressursene styres i retning av effektiv produksjon.

---

53 Agenda Kaupang. Kostnader i kommunal grunnskole. Utvidet versjon 23.10.2023. Rapportnummer R1022406.

Slike ordninger kan også lede til vridning av aktivitet i retning av oppgaver som lønner seg for sykehusene. De kan lede til misbruk, for eksempel ved at en behandling registreres slik at systemet utløser høyere inntekt. Denne typen bekymringer drøftes grundig i Sosial- og helsedirektoratets evaluering i 2007 av den da nye finansieringsmetoden. Evalueringsrapporten viser hvordan økonomiske insentiver virker også for offentlige virksomheter. De styres også av lønnsomhetsvurderinger, selv om det ikke finnes en privat eier med avkastningskrav. Temaene som diskuteres i rapporten ville antagelig blitt omtalt som tilfeller av fløteskumming, dersom analysen hadde handlet om private produsenter.

## Konkurransenvirkninger – kvalitet, kostnader eller innovasjon

En rekke analyser er gjort av hva som spares ved å sette «bestemor på anbud». Her skal vi kort oppsummere noen funn, vel vitende om at det i seg selv vil oppfattes som et politisk innlegg. Formålet er derfor ikke å trekke konklusjoner, men å peke på effekter og vise til analyser som forsøker å identifisere effektene. Det er ikke plass til en grundig drøfting her av om analysene er gode eller dårlige, eller om de er korrekte og dekkende.

Et første funn er en bemerkelsesverdig enighet om at det er vanskelig å påvise kvalitetsforskjeller.<sup>54</sup> Både Velferdstjenesteutvalget og Avkommersialiseringsutvalget konkluderer med at det ikke kan påvises klare forskjeller i kvalitet mellom private og offentlige produsenter. Dette samsvarer også med Velferdstjenesteutvalgets analyse av at vi mangler grunnlag for å si noe sikkert om kvaliteten på de norske velferdstjenestene – annet enn at vi antar at den er ganske god.

---

54 Temaet oppsummeres i NOU 2024:17, og det vises særlig til kapittel 3, 7, 8, 9, 12 og 13. I tillegg vises det til NHOs publikasjon *Samarbeid for bedre velferd* (2024), som også gjengir analyser av virkninger av konkurranse på kvalitet. Se også analyser av sykehjem i Oslo; Rambøll *Kvalitet ved sykehjem i Oslo 2016–2018* fra 2019 og NyAnalyse *Effekten av konkurranse – Kvalitet og kostnader ved sykehjem i Oslo 2016*, fra 2016, som begge finner kvalitetsforskjeller, men egentlig understøtter hovedkonklusjonen om at forskjellene er små.

Forklaringen på manglende forskjeller er egentlig veldig enkel. Kvaliteten styres av det offentlige, og styringen er lik for alle produsenter. Dette er påpekt i Avkommersialiseringsutvalgets utredning, se for eksempel NOU 2024:17 s. 39:

Kvalitetskrav fra «sørge for»-enheten overfor virksomhetene basert på lov og forskrift utgjør en sentral del av styringen av velferdstjenestene. Disse kravene varierer mellom tjenesteområder, men kan være relativt detaljerte. Kravene vil i utgangspunktet være like for de deltakende virksomhetene, enten de er offentlige, ideelle eller kommersielle.

Når kvalitetsforskjeller derimot er bestilt, vil de oppstå. Dette er en reguleringsvirkning i skolesektoren, som påpekt ovenfor. I anbudskonkurranser der tilbud rangeres etter kvalitet, vil forskjeller være en konkurransevirkning.

Der det er elementer av brukervalg, vil man kunne påregne at produsentene responderer på denne konkurranseformen ved å tilpasse seg brukere eller pårørendes preferanser. Dette ser vi særlig med fremveksten av profilbarnehager og skoler som tiltrekker seg foreldre som er særlig opptatt av skolens profil. Det gjelder også private barnehager som scorer godt på brukerundersøkelser på grunn av prioritering av fine lokaler eller god mat til barna.<sup>55</sup>

Skolesektoren byr på kvalitetsforskjeller som bare kan forklares som en konkurransevirkning. I Utdanningsdirektoratets årlige Elevundersøkelse er det en ganske tydelig tendens til at Akademiet sine skoler på videregående nivå scorer høyt gjennom flere år. Dette skal selvsagt ikke tolkes dithen at private skoler systematisk scorer bedre enn offentlige skoler. Det er mange private skoler langt ned på listen. Men denne skolebedriften har lyktes godt med sin systematiske satsning på kvalitetsutvikling.

---

55 Se NOU 2024:17 kapittel 8.5 med videre henvisninger.

**Tabell 10.1** Utdanningsdirektoratets elevundersøkelse 2024–2025, 20 best rangerte videregående skoler.

Elevundersøkelsen, Vgl, 2024–25	Fylke											
		Snitt	Trivsel	Støtte fra lærere	Støtte hjemmefra	Vurdering for læring	Læringskultur	Mestring	Motivasjon	Elevdemokrati og medvirkning	Felles regler	Faglig utfordring
Vestborg Vgs	Møre og Romsdal	4,51	4,8	4,7	4,4	4	4,8	4,3	4,4	4,4	4,7	4,6
Akademiet Drammen (Sundland)	Buskerud	4,43	4,6	4,5	4,4	4	4,7	4,2	4,2	4,3	4,7	4,7
Akademiet Vgs Bragernes Drammen	Buskerud	4,4	4,7	4,5	4,5	4	4,6	4,2	4,1	4,3	4,7	4,6
Create - Lillehammer Kreative vgs	Innlandet	4,35	4,6	4,6	4,4	3,7	4,6	4,3	4	4,1	4,6	4,6
Akademiet Norsk Restaurant skole Oslo	Oslo	4,32	4,5	4,5	4,5	4	4,1	4,1	4,3	4,2	4,8	4,2
Akademiet Vgs Ypsilon Drammen	Buskerud	4,3	4,5	4,5	4,3	3,8	4,4	4,1	4	4	4,8	4,6
Akademiet Fredrikstad	Østfold	4,29	4,5	4,5	4,3	3,8	4,4	4,3	4	4,2	4,5	4,6
Saltdal videregående skole	Nordland	4,28	4,5	4,5	4,2	3,9	4,6	4,1	4,1	4	4,5	4,6
Sirdal videregående skole	Agder	4,27	4,7	4,3	4,7	3,3	4,7	4	3,7	4,1	4,6	4,6
Nord-Gudbrandsdal Vgs, Lom	Innlandet	4,25	4,6	4,6	4,4	4	4,6	4,1	3,8	4,1	4,5	4,6
Byremo videregående skole	Agder	4,24	4,6	4,5	4,3	3,9	4,2	4,1	3,8	4,1	4,6	4,5
Dokka videregående skole	Innlandet	4,24	4,6	4,5	4,1	3,9	4,6	4,2	4	4,1	4,4	4,2
Skarnes videregående skole	Innlandet	4,22	4,6	4,5	4,3	3,8	4,6	4,2	3,8	3,9	4,5	4,6
Åfjord videregående skole	Trøndelag	4,2	4,5	4,6	4,2	3,9	4,2	4	4	4,2	4,3	4,2
Hollenderhaugen skolesenter	Rogaland	4,18	4,4	4,6	3,7	4	4,5	4	3,7	4,2	4,4	3,9
Bø videregående skule	Telemark	4,17	4,5	4,5	4,3	3,5	4,4	4,1	3,9	3,6	4,3	4,6
Kjelle videregående skole	Akershus	4,17	4,5	4,5	4,4	4	4,2	3,9	4,1	3,9	4,5	4,6
Akademiet Norges Realfagsgymnas Sandvika	Akershus	4,16	4,4	4,2	4,3	3,6	4,3	4,2	3,9	3,9	4,4	4,5
Hans Nielsen Hauge Vgs	Østfold	4,16	4,5	4,4	4,2	3,6	4,4	4,1	3,8	3,7	4,4	4,5

Det er vanskelig å sette streker under noe svar på om kvaliteten påvirkes av private produsenters incentiver. Alle jobber med kvalitetsutvikling. Hva som er god kvalitet, varierer langs mange dimensjoner. Synet på hva som bør forbedres, er antagelig enda mer varierende. Motivasjonen for utviklingstiltak varierer også. Ønske om økt lønnsomhet er en åpenbar driver for tiltak som gjør at en produsent kan utmerke seg og samtidig effektivisere egen organisasjon. Ønske om å sikre bedre tilbud for brukerne enn det offentlige tilbudet finner man hos alle organisasjoner og fagfolk med sterk prososial motivasjon. Det er ikke forbeholdt verken ideelle eller offentlig egenregi, men det finnes også der, selvsagt.

En metode for å sammenligne kvalitet som overraskende nok brukes lite, er å analysere avvik. Alle tjenestene vi drøfter i denne boken er underlagt tilsyn. Alle tilsynene oppretter saker og registrerer funn og vurderinger. Dette har de gjort i mange år, og over hele landet. En analyse av hvor det er flest avvik, hva slags avvik man finner hvor og hos hvem, vil være nyttig informasjon til både samfunnsdebatt og til den enkelte virksomhetens forbedringsarbeid.

Stortingsrepresentant Tone Wilhelmsen Trøen (H) stilte i mai 2024 spørsmål til helseminister Jan Christian Vestre (Ap) om det er gjort systematiske undersøkelser av avvik identifisert av statens tilsynsmyndigheter. Hun ønsket å se om det er en ulik fordeling av feil mellom ulike eierformer. Statsråden svarte at det ikke er tilgjengelig statistikk på forskjeller i avvik mellom offentlige og private tjenesteprodusenter innenfor helse og omsorg. Dette er en nyttig klargjøring. Statsrådets svar sammenfaller med analysene som Avkommersialiseringsutvalget gjengir i kapittel 12.5 for sykehussektoren og 13.5 for sykehjem. Her konstateres også for begge disse tjenestene at det ikke er vesentlige kvalitetsforskjeller mellom tilbydere, basert på hvilken eierform de har.

En konklusjon kan dermed være at det offentlige i all hovedsak får den kvaliteten det offentlige bestemmer seg for og betaler for. Vi har i liten grad brukt konkurranse som virkemiddel for å skape bedre kvalitet, og vi bruker i liten grad private aktører og konkurranse som et strategisk virkemiddel for å innovere frem ny og bedre tjenestekvalitet.

Går vi over til å vurdere konkurransevirkninger på priser og kostnader, må vi først minne om at det ikke er noe poeng i å vurdere konkurransevirkninger på prisen til bruker. Den er i praksis politisk bestemt for

alle de tjenestene vi ser på. Derimot, ser vi etter konkurransevirkninger for den offentlige kunden, er det relativt enkelt å dokumentere at anbud gir brutto besparelser i kostnad eller effektiviseringer i produksjon. Det ser vi i alle sektorer med anbudskonkurranser, og vi kan egentlig lese virkningen rett fra debatten om hvordan beskytte ideelle virksomheter som har en kostnadsulempe.

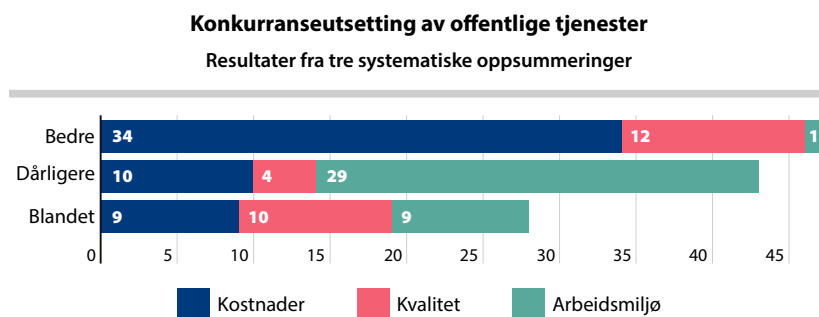
Arild Aspøy og Mathilde Aarvold Bakke gjorde i 2018 en analyse av en omfattende mengde studier av virkninger av konkurranseutsetting, publisert i *Stat og Styring* nr. 4/2018. De oppsummerer analysen slik:

Samlet sett kan vi si at analysene viser et bilde av at konkurranseutsetting gir økte økonomiske gevinster, bedre eller uendret kvalitet, mens arbeidsmiljøet/lønnforholdene ganske tydelig blir dårligere. De politiske konsekvensene er at offentlig og privat sektor trekkes nærmere hverandre, verdimessig og organisatorisk.

Den kvantitative analysen i artikkelen er illustrert i Figur 20 nedenfor:

### Figur 20

*Konkurranseutsetting av offentlige tjenester, fra Aspøy og Bakke i Stat og Styring nr. 4/2018.*



Fordeling av antall studier på variablene kostnader, kvalitet og arbeidsmiljø. N = 137

Det samme ble lagt til grunn i den fortsatt pågående rettssaken om reserverte kontrakter for ideelle mellom Norlandia og Stendi, og Oslo kommune. Saken gjelder drift av sykehjem i Oslo kommune. Her konstaterte tingretten at «[...]

Det er [...] dokumentert at kommunens egenregipris ligger godt over nivået for plasser drevet av ideelle, og enda lenger over nivået for plasser drevet av andre private». Tingretten baserte seg her på opplysninger fremlagt av kommunen, og dette fakta-premisset i saken har ikke vært omstridt mellom partene i ankeomgangen.<sup>56</sup>

Det vi snakker om her, er klare konkurransevirkninger. Besparelser vil bare oppstå dersom konkurransen er god. Er konkurransen svak, er det ingen grunn til å forvente besparelser. Innen kjøp av enkeltplasser i institusjonsbarnevernet kan dette være en utfordring, som påpekt i kapittel 7.4.3 i NOU 2024:17. Slike enetiltak er individuelle vedtak, med høy grad av individuell tilrettelegging. Plassene må ofte kjøpes under tidspress. Da blir det utfordrende å sikre konkurranse til fordel for den offentlige kjøperen.

En vurdering av konkurranseforholdene i barnevernet er gjort av Oslo Economics. De konkluderer med at tilbyderne bidrar til bredere tilbud, mer fleksibilitet og kostnadseffektivitet.<sup>57</sup> Her påpekes også at behovene for tilrettelegging av individuelle tiltak er en styringsutfordring. Dette problemet er avledet av brukerens behov og rettigheter, og ikke av hvem tilbyderen er.

Netto besparelse avhenger av hvilke transaksjons- og styringskostnader som tilføres den styringskostnaden man ellers måtte påregne for å sikre samme produksjon (se mer om dette nedenfor).

### **Anbud for å redusere sykehuskøer – eller fløteskumming?**

I spesialisthelsetjenesten er en utfordring å organisere kapasiteten slik at køene av pasienter som har fått tildelt rett til en behandling tas unna. Vi så allerede i introduksjonen hvordan forventet produktivitetsvekst i helsesektoren er svak. I tillegg trekker både demografi, stadig forbedrede medisinske behandlingsmuligheter og økende forventninger i befolkningen i retning av økt behov. Men på ethvert tidspunkt er etterspørselen bestemt av staten gjennom fastsettelse av pasientens rett og statens plikt til behandling. De færreste av oss produserer behov for sykehusbehandling for moro skyld. De fleste behandlingstiltak skjer bare en gang.

---

56 Se Oslo tingretts dom av 13. desember 2023 i sak TOSL-2021-21791, Stendi AS og Norlandia Care Norge AS mot Oslo kommune, avsnitt 1.3.3.4. Dommen ble anket til Borgarting lagmannsrett, som 13. desember 2024 avsa dom i sak LB-2024-36676. De private partene vant i begge rettsinstanser, men kommunen har anket saken inn for Høyesterett.

57 Oslo Economics: *Analyse av konkurranseforholdene i markedene for tiltak og tjenester til statlig og kommunalt barnevern* Rapport til Barne- og familiedepartementet (2019).

Ventetidene i store deler av helsetjenestene bygde seg opp under pandemien og har fortsatt å øke etterpå. I 2023 var gjennomsnittlig ventetid for behandling i somatisk spesialisthelsetjeneste 13 dager lenger enn i 2019. I samme periode har ventetiden for behandling i psykisk helsevern, både for barn og unge og for voksne, økt med om lag 10 dager. Andelen fristbrudd i somatikken økte fra 7,3 % i 2022 til 10,2 % i 2023. I 2016 var andelen fristbrudd kun 0,6 %. For å snu trenden lanserte regjeringen i mai 2024 Ventetidsløftet. Tiltaket er å styrke samarbeidet med private produsenter og partene i arbeidslivet, herunder NHO Geneo. Metoden er å utnytte kapasiteten hos private produsenter gjennom å kjøpe behandlinger fra disse.

Tiltaket er interessant. Det kommer bare et par år etter at regjeringen la ned ordningen med Fritt behandlingsvalg, med den begrunnelse at private sykehus tok kapasitet fra den offentlige helsetjenesten. Den politiske analysen er enkel; regjeringen er mindre kritisk til private produsenter i 2024 enn de var like etter regjeringsskiftet i 2021.

Den faglige analysen ser ut til å mangle. Hva er grunnen til at arbeidskraften og sykehusbyggene i privat sektor kan ta unna køer raskere enn i de offentlige sykehusene? Svaret er ikke at operasjonene er dårligere i det private. De har samme krav til kvalitet som i offentlige sykehus. Svaret er ikke at leger og sykepleiere er billigere i privat sektor. Svaret er heller ikke at personellet på magisk vis blir bedre i jobben sin bare ved å jobbe i privat sektor. Svaret må være noe annet.

For det første er offentlige sykehus totalleverandører. De skal håndtere alle tilfeller i samme bygg. En privat klinikk kan spesialisere seg på helt andre måter. En annen forskjell ligger i hvordan bruken av knappe faktorer organiseres. Den private bedriften taper penger når legen ikke behandler en pasient, og derfor vil man ikke bruke legene til administrativt arbeid. Bygg og utstyr tilpasses oppdragene for å sikre at kapitalen utnyttes effektivt.

Og slik kan man fortsette. De private kan ha spesialiseringsfortrinn som det offentlige ikke skal ha. De kan ha effektiviseringstiltak som det offentlige kanskje burde hatt. Hva det betyr for samfunnets kapasitet til å produsere helsetjenester at en lege slutter i ett sykehus og begynner i et annet, avhenger kun av en ting, og det er effektiviteten i de to sykehusene. Den effektiviteten avhenger igjen av sykehusets evne til å utnytte legens produksjonskapasitet så godt som mulig. Dersom et privat sykehus gjennom sitt profittmotiv klarer å behandle flere sykdomstilfeller per medgått arbeidstime, så er det politiske argumentet ovenfor helt feil. Desto mer helseeffekt vi kan skape per medgått produksjonsressurs – personell, fysisk utstyr og investert kapital – desto mer vil øvrige deler av sykehusvesenet avlastes.

Det er altså en relativt sikker konklusjon at anbudskonkurranser vil skille konkurrenter basert på kostnader og evne til å levere på den offentlige kundens behov. Dette vil avsløre kostnadsforskjeller mellom nære konkurrenter. Produsentens strategiske fortrinn for øvrig vil gi liten uttelling hvis ikke de egenskapene som skiller virksomheten fra andre, konkret etterspørres av den offentlige kunden.

Om dette er tilstrekkelig til å sikre lønnsomhet for den offentlige kunden, avhenger av hvilke transaksjonskostnader anskaffelsen påfører. Det ser vi på nedenfor.

## **Innovasjon og utvikling som følge av styring eller konkurranse?**

Et argument for å bruke private produsenter er som kjent å utløse mer innovasjon. Det er sentralt å undersøke denne sammenhengen nærmere for å se hvordan innovasjon hemmes eller fremmes gjennom regulering og styring. Det er også viktig å se om det er rimelig å forvente at konkurranse skal skape innovasjon i disse tjenestene.

Dette spørsmålet er enda mindre faglig utredet enn de øvrige virkningsanalysene vi har sett på i dette kapitlet. Det nærmeste man kommer er NHOs analyse av dynamiske virkninger av at kommuner tar i bruk konkurranse. Hovedfunnene er oppsummert i tekstboksen. Denne analysen er interessant fordi den ser etter virkninger på tvers av kommunen og ikke bare virkninger innenfor tjenesten. Her ser vi indikasjoner på at det oppstår læringsgevinster på tvers av sektorer i kommunen, som utløses av at kommunen interagerer mer med private aktører.

### **Kvalitet23-rapporten**

Kommuner som bruker en miks av private og offentlige leverandører scorer gjennomsnittlig høyere på effektivitet uten at det går på bekostning av kvalitet.

På vegne av NHO analyserte NyAnalyse tjenestekvalitet og ressursbruk innenfor sykehjem og hjemmebasert omsorg, barnehage, og renhold og eiendomsdrift i norske kommuner. Målet er å gi kommunene et faktagrunnlag til å vurdere eget potensial når de skal løse store tjenesteoppgaver. Dette skjer samtidig som befolkningen blir eldre, skatteinngangen reduseres, og det blir færre yrkesaktive per pensjonist.

Funnene indikerer at kommuner som i størst grad benytter en miks av private og offentlige leverandører driver mer kostnadseffektivt og med bedre kvalitet enn kommuner med lavere andel private leverandører. Dette samsvarer med funn fra tilsvarende rapport i 2019. Samtidig finnes det kommuner med alle tjenester i egenregi som driver effektivt med god kvalitet. Store kommuner er også noe mer effektive enn de små.

Hovedfunn:

- Innenfor sykehjemsdrift og hjemmebaserte omsorgstjenester øker kostnadseffektiviteten gjennomsnittlig i kommuner med høyere grad av privat og offentlig samarbeid. Analysen tyder også på at økt effektivitet ikke går på bekostning av kvaliteten.
- Innenfor barnehagesektoren øker kostnadseffektiviteten gjennomsnittlig med økende grad av privat og offentlig samarbeid. Kvaliteten, målt gjennom foreldreundersøkelser, viser at private barnehager scorer høyere enn kommunale barnehager på alle målte parametere.

Innenfor renhold og eiendomsdrift scorer kommuner med høyere innslag av privat samarbeid gjennomsnittlig høyere på kostnadseffektivitet enn kommuner som i mindre grad benytter private leverandører. Innenfor renhold og eiendomsdrift er det ikke mulig å måle kvalitet fordi det mangler nasjonale kvalitetsindikatorer som gjør det mulig å sammenligne på tvers av kommuner.

Innovasjonsvirkninger innenfor tjenestene finnes selvsagt, de er bare ikke grundig analysert. Vi har sett på utvikling av kvalitetssystemer i private barnehager. Vi har sett hvordan Lovisenberg Diakonale Sykehus tar i bruk KI for å effektivisere driften. Vi ser hvordan private skoler utvikler pedagogikk og faglig profil. Det utvikles helprivate kommersielle tilbud på utsiden av de offentlig finansierte velferdstjenestene, delvis som respons på at ny teknologi legger til rette for mer effektive forretningsmodeller, som Dr Dropin og Hjemmelegene. Men også delvis som respons på svikt i det offentlige tilbudet, som vi ser gjennom et stadig større marked for private og forsikringsfinansierte helsetilbud. Alt er innovasjon, som oppstår i samspillet mellom privat sektor og de offentlig finansierte tjenestene. Men det er ikke slik at all innovasjon bidrar til å styrke de offentlige tjenestene. Det politiske spørsmålet er da om det er innovasjonen som skal kveles, eller om det er innovasjonsincentivene som bør styres bedre. Dette kommer vi tilbake til i avslutningskapittelet.

## **Transaksjons- eller styringskostnader**

Kostnader til kontrakter og kontroll er gitt betydelig oppmerksomhet i Avkommersialiseringsutvalgets NOU 2024:17, særlig kapittel 3.5, og analysene i Velferdstjenesteutvalgets NOU 2020:13, se særlig kapittel 4.

Styringskostnadene ved å kjøpe produksjonskapasitet for å løse det offentlige lovpålagte oppdrag kan oppsummeres slik:

- Kostnader ved å utforme konkurransegrunnlag og kontrakter, samt å tilpasse de styringsvirkemidler som ellers brukes overfor egenregi-produsenter, til kontraktsrettslige styringsmekanismer.
- Beslutte og forberede konkurranseutsetting, gjennomføre anskaffelsen og inngå kontrakt, herunder håndtere rettslige klager mot feil eller mangler ved anskaffelsen.

En rekke forhold omtales som styringskostnader ved å bruke private, uten å være det. Det er for eksempel ikke en styringskostnad at den sørge for-ansvarlige må sikre at den private produsenten samarbeider med andre deler av det offentlige tjenestetilbudet. Dette må sikres også for egenregiprodusenter, og er et vanlig styringsproblem i offentlig sektor.<sup>58</sup> Det er heller ikke en styringskostnad ved bruk av private produsenter å sikre rettssikkerhet eller likebehandling for brukerne. Dette sikres i forvaltningen, gjennom prosessen for tildeling eller endring av brukerens tjeneste. At produsenten må likebehandle pasientene er en selvfølge, og nedfelles i avtalevilkårene. Men dette er noe som må sikres for alle produsenter, og brukernes rettssikkerhetsgarantier gjelder primært overfor den offentlige forvaltningen, som fastsetter innholdet i tjenesten.

Det hevdes at det er en egen styringsutfordring ved å bruke private produsenter, nemlig at det offentlige eller allmennheten mangler innsyn i forhold hos produsenten. Det er korrekt i den forstand at det offentlige mangler innsyn i forhold ved den private produsenten som ikke er dekket av enten en innsynshjemmel eller et kontraktsfestet rapporteringskrav. Myndigheten må sikre seg samme informasjon fra en privat produsent som fra en egenregiprodusent. Dette gjøres helt rutinemessig gjennom kontrakter eller forvaltningsrettslige styringsvirkemidler.

Det er også slik at informasjon som produsenten rapporterer til innkjøper, kan være taushetsbelagt etter reglene om taushetsplikt i forvaltningsloven

---

58 Riksrevisjonens rapport Helse- og velferdstjenester til personer med samtidige rusmiddelidelser og psykiske lidelser, Dok 3:5 (2024–2025) retter den sterkeste form for kritikk mot Helse- og omsorgsdepartementet og Arbeids- og inkluderingsdepartementet, og manglende samhandling er ett av grunnlagene for kritikken.

eller andre lover. Dette er imidlertid heller ikke et styringsproblem. Ansvarlig myndighet har jo informasjonen de trenger; de har bare ikke lov til å dele personopplysninger eller forretningshemmeligheter med andre.

Det er heller ikke nødvendigvis riktig å regne kostnader ved rettslige prosesser knyttet til en anbudskonkurranse som en styringskostnad som skyldes de private. Kostnaden utløses av misfornøyde private virksomheter, men den forårsakes ofte av dårlig gjennomførte innkjøpsprosesser, eller gjennom politiske valg, for eksempel om å reservere kontrakter for ideelle.

I tilskuddsfinansierte markeder vil transaksjonskostnadene være de kontrollkostnader reguleringene skaper. Disse er annerledes for private produsenter enn for offentlige. De mest omtalte eksemplene er kontrollen med at private barnehager og skoler ikke bruker tilskuddene til andre formål. Transaksjonskostnaden for det offentlige blir her den merkostnad det offentlige har med kontroll av private, som overstiger kontrollkostnaden man har med offentlige skoler og barnehager.

Styrings- og kontrollkostnader må beregnes, men de må beregnes riktig. Der man har ekstra styringskostnader fordi en produsent er privat, må merkostnaden trekkes fra gevinsten som eventuelt oppsto i anbudskonkurransen. I anbudsmarkeder vil merkostnaden typisk være merkostnaden ved å omforme krav til egen tjeneste til et korrekt utformet konkurransegrunnlag, og merkostnader til å endre intern styring om til kontraktsbasert styring. Slike kostnader vil reduseres gjennom gjentatte anbud, og må antas å være vesentlig redusert for de tjenestene vi ser på her. I disse tjenestene har kontrakter og anbudskonkurranser blitt brukt gjennom flere år, og man må forvente at kontraktsutforming og styringserfaringer er velutviklet og godt kjent i tjenestesektorene. Hvis kommuner og statlige etater skulle velge å ikke trekke på kollegers erfaringer med kontraktsutforming og effektiv styring, har vi en styringssvikt.

## **Styringsutfordringer – input, output eller outcome?**

I Avkommersialiseringsutvalgets utredning vies betydelig oppmerksomhet til hvordan velferdstjenestene preges av styringsutfordringer. Vi har i kapitlene

foran sett nærmere på hva som styres og hvordan det styres, for at velferdstjenestene skal nå de politiske målene som er satt.

I strategi og ledelse er det vanlig å skille mellom styring og måling av innsatsfaktorer, produserte resultater og effekter. Man advarer gjerne mot å fokusere for sterkt på innsatsfaktorer som medgått tid, ressursinnsats og de mer mekaniske delene av tjenesteproduksjonen. Økt resultatorientering retter lederes oppmerksomhet mot å måle hvilke resultater man oppnår. Gode ledere vet imidlertid at også gode resultater kommer til kort hvis kundene og markedet egentlig ønsker helt andre effekter eller en annen type verdi. Dyktige strateger klarer å avdekke kundenes preferanser – kanskje til og med kommende kundepreferanser – gjennom god kundeorientering av virksomheten.

I velferdstjenesteproduksjonen er de grunnleggende formålene – politisk ønsket «Outcome» – styrende for hvordan tjenestene er regulert og «designet». Ulike kundepreferanser er delvis tatt høyde for gjennom begrensede muligheter for brukervalg av produsent, og gjennom brukerinnflytelse på selve tjenesten. Men mest politisk oppmerksomhet rettes mot input; hvilke strukturfaktorer skal vi ha, og hvordan skal det reguleres frem. Premissleverandører for denne agendaen er ressurssterke interessegrupper på arbeidsgiver- og arbeidstakersiden. Arbeidstakersiden jobber for bemanningsnormer og tiltak som hever deres anseelse og lønnskrav. Arbeidsgiversiden forsøker på den andre siden å stå imot kostnadsøkninger som de ikke får betalt for, og søker å fremme politikk som øker markedsmulighetene for bedriftene de representerer.

Deler av styringen er imidlertid rettet mot noe helt annet enn input, output og outcome. Det gjelder regulering av hva produsenten ikke kan bruke ressurser til, som ellers ville være både lovlig, mulig og ønskelig for produsenten. Tilskuddene til private skoler og barnehager må brukes til driften. Det er ulike regler for å sikre at pengene ikke går til å finansiere annen virksomhet. Den gode ideen bak dette er at hele tilskuddet skal komme barna til gode.

En annen variant er styring av produsentens overskuddsdisponering. Overskudd oppstår når produsenten har levert alle tjenestene, fått betalt gjennom vederlag eller tilskudd, dekket lønn og andre kostnader, og så har penger igjen. Det normale er at eierne da får lov til å avgjøre om overskuddet skal pløyes tilbake i bedriften eller betales ut som utbytte til seg selv. I dette tilfellet har privatskoleloven et utbytteforbud. Dette er også begrunnet i at det offentlige tilskuddet skal komme barna til gode. Styringen er dermed rettet

mot penger som ikke er brukt, heller enn mot hva som vil være riktig bruk av pengene.

Slike reguleringer vil, uansett hva man måtte mene om dem, gi styringskostnader som ikke påvirker verken input, output eller outcome. Styringskostnader oppstår både for staten og for de private produsentene. Både for skoler og barnehager er det etablert et helt eget tilsynsapparat for å sikre at pengene ikke brukes feil. I tillegg har man kontroll av både offentlige og private produsenter for å sikre at pengene brukes riktig. Det vil si at tjenestene holder det faglige og kvalitative nivået de skal.

Slik styring gir en selvforsterkende negativ spiral. Når eieren ikke har mulighet til å hente ut gevinst på vanlig måte, oppstår insentiver til å finne omveier. Den mest åpenbare omveien er å leie ut ikke bare bygg, men også utstyr og tjenester, til selskapet med utbytteforbud fra et selskap som ikke har utbytteforbud. Isolert sett er ikke det noe galt. En skole eller en barnehage har behov for å hente ut spesialiseringsgevinster fra et eiendomsselskap som sikrer profesjonell forvaltning av bygg og utstyr, akkurat som man gjør i både næringsliv, stat og kommune ellers. Men reguleringen forsterker slike insentiver. I stedet for å finne optimal ressursbruk, tvinges ledelse og eiere til å se etter maksimalt potensial for konserninterne leietransaksjoner. Dersom de ikke utnytter mulighetene, kan ledere byttes ut av aksjonærer som mener det er illojalt å ikke gjøre lovlige tilpasninger til utbytteforbudet.

Dobbelt ille blir slike styringskostnader når man etablerer andre rettslige normer for verdsetting av denne typen konserninterne økonomiske transaksjoner. I skatteretten, som jo må forholde seg til slike transaksjoner i hele økonomien, er det et krav om at verdien skal beregnes til markedspris. Da vil ikke skattekrav kunne flyttes fra det ene selskapet til det andre. Skattleggingen blir korrekt, så lenge prisingen er korrekt. Det er vanskelig nok. I både skole- og barnehagetilfellene har mange av konfliktene rundt disse spørsmålene handlet om at det statlige tilsynet legger til grunn andre verdier enn skattemyndighetene gjør. Vi får dermed en trippel styringskostnad, som har liten eller ingen innvirkning på selve tjenestetilbudet.

Tilhengerne av dette regelverket vil åpenbart kunne innvende at bedriftene bare bør la være å søke etter overskudd fra driften. Den som lar være å finne fiffige leietransaksjoner unngår styringskostnadene. Problemet med dette er at virksomheter som ikke kan forrente investert kapital vil miste eiernes incentiv til å utvikle virksomheten.

## «Systemeffekter» og falske positiver

Et viktig spørsmål er, som nevnt i starten av dette kapittelet, å vurdere om private produsenter, og særlig de som har kommersielt orienterte eiere, leder til systemforfall, svekket styrbarhet og reduksjon av demokratisk legitimitet. I Avkommersialiseringsutvalgets NOU 2024:17 oppsummeres kommersialiseringens konsekvenser i kapittel 16.3 som økt ulikhet og todelt velferd, økte styringsutfordringer og styringskostnader og at bruken av kommersielle aktører i mange tilfeller har ført til svekkede vilkår for ansatte, ettersom kostnadsbesparelser knytter seg til lavere lønn og pensjon, samt arbeidstidsordninger som gir lavere enhetskostnad per arbeidstime. Oppsummeringen er i stor grad basert på forskningen til utvalgsmedlem Marta Szebehely, professor emeritus ved Stockholms universitet.

### **Systemsvikt i fastlegeordningen?**

Et eksempel på at samme kritikk kan komme også fra tilhengerne av private tjenesteprodusenter er illustrert i et større oppslag i Dagens Næringsliv 25. september 2024. Her påpeker NHOs direktør for arbeidsliv, Nina Melsom, at fastlegenes økonomiske insentiver ikke tar høyde for kostnadene de påfører landets arbeidsgivere. Hun etterlyser at fastlegene må bli bedre portvoktere.

Lege og skuespiller Anders Danielsen Lie kommenterer utspillet fra Melsom i en kommentar i Aftenposten 27. september 2024. Han vektlegger den praktiske siden av fastlegenes situasjon og sier at fastlegene «taper penger på å prøve å snakke pasienter ut av 100 prosent sykemelding i en situasjon hvor de allerede har for liten tid til pasientene og for stor administrativ byrde.»

Dette er en kritikk som handler om systemvirkningene av private kommersielle tjenesteprodusenter. Kritikken er ikke at legene er private, men at insentivene de er gitt gjennom statens styring av dem, leder til resultater som ikke er optimale for samfunnet som helhet.

Som vi har sett, er det lite grunn til å frykte et todelt velferdssystem i Norge. Skal det skje, må politikken endres. Beslutninger om tjenestetildeling, kapasitet, pris og kvalitet må flyttes fra lovgivning og forvaltning til markedet. Politikken må endres slik at tjenestene prises på markedsmessige vilkår. Tjenesteprodusentene må i så fall kunne forskjellsbehandle brukere basert på betalingsvilje, eller basert på hva som tjener produsentens økonomi. Dette er ikke en sannsynlig utvikling i Norge. Utviklingen går i motsatt retning. Rådende politikk er å sette prisene på barnehagetjenester ned. Diskusjonen går

på om nye tjenester, som tannhelse, skal innlemmes i det offentlige ansvaret. Vi har ingen diskusjon om å ta tjenester ut av det offentlige ansvaret.

Der vi har noe som ligner på en todeling, er innen spesialisthelsetjenesten, med et stadig økende privat og forsikringsfinansiert marked. Når privatpersoner og arbeidsgivere vil betale av egen lomme for å få en helsetjeneste som ellers er gratis, bør man diskutere hvorfor. Rent intuitivt er det vanskelig å se noen annen forklaring enn at det offentlige tilbudet ikke leverer de gratis tjenestene hurtig nok. Hvis todelingen skyldes lange og økende køer, er neppe løsningen å hindre helseforetakene fra å kjøpe spesialisert produksjon av behandlinger fra private sykehus. Hvis det er andre drivkrefter bak den private veksten i sykehusmarkedet, må de kartlegges og forstås.

Spørsmålet om styringsutfordringer og systemvirkninger ble ikke undersøkt empirisk i NOU 2024:17. Det er imidlertid klart at styring og drift av velferdstjenestene er en meget krevende øvelse. Kompleksiteten har mange forklaringer, som vi har sett, men brukerrettigheter og offentlig ansvar virker å være kjernen.<sup>59</sup> Dette stiller betydelige krav til styring av både strukturkvalitet og prosesskvalitet. Det krever et ganske omfattende forvaltningsapparat for at de vi kaller sørge for-myndigheter kan sikre at målene realiseres, og at riktig tjeneste tildeles på riktige vilkår, til riktig bruker.

Det er også klart at det å ha private produsenter ved siden av offentlig egenregi vil gi en økning i kompleksitet. Vi har sett at kontraktsbasert styring og styring gjennom forvaltningsrettslige instrumenter har ulikheter, som det er viktig å forstå. Men hva man styrer og hvordan man styrer ved bruk av disse to ulike metodene, er normalt nokså likt for ulike produsenter. Økt kompleksitet ligger primært i ulik rettslig form for styring, og ikke i hva styringen handler om, eller hva den skal oppnå.

Et viktig argument for å bekymre seg for styringskostnader er at de private produsentene har andre mål enn det offentlige målet med tjenesten. Her har vi også argumentet om at ideelle har mer sammenfallende mål med det offentlige enn andre private. Heller ikke dette er undersøkt empirisk i særlig grad. Teorien skulle tilsi at for å lykkes, må bedriften skape verdi for

---

59 Avkommersialiseringsutvalget anerkjenner på s. 63 i NOU 2024:17 at individuelle rettigheter kan være en kilde til styringskostnader. Selv om alle rettighetene er beskrevet i utredningen, faller det utenfor mandatet å drøfte hvilken betydning de har som forklaringsvariabel.

en ansvarsbevisst offentlig etat. Målene vil dermed nokså lett sammenfalle, heller enn å divergere. Vi har også sett at ideelle organisasjoners mål nesten per definisjon fraviker målene til den enkelte kommune eller den enkelte tjenesteansvarlige etat.

En viktig kilde til kritikk mot private produsenter, og mot bruken av dem i utgangspunktet, kommer fra salg av virksomheter. Det oppfattes som feil at man kan starte mange barnehager som drives for det offentliges regning, og så selge virksomheten. Eller man problematiserer at en produsent selger eiendom, enten til en uavhengig investor eller til et eget selskap i samme konsern, for så å leie eiendommen tilbake. Det er viktig å normalisere disse tingene. For det første vil kjøperen måtte forholde seg til den samme inntektssiden som selgeren. Det er vanskelig for en ny kjøper å realisere store inntekter, som selgeren ikke evnet å få til, så lenge virksomheten fortsetter som velferdstjenesteprodusent. For det andre er ikke salg noe alternativ til utbytte, mer enn som en engangsforeteelse. Ideen om at man kan endre strategi fra utbytte til salg, er en misforståelse. Det samme gjelder mistanken i Avkommersialiseringsutvalgets innstilling om at eiendomssalg og tilbakeleie er en måte å skjule store overskudd på. Det kan riktignok være mulig å flytte overskudd mellom to selskaper i samme konsern på denne måten, men det er vanskelig å se hvorfor dette er lurt når eiendommen selges til noen andre. Det å ha eiendom og drift i separate enheter er vanlig også i stat og kommune. Salg for å realisere virksomheter man ikke lenger skal drive, eller eiendom som kan forvaltes bedre av noen andre, er normale disposisjoner både i offentlig og privat sektor.

Tesen om styringskostnader bør også testes mot styringsforbedringer. Dersom man oppdager at en privat produsent har funnet et hjørne som kan kuttes for å spare penger, kan man trygt legge til grunn at det samme skjer et eller annet sted også i offentlig egenregi. Den ansvarsbevisste prinsipal vil da ta stilling til om vedkommende hjørne faktisk bør kuttes for alle, slik at hele sektoren sparer ressurser. Alternativt kan prinsipalen vurdere om hjørnet bør forsterkes slik at ingen kan kutte det. Styringskostnader er også en kilde til læring, som kan lede til forbedret styring. Dette er også innovasjon.

Det er en realitet at en rekke lønns- og arbeidsvilkår er ulike mellom ulike tariffavtaler i Norge. Forskjellen er kanskje særlig tydelig mellom tariffavtaler i offentlig og privat sektor, der ordningene for tjenestepensjon er ulikt utformet. Lønns- og arbeidsvilkår i velferdstjenestene er

grundig beskrevet i Velferdstjenesteutvalgets utredning, NOU 2020:13, og i Avkommersialiseringsutvalgets utredning, NOU 2024:17. En grundig analyse av faktiske lønnsvariasjoner for ulike yrkesgrupper i helsevesenet er nylig gjort av SSB for NHO Geneo. Analysen viser at variasjonene i lønn dels skyldes variasjoner mellom ulike sektorer, og dels skyldes de ulike praksis i ulike deler av helsevesenet for opparbeidelse av tillegg. For eksempel er gjennomsnittlig månedslønn for sykepleiere rundt 600 kroner høyere i kommuneforvaltningen enn i privat sektor. Forskjellen øker til rundt 1500 kroner om man ser på medianen av månedslønn. Den høyere månedslønnen i kommunene skyldes høyere uregelmessige tillegg. Derimot er den avtalte månedslønnen, der uregelmessige tillegg ikke er inkludert, høyere i privat sektor enn i kommunene.<sup>60</sup>

I denne boken beskriver vi hvordan regulering og styring påvirker konkurranse og innovasjon. Temaet er ikke om regulering og styring påvirker lønns- og arbeidsvilkår. Men hvis vi tillater et lite tematisk sidesprang, vil vi se at også dette er realøkonomiske forhold som styres av politikk, og som bedriftene så tilpasser seg. Det er ikke omvendt. Det er lovgivningen som avgjør hvilke krav som stilles til arbeidstid, skiftordninger og organisering av arbeidet. Dersom lovgivningen ikke har regulert dette, er det normalt å anse som et bevisst valg.

Vi har bemanningsnormer i skole og barnehage, men ikke i kommunale sykehjem, og dette er det en politisk forklaring på. Det er også en klar politisk grunn til at pensjonsordningene er ulike mellom offentlig og privat sektor, og til at sykepleierne har en helt egen ordning for tilleggspensjon. Lønn er i norsk arbeidslivstradisjon overlatt til partene i arbeidslivet, med den politisk aksepterte konsekvensen at vilkårene mellom ulike tariffavtaler er og vil fortsette å være ulike. Dette leder til at både bedrifter og arbeidstakere opptrer som «kunder» i markedet for kollektive avtaler. Arbeidstakere velger den fagforening og tariffsamarbeid som de mener seg best tjent med. Det samme gjør bedriftene.

---

60 *Lønnsstatistikk for utvalgte helse- og sosialfaglige yrker i kommuneforvaltningen, statsforvaltningen og privat sektor*, av Fredrik S. Edelman, seksjon for arbeidsmarked- og lønnsstatistikk, SSB, 20. desember 2024.

Skulle alle bedriftene trekke til de billigste avtalene, og alle arbeidstakerne gå til tariffavtalene med høyest ytelse, vil arbeidstakerne over tid kunne tvinge gjennom den avtalen de tilhører.

Det er ikke tvil om at alle arbeidsgivere vil søke etter de arbeidsvilkår som tjener dem best. Tenker vi oss en situasjon med overskudd på arbeidskraft, svake reguleringer av arbeidstakernes rettigheter og en dårlig organisert arbeidstakerside, vil vilkårene for de ansatte presses nedover. Situasjonen i Norge er i stadig økende grad omvendt. Vi har underskudd på arbeidskraft, gode reguleringer av arbeidstakernes rettigheter og en sterkt organisert arbeidstakerside gjennom flere ulike fagforeninger. Vi har også et særlig velutviklet system for tariffavtaleforhandlinger og håndtering av arbeidskamp. Det er vanskelig å se hvorfor tjenestekjøp fra helseforetak eller kommuner, eller noen flere private skoler, skal kunne svekke lønns- og arbeidsvilkår.

Systemvirkningene av å ha private tjenesteprodusenter er imidlertid en god ting å bekymre seg for. Bekymringen tar utgangspunkt i velferdstjenestenes politiske formål og leder til kritiske spørsmål ved om vi gjør uheldige valg når private produsenter får utvikle seg. De som er for økt bruk av private produsenter må ta bekymringene på stort alvor. Skulle de slå til, vil selv ihuga høyrefolk kunne gå inn for en «avkommersialisering».

Bekymringene fører likevel lett til falske positiver. Det er ikke slik at enhver indikasjon på at bekymringene er begrunnede, er bevis for at systemet er ødelagt. Særlig svikter årsakssammenhengen når det hevdes at det er bruk av kommersielle produsenter som skaper utfordringene. Styringsutfordringene er reelle utfordringer, som politikerne løser på gode og mindre gode måter. Men vi har et gjennomregulert og offentlig styrt tilbud av offentlig finansierte velferdstjenester i Norge. Det er vanskelig å se at den bedrift eller kommunale organisasjon som utnytter en handlefrihet til sin egen fordel, selv skulle være årsaken til at handlefriheten finnes.

## **Hvordan påvirkes tjenestene av konkurranse fra private?**

Hvis vi legger til side de politiske kontroversene om private, kan vi her mot slutten av boken kort og enkelt gjøre en oppsummering av virkningen av at

de deltar i tjenesteproduksjonen. Dette gir grunnlag for en liten analytisk tese helt til slutt om hvordan konkurransen egentlig virker.

Private skoler gir variasjon i kvalitet, og i enkelte tilfeller økt kvalitet. Kostnadene for det offentlige går ned på grunn av finansieringsordningene. Kostnaden for brukerne går opp på grunn av unntaket fra gratisprinsippet ellers i skolen. Med nasjonale inntakssoner motvirker private skoler segregeringsvirkningen av nærskoleprinsippet. Det er visse indikasjoner på karakterinflasjon i private skoler, og det følger kostnader med det å ha egne godkjenningsgrunnlag. Forbud mot utbytte og egne regler om verdsetting av konserninterne transaksjoner skaper kontrollkostnader som ikke direkte står i sammenheng med økt kvalitet.

I barnehage er den viktigste virkningen lavere kostnader for det offentlige, og en forsterkning av det offentliges insentiv til å redusere kostnader i egne barnehager. Dette følger av hvordan finansieringsordningen er utformet, og særlig det at en kommunes tilskudd til en privat barnehage er en funksjon av kostnadene til kommunens egne barnehager. Noen av de private barnehagene investerer i kvalitetsutvikling, men det er uklart i hvilken grad dette leder til kvalitetsforbedring hos alle barnehager.

I barnevernstjenestene er privates bidrag først og fremst kapasitet, samt kvalitets- eller metodeutvikling. Det er konkurranseutfordringer i deler av sektoren. Dette gjør det vanskelig å slå fast med sikkerhet om kostnadene går ned, særlig når man sammenligner med en høyst hypotetisk situasjon der det offentlige har all nødvendig kapasitet selv.

I sykehjemssektoren er reduserte kostnader hovedvirkningen av anbud på drift av sykehjem. Kvalitetsvariasjoner oppstår i hovedsak der det etterspørres fra den enkelte kommunen. Om innsparingene oppveies av økte transaksjonskostnader er ikke undersøkt. For kommuner som enten selv har erfaring med konkurranseutsetting, eller trekker veksler på erfaringene fra de som har det, er det liten grunn til å tro at det er tilfellet.

I sykehussektoren er hovedvirkningen av anbudsutsatte tjenester at helseforetakene kan hente ut spesialiseringsgevinster hos de private sykehusene. Dette må antas å gi en produktivitetsgevinst for sektoren som helhet. Frykten for et todelt helsevesen har ingen sammenheng med helseforetakenes kjøp av tjenestekapasitet fra det private markedet. Derimot utvikler det seg et privat marked for helsetjenester. Dette virker dels å skje som følge av kapasitetsbegrensninger og ventetider i det offentlige tilbudet, og dels fordi det offentlige tilbudet ikke dekker alle tjenester brukerne etterspør.

Denne korte oppsummeringen er gjort på bakgrunn av den analytiske tilnærmingen i denne boken, og på grunnlag av de offentlige utredninger og de mange andre analyser som er gjort i senere år. Den er i seg selv politisk kontroversiell, og man kan gjerne være uenig i den. Selv de som ikke mener den er dekkende, burde kunne finne interesse i ett analytisk poeng som fremstår nokså tydelig. Det er at effektene er rimelig statiske. De er ganske forutsigbare, enten de er reguleringsvirkninger eller konkurransevirkninger. Innovasjonen som ligger bak disse virkningene er også temmelig forutsigbar, og virkningen er avgrenset.

La oss gå tilbake til tilfellet med Akademiets gode resultater på Utdanningsdirektoratets elevundersøkelse for å illustrere poenget. Forklaringen på at en virksomhet kan ha stabile og gode resultater over lang tid er at det ikke er noen som utfordrer dem. Det kan bare tyde på at selv om Akademiet må konkurrere på kvalitet for å oppveie sin egen prisulempe i forhold til offentlige skoler, er det ingen i den offentlige skolen som tar opp hansken.

Vi kan se noe lignende i sykehjemssektoren. Konkurransetsetting av sykehjem har pågått i lang tid nå. Når Oslo kommune fortsatt kan spare penger på nye tilbud etter forrige kommunevalg, betyr det at kommunen ikke har svart på konkurransen og effektivisert sine egne sykehjem. Når private sykehus tar unna køer gjennom «masseproduksjon» av noen behandlinger, avslører det også at staten ikke har svart på sin egen kapasitetsutfordring.

Dette kan tyde på at reguleringene og konkurransen bare virker én vei. De private responderer og skaper en effekt, enten på kostnad eller på kvalitet. Men responsen fra det offentlige tilbudet kan synes å utebli. Dette kan bare bli en tese som ikke kan bevises, men det ser ut til at konkurranse fra private produsenter ikke leder til en kappestrid om løpende forbedring. Konkurranse virker, men – som påpekt i kapittel 2 – bare dersom konkurrentene lar seg inspirere av muligheter og behov. Hvis de offentlige produsentene ikke lar seg inspirere til å forbedre forbedringene som skapes av de private konkurrentene, blir samfunnseffekten svak.

Selv om tesen ikke kan bevises, kan man si en ting nokså sikkert om den. Og det er at i den grad den er velbegrunnet, så ligger forklaringen i manglende forventninger om forbedring, fra politikk, styring og ledelse. Av dette kan vi også trekke en nokså sikker slutning, og det er at veien til styrket evne til stadige forbedringer i produksjonen av velferdstjenester, må gå gjennom bedre ledelse. Og den må skapes gjennom politikk. Først når politikken skaper bedre ledelseskultur for endring, kan man forvente sterkere effekter av konkurranse.