

Kapittel 3

Bedriftenes egenskaper, strategier og interesser¹¹

Innledning

Kommersielle private fremstilles som noe nytt innen privat velferdsproduksjon. Det er feil. Private har alltid hatt en helt sentral plass i det offentlig regulerte og finansierte tjenestetilbudet, kommersielle som ideelle. De ideelle har drevet både sykehus, sykehjemsdrift og rusomsorg. Andre private har deltatt i utvikling av både primær- og spesialisthelsetjenesten, som leger og legespesialister, og en rekke private sykehjem og barnevernsinstitusjoner. Barnehager var en ren markedsbasert tjeneste for bare noen tiår siden, selv om kommunene sto for mye av kapasiteten.

Gjennom 1900-tallet gikk mye av velferdstjenesteproduksjonen fra ufaglært arbeid i hjemmet til etablering av forventninger om mer faste og institusjonsbaserte tjenestetilbud. Disse ble startet primært av ideelle organisasjoner, men det offentlige tok så over mer og mer. Når disse tjenestene så er konsolidert

11 Både dette kapittelet og øvrig omtale i boken av strategi som teorifag, og ulike virksomheters strategi og egenskaper, er hovedsakelig basert på *Strategiboken* av Lasse Lien, Eirik Sjøholm Knudsen og Tor Øyvind Baardsen, Fagbokforlaget 2016.

og gjort til offentlige tjenester, kommer kommersielle virksomheter frem med et mål om å kunne gjøre produksjonen rimeligere for det offentlige.

I de siste 10–15 årene har debatten dreid mot spørsmålet om ideelle organisasjoner har særtrekk som skiller dem fra kommersielle private. Det diskuteres også om de kanskje ligner mer på offentlige virksomheter. De ideelle har dermed ført de politiske motstanderne sammen. De som er mot private produsenter, aksepterer de ideelle litt lettere fordi de ikke har en kommersiell eier. Tilhengerne av private støtter også de ideelle, fordi de er private supplementer, solid forankret i sivilsamfunnet.

I dette kapitlet skal vi se nærmere på dette samspillet fra et strategisk perspektiv. Det viktigste budskapet er å få frem hvordan og hvorfor private er ulike. De har ulike eiere, og noen har ikke eiere. De har ulike strategier, med ulike mål, og de har ulike ressurser. De har ulike evner til å lykkes og skape økonomisk verdi, enten vinningen skal hentes ut av en eier eller gå til et sosialt formål.

Velferdstjenesteutvalget¹² viste at privates lønnsomhet varierer. Variasjonen var større innenfor samme velferdstjenestemarked enn forskjellen i gjennomsnittlig lønnsomhet mellom de ulike tjenestene. Dette viser igjen at de private er innbyrdes ulike. De må ikke behandles som om de er like, eller oppfattes som at de er like. Dette er sentralt for å kunne gjøre informerte politiske valg om bruk av private. Det er også viktig for å gjøre riktige analyser av private aktørers fordeler og ulemper for det offentlige. Velger vi teoretiske analysemodeller som forutsetter at de private tenker på samme måte, kan vi legge til grunn at analysene blir ufullstendige eller helt gale.

Grunnleggende strategi

En bedrift må gjøre to ting for å overleve. Det første er å skape en verdi for kundene sine som er større enn kundens maksimale betalingsvilje. Ingen vil kjøpe noe som enten er for dyrt, eller som en kan gjøre billigere selv. I denne vurderingen inngår kvalitet. Kvaliteten må være slik kunden ønsker. Er kvaliteten for

12 NOU 2020:13 *Private aktører i velferdsstaten*.

høy, og prisen deretter, faller de prisopptatte kundene fra. Er kvaliteten for lav og billig, vil de kvalitetsbevisste forsvinne. Bedriften må dermed velge kundesegment. Hva som er optimal kvalitet fra et samfunnsøkonomisk perspektiv er derfor ikke helt enkelt å fastslå. Men det er åpenbart at kvalitet som er høyere enn konsumentenes behov er like feil som for lav kvalitet i et slikt perspektiv.

Har bedriften en konkurrent, må den anta at kundene heller går til konkurrenten hvis denne har en lavere pris eller høyere kvalitet enn bedriften selv har. Konkurransen svekker dermed muligheten til å øke prisen eller til å senke kvaliteten. Hva konkurrenten gjør, og hva kundene til enhver tid er villige til å betale for, er den usikkerheten vi så tidligere som kjernen i konkurranse. Bedriftens stadige jag etter å skape mer verdi for kunden, og dens stadige bekymring for hva konkurrenter kan finne på, er en sentral driver av bedriftenes forbedring og innovasjon.

Det andre bedriften må klare, er å ha kostnader som er lavere enn den prisen kunden faktisk betaler. Selv monopolister vil slite hvis kostnadene spiser opp monopolprisen. Bedrifter i konkurranse med andre må alltid holde kostnadene nede for å kunne holde prisen konkurransedyktig og samtidig tjene penger. Den må også sikre at de kostnadene bedriften har, brukes til å skape mest mulig verdi; enten for å øke kundens betalingsvilje eller for å realisere bedriftens strategiske mål.

Bedriftens verdiskapning er forskjellen mellom kundens maksimale betalingsvilje, eller reservasjonspris, og bedriftens kostnad med å levere denne verdien. Prisen på produktet eller tjenesten avgjør hvem som kaprer denne verdien. Bedriftens verdikapring blir forskjellen mellom pris til kunde og egne kostnader. Kundens verdikapring – forskjellen mellom egen reservasjonspris og faktisk pris – blir dermed større med velfungerende konkurranse fordi prisen holdes nede. Ved monopol og høy pris er det omvendt, da kaprer bedriften en større del av denne verdiskapningen.

Forskjellen mellom kundeverdi – rettere sagt reservasjonspris – og bedriftens kostnader er en samlet samfunnsøkonomisk gevinst, som fordeles mellom bedrift og kunde. Den samfunnsøkonomiske gevinsten blir mindre jo større kostnader bedriften har ved å levere en gitt verdiskapning. Bedriftens gevinst blir større jo lettere det er å presse prisen oppover. Vi har som nevnt konkurranselovgivning for å hindre at bedriftene samarbeider med konkurrentene sine for å gjøre det. Andre politiske tiltak som bidrar til å drive bedriftenes kostnader oppover, vil isolert sett svekke det samfunnsøkonomiske overskuddet.

Verdiskapning og verdikapring er enkelt med to aktører: kunde og bedrift. I virkelighetens komplekse markedøkonomi er det ikke slik. De fleste bedrifter har mange leverandører, og disse har selv en mengde leverandører. Bare tenk på et sykehus som kjøper en CT-skanner. Her har leverandøren av scanneren en kompleks verdikjede frem mot produktet som leveres til sykehuset. Bedriftens kostnader er andre bedrifters inntekter. Skatt og avgift til staten og kommunene er selvsagt også en viktig del av regnestykket. En vesentlig del av kostnadene i alle bedrifter er lønn til de ansatte. Dette beregnes i ringvirkingsanalyser og i analyser av bransjer eller nasjoners samlede verdiskapning og verdifordeling, som vi ikke går mer inn på her.

I velferdstjenestene vil vi også lett se at kunden er en mer komplisert størrelse enn i vanlige markeder. Kunde verdien kapres både av skoleeleven som mottar læring, av familien og av samfunnet rundt. Valg av bedrift skjer normalt ikke av en fritt velgende kunde, men styres av myndighetene. Vi ser nærmere på dette i senere kapitler. I tillegg er det slik at prisen er regulert for tjenestebrukere. Vi får for eksempel gratis sykehus tjenester og skolegang. Verdikapringen for tjenestemottaker blir svært høy. Verdikapringen for den offentlige kunden blir langt mer komplisert. Der produksjonen kjøpes gjennom anbud, blir pris en viktig faktor i valget. Priskonkurransen mellom de som inngir tilbud, øker det offentliges verdikapring. Der produsenten finansieres gjennom regelstyrte tilskudd, kan finansieringsordningen skape lignende effekter. I kapittel 10 nedenfor omtales slike konkurransegevinster og reguleringsgevinster.

Fortrinn er de egenskaper som gjør bedriften bedre enn konkurrentene. Bedriftene må sikre at kundene fortsetter å anse bedriftens produkter eller tjenester som så attraktive at eksisterende kunder fortsetter å kjøpe, og at nye kommer til. De aller mest grunnleggende strategiene er å fokusere på et konsumentsegment der bedriften har de fortrinn som trengs for å skape lønnsomhet.

Er bedriften best på kvalitet, kan den gå mot det betalingsvillige segmentet. Er den derimot best på effektiv og billig drift, kan den ha kapasitet til å ta kostnadslederskap og gå i motsatt retning. Uansett hvilken av disse to retningene bedriften velger, må den fokusere på de markeder og markedssegmenter der den får best verdiskapning og selv kan sikre best verdikapring, med utgangspunkt i hva den er god på. Dette er det den kjente professoren Michael Porter kalte de generiske strategiene, som er felles for alle virksomheter.

Virksomhetene kan skape resultater ved å utnytte ressursene de har til å utføre aktiviteter som er tilpasset de kundesegmentene bedriften ønsker å skape

verdier for. Analyse av ressurser og aktiviteter er dermed viktig for å forklare hvorfor bedrifter lykkes eller mislykkes. Ressurser og aktiviteter er også viktige komponenter for eiere og ledes vurdering av hva bedriften skal utvikle videre.

Her møter vi to strategifaglige teoriretninger: ressursbasert teori og aktivitetsbasert teori. Ressursbasert teori handler om å vise hvordan verdifulle interne ressurser kan skape differensiering og konkurransefortrinn for bedriften. Konkurransefortrinn kan forklares ved at en aktør har noe som er sjeldent, verdifullt, vanskelig å imitere og effektivt organisert. Verdifulle interne ressurser hos en produsent av velferdstjenester kan være spesiell kompetanse, erfaring eller nettverk. Teorien tilskrives Princeton-professoren Jay Barney, og er kort omtalt i Velferdstjenesteutvalgets utredning NOU 2020:13, kapittel 4.5.3.2.

Aktivitetsbasert teori, opprinnelig formulert av ovennevnte Michael Porter, handler om å forstå hvorfor noen bedrifter lykkes bedre enn andre gjennom å sikre at aktivitetene bedriften utfører, er optimalt utformet for å lykkes med den posisjoneringsstrategien de har valgt.

I en analyse av velferdstjenester har begge teorier stor relevans. Effektene av konkurranse blir større jo mer bedriftene kan dra nytte av unike ressurser eller aktiviteter. Men det er også omvendt. Jo mer politikken styrer, jo mer begrenses virksomhetenes strategivalg, og jo mindre adgang får de til å dra nytte av unike ressurser eller unike evner til å konfigurere effektive aktiviteter. Teoriene er visualisert i Figur 6.

Figur 6

Grunnleggende strategiske begreper, som fundament for analyse av bedriftenes differensieringsmuligheter, med henvisning til mest kjente akademiske forfatter.



Teoriene fra strategilitteraturen kan med fordel trekkes inn i analysen av politikk og regulering. De bør ses i sammenheng med de grunnleggende kvalitetsbegrepene som er vanlige å benytte i analyser av velferdstjenester. Her skiller det mellom strukturkvalitet, prosesskvalitet og resultatkvalitet. Det er slektskap mellom strukturkvalitet og bedrifters ressurser, prosesskvalitet og bedriftens aktiviteter, og resultatkvalitet og bedriftens mål om å skape verdi for definerte kundesegmenter. Reguleringer som skal sikre en viss strukturkvalitet, for eksempel bemaningsnormer og kvalifikasjonskrav, vil styre bedriftenes ressurser. Reguleringer av prosesskvalitet, for eksempel gjennom å fastsette hvilke behandlingsmåter som skal brukes, styrer noe av bedriftenes aktiviteter. Krav til tjenestenes kvalitet for bruker vil overstyre bedriftenes muligheter til selv å identifisere lønnsomme kundesegmenter. Med strategifaglige briller på ser vi at den politisk bestemte styringen av velferdstjenestene, som er helt avgjørende for å nå de politiske målene med tjenestene, begrenser bedriftenes strategiske handlingsalternativer. Dette reduserer igjen potensialet for innovasjon som følge av konkurranse.

Bedriftenes strategi handler om å finne sin løsning på alle disse utfordringene. Strategien er den veien bedriften velger for å lykkes. Strategiarbeidet handler om å tegne opp et kart over hva som er bedriftenes handlingsalternativer for å velge en vei blant flere. Strategiprosesser bør derfor inneholde en tilstandsanalyse, en ønsket fremtidssituasjon for bedriften, og kartlegging av valgmuligheter bedriften har.

Forretningsmodell og verdiskapningslogikk¹³

Begrepet forretningsmodell brukes i økonomisk litteratur som en betegnelse på hvordan en bedrift, eller en gruppe bedrifter, er organisert for å skape økonomisk verdi. Her skal vi se på dette helt overordnet. Det kan bidra til å forstå en del av utviklingstrekkene i organiseringen av private produsenter, særlig konserndannelse.

13 Dette kapittelet er i hovedsak basert på Øystein D. Fjeldstad og Randi Lunnan sin bok *Strategi*, 3. utgave 2023 (Fagbokforlaget), og særlig bokens Seksjon 2 om forretningsmodeller.

Det finnes en mengde litteratur og forskning rundt temaet, og digitaliseringen har tilrettelagt for utvikling av nye forretningsmodeller. Det skjer gjennom fundamental endring av kostnader og tilrettelegging for nye måter for kunde og produsent å samhandle på. Dette ser vi gjennom digitale og kommersielle legetjenester, eller digitale løsninger for å koble ressursbehov i for eksempel en kommune med pensjonister eller andre som har redusert arbeidsevne. Bedriften Nyby tilbyr slike løsninger.

I en analyse av velferdstjenester er det ikke så komplisert. Det er tilstrekkelig å peke på de fire ulike, helt grunnleggende forretningsmodellene som litteraturen omtaler. Av disse er det særlig en som er viktig for de institusjonsbaserte velferdstjenestene.

Ulike former for verdiskapningslogikk

Verdiaksess er en av de grunnleggende verdikonfigurasjonene som beskriver hvordan en virksomhet skaper verdi for seg selv og kundene gjennom utførelse av ulike aktiviteter. La oss dykke dypere inn i dette. Verdiaksess handler om å investere i ressurser som gir kundene tilgang til verdifulle tjenester eller produkter. Eksempler kan være sykehus, sykehjem eller barnevernsinstitusjoner, men også hoteller, fornyelsesparker, parkeringshus og kinoer. Her har virksomhetene investert i ressurser som kundene får tilgang til, men som de ikke eier selv etterpå. Man tar ikke med seg hotellrommet hjem etter å ha betalt for oppholdet, men man betaler for å få tilgang til det der og da. Aktivitetene i verdiaksess plasseres i ulike grupper basert på hva de har til felles. Støtteaktiviteter går på tvers av alle primæraktiviteter.

Verdikjede kjennetegner bedrifter som omformer råmaterialer til et ferdig produkt. Dette er klassisk industriell næringsvirksomhet. Det er gjennom det ferdige produktet at verdien overføres fra virksomheten til kunden. Bedriftens verdikjede kan være knyttet til andre verdikjeder, for eksempel leverandørers verdikjeder. Hovedaktivitetene skaper direkte verdi for kunden, mens støtteaktivitetene forbereder og hjelper hovedaktivitetene. Verdikjede er som regel produksjonsbedrifter, der innsatsfaktorer og delprodukter fra andre omformes til bedriftens produkter, som så selges videre til kunder. I velferdstjenestene er denne verdiskapningslogikken først og fremst aktuell i underleverandørmarkedene.

Verdiverksted fokuserer på teknologi og spesialisert produksjon eller tjenesteyting for å løse kundens problemer. Det er en form for spesialisert produksjon eller tjenesteyting som gir høy verdi til kundene. Eksempler kan være avanserte laboratorier som utfører nøyaktige analyser for medisinske diagnoser, konsulentbedrifter eller forskningsinstitutter. Men også fastleger og psykiatere kjennetegnes av denne verdiskapningslogikken.

Verdinettverk skaper verdi gjennom samhandling og formidling mellom aktører. Verdinettverket gir en plattform for ulike aktører å samhandle, gjennom kjøp og salg eller ulike typer formidling. Det kan være kjøp- og salgsplasser, sosiale medier eller interesseklubber.

Både et legekontor og enkeltavdelinger i et sykehus kan ha preg av å være verdiverksteder. Man utforsker hva som feiler pasienten og hvilke tiltak som skal til for å løse problemet. Vi ser det samme trekket i forvaltningen, for eksempel ved fastsettelse av tiltak i barnevernet. Dette er saksutredning som består av at fagfolk vurderer barnets situasjon og omsorgsbehov før vedtak fattes.

Like fullt er det rimelig enkelt å konstatere at produksjonsleddet i velferdstjenestene først og fremst har preg av verdiaksess. Tjenesten skapes ved at bruker gis tilgang til institusjonens bygg – barnehagen, skolen, sykehuset, sykehjemmet eller barnevernsinstitusjonen. Noe av tjenesteproduksjonen kan skje i hjemmet eller i andre tjenester brukeren trenger. Men tjenestens tyngdepunkt ligger i institusjonen, og verdiaksess er mest fremtredende som verdiskapningslogikk.

Uansett hvor godt man synes denne strategifaglige begrepsbruken treffer for velferdstjenestene, er det nyttig å observere hva slags strategiske utfordringer som preger virksomheter med verdiaksess som verdiskapningslogikk. Dette teoretiske rammeverket kan forklare tendensen til økende konserndannelse, internasjonalisering og aktører som kobler velferdstjenester med andre velferdstjenester og med helt andre næringer.

En virksomhet som preges av verdiaksess som forretningsmodell, vil ha primæraktiviteter og støtteaktiviteter. En skoles primæraktiviteter er undervisning og drift av skolen. Kommersielle bedrifter må bruke ressurser på å tiltrekke nye kunder og sikre at den samlede kundeopplevelsen blir slik bedriften ønsker. Drift og forvaltning av virksomhetens utstyr og bygg er en helt sentral primæraktivitet for verdiaksess-bedrifter, siden det er gjennom tilgangen til den fysiske infrastrukturen kundeverdien skapes. Disse investeringsbehovene fører til at denne typen virksomheter blir kapitalkrevende. Det igjen fører normalt til lavere driftsmarginer enn virksomheter som er mindre kapitalintensive og mer kunnskapsintensive.

En støtteaktivitet er organisering og ledelse, innkjøp, HR eller utviklingsaktiviteter. Hvis kundeverdien er avhengig av de ansattes kompetanse og arbeidsprosesser, blir det viktig å investere mye i kompetanseutvikling og prosessforbedring. For velferdstjenestene er dette selvsagt svært viktig.

Dette viser at verdiaksess-bedrifter vil søke effektivisering gjennom stordrift, spesialisering og god utnyttelse av den fysiske og kapitalkrevende kapasiteten. De vil ha mye å hente på å drive og utvikle eiendomsmasse og spesialisert utstyr så effektivt som mulig. Disse momentene er en del av forklaringen bak kjededannelser. Momentene forklarer også hvorfor private

virksomheter gjør det samme som offentlige, ved å skille eiendomsselskaper ut i egne enheter og så leie dem tilbake til selskapet som skal drive tjenstedriften. Staten gjør det samme gjennom Statsbygg, og mange kommuner følger samme praksis. Helsevesenet har egne selskaper for bygg og forvaltning av sykehusene (Sykehusbygg HF) og egne selskaper for innkjøp av materiell til sykehusene (Sykehusinnkjøp HF).

Jo viktigere fagkompetanse og arbeidskraft er for verdiskapningen, jo viktigere blir optimal utnyttelse av de ansattes kompetanse. Dette gjelder både for tjenesteutvikling og for lønnsomhet. Virksomheten vil derfor tjene på å styrke de ansattes motivasjon gjennom god ledelse og optimal organisering. Interne systemer for utnyttelse, forvaltning og utvikling av de ansattes kompetanse vil ha samme effekt. Slike tiltak kan kreve betydelige investeringer og vil kun være lønnsomme når virksomheten har en viss størrelse. Et eksempel på dette er hvordan FUS-barnehagene har jobbet med CLASS-metodikk og Tuning In to Kids, med følgeforskning fra Universitetet i Oslo. Det er vanskelig å se for seg at en enkeltstående barnehage kan gjennomføre slike tiltak like effektivt som en stor barnehagekjede.

Denne korte oversikten viser at det kan være betydelige stordriftsfordeler i profesjonell drift og forvaltning av velferdstjenesteprodusentenes viktigste realkapital. Konserndannelser og internasjonalisering er trender som bidrar til å realisere slike stordriftsfordeler.

Eierskap og strategi for lønnsomhet og vekst

Eierskap er i seg selv en viktig del av politisk debatt, og i aller høyeste grad en del av både politisk og akademisk debatt om velferdstjenester. Vi kan nok slå fast at det alle er enige om, er at eierskap betyr noe, som antydnet i kapittel 1. Uenigheten handler mer om hva det betyr at eiere er ulike.

Her skal vi se på noen av de typiske målene en eier har med å være eier av en bedrift. Formålet er å gjenkjenne strategier når de påvirker adferden til bedrifter som er produsenter av offentlig finansierte velferdstjenester. Formålet med det igjen er å bidra med en mer utfyllende ramme for å forstå debatten om eierskapets betydning når vi analyserer velferdstjenester.

Det grunnleggende spørsmålet er hvorfor eie en bedrift i det hele tatt. Hvis man bare vil tjene penger gjennom å sikre avkastning på den kapitalen man selv eier, kan kanskje aksjefond være like greit? Grunnen til at noen starter, eier, kjøper og utvikler bedrifter, er antagelig like varierende som det finnes eiere.

Vekst er viktig. De fleste eiere ser vekst som alternativet til å stagnere. Vekst skapes gjennom tiltak for å øke omsetningen på de produkter og tjenester man har. Det krever strukturert innsats for å skape nye eller bedre produkter eller tjenester. Økte markedsandeler er en vekststrategi innenfor et marked. Det kan man oppnå gjennom konkurranse og organisk vekst, gjennom oppkjøp eller fusjoner, eller gjennom nyetablering.

Vekst gjennom konkurranse fordrer at bedriften har et konkurransefortrinn som kan skape vekst. Det så vi på ovenfor.

Vekst gjennom oppkjøp ser vi stadig i velferdstjenestemarkedene. Barnehager kjøpes opp, og store konserner etableres. Å lykkes med dette er ikke enkelt. Den som selger det man kjøper, vil ha så høy pris som mulig. Kanskje organiseres salget som en auksjon for å sikre dette. Den som kjøper noe som er dyrere enn alle andre var villige til å gi, kan bare tjene på det ved å få til noe som verken selgeren eller de andre budgiverne tror at de kan få til. Rent teoretisk skal den som er villig til å betale mest, være den som har størst eierfortrinn til bedriften som selges. Altså må kjøperen være den som har størst evne til å øke sin egen lønnsomhet gjennom oppkjøpet. Mange bommer her og mislykkes i å realisere gevinstene. For eksempel kan kulturforskjeller mellom de to virksomhetene som skal slå sammen, gjøre sammenslåingen vanskeligere enn man trodde.

Vekst gjennom etablering forutsetter at bedriften kan finne områder der det er mulig å gjøre lønnsom etablering som ingen andre har turt å satse på. Er barnehagedekningen i en kommune allerede god, er det vanskelig å lykkes med å etablere enda en barnehage.

Det kan også være rettslige etableringshindre, for eksempel krav om myndighetsgodkjenning av den nye virksomheten. Et av forslagene i Avkommersialiseringsutvalgets rapport er å innføre sterkere forhåndskontroll med etablering av nye kommersielle velferdsaktører. Vi har eksempler på dette allerede. Private skoler med statstilskudd må godkjennes av Kunnskapsdepartementet etter privatskolelovens § 2-1. Det er her vilkårene om å oppfylle de særskilte godkjenningsgrunnlagene for private skoler blir gjennomført. Vi ser mer på dette i kapittel 6.

Internasjonalisering er en metode for å vokse og for å øke lønnsomhet. Har man potensial for økt lønnsomhet gjennom vekst, men markedet hjemme er mettet, kan det være en bedre idé å etablere seg i et annet land. Bedrifter som er gode på barnehagedrift i Norge, kan godt tenkes å ha fortrinn over barnehagebedrifter i land med dårligere barnehage tilbud. Det kan tenkes at høye kvalitetskrav og streng offentlig kontroll kan lære bedriften så gode driftsrutiner at den blir en sterk konkurrent ved etablering i et land med svakere krav. Internasjonalisering kan også realisere stordriftsfordeler og gi læringsgevinster. Har man utviklet en smart løsning i ett land, kan nytten av den innovasjonen bli langt større ved å kunne ta den i bruk i flere land.

En annen vanlig strategi for en eier er å sikre at kostnadene holdes nede. Flere steder i denne boken forholder vi oss til Michael Porters generiske strategier. Den ene er å gjøre ting billig for å holde lave priser, og en annen er å holde høy kvalitet for å tiltrekke seg kunder med høyere betalingsvilje. Begge strategier krever styring av kostnadene. Det hjelper lite å produsere høy kvalitet til høy pris hvis kostnadene er for høye.

Det en eier vil være opptatt av, er dels at alle unødvendige kostnader elimineres, og dels at de kostnader som skaper lønnsomhet prioriteres. Det er ikke slik at ethvert kostnadskutt er klokt. Er du avhengig av å vinne anbud på drift av sykehjem for kommuner, er det en veldig dårlig strategi å kutte kvaliteten, slik mange bekymrer seg for. Riktignok kan man på denne måten øke fortjenesten på den kontrakten man har, men man svekker samtidig sannsynligheten for å vinne neste kontrakt. Offentlige innkjøpere har stor adgang til å vektlegge erfaring med en leverandør i neste anbudsrunde.

For harde kostnadskutt kan skape en kortsiktig økning i lønnsomhet, men det kan vanskelig skape varig lønnsomhet. Eieren vil normalt ha den langsiktige lønnsomheten for øye. Her er kanskje – ingen har undersøkt dette skikkelig – situasjonen for den offentlige egenregiprodusenten litt annerledes. De er jo ikke avhengig av å bli valgt, verken av bruker eller egen myndighet. Det langsiktige oppdraget er garantert gjennom lovverk og offentlig finansiering.

Differensiering av produkter eller tjenester, og diversifisering av en virksomhet på tvers av ulike produkter eller tjenester, kan være en attraktiv strategi for eierens mål om langsiktig lønnsomhet. Innenfor de norske velferdstjenestene har vi sett at potensialet for differensiering i vanlig forstand, med sikte på å kunne treffe ulike kundesegmenter med ulike preferanser, i stor grad er regulert bort. Slik differensiering – luksusbarnehager på vestkanten og

billigbarnehager på østkanten – vil nokså klart stride mot de grunnleggende likhets- og likeverdsmaal som preger de norske velferdstjenestene. Muligheten til å forfølge en slik strategi er regulert bort med maksprisen. I andre land der man ikke har makspris på tjenestene, ser vi at slike effekter oppstår.¹⁴

På konsernnivå kan eieren likevel oppnå noe av den samme gevinsten gjennom å etablere virksomhet i ulike tjenester eller ulike markeder. For bedriften vil driveren i dette være å kunne optimalisere utnyttelsen av de strategiske fortrinn de har, og optimalisere utnyttelsen av den forretningsmodellen de har. Som vi var inne på, vil en lønnsom strategi for virksomheter med verdiaksess som forretningsmodell være å lære på tvers, ved å gjenbruke metoder og know-how mellom ulike deler av virksomheten. Det kan både gjelde de faglige driftsmetodene, men også forvaltningen av kostnadskrevende kapital som bygg og teknisk utstyr.

Ulike eiere av kommersiell virksomhet

Akkurat som begrunnelsen for å eie varierer, vil eiernes utøvelse av eierskapet variere. I både politisk debatt og populærkulturen er det en preferanse for den lille, familieeide bedriften. Store finansielle eiere og store internasjonale konserner møtes med skepsis. Aller mest skepsis rettes mot de som har en kortsiktig eierstrategi, og særlig ulike former for private eierfond som spesialiserer seg på oppkjøp, restrukturering og videresalg av bedrifter. Dette kjenner vi igjen fra debatten om private velferdsprodusenter.

Opphavet til Velferdstjenesteutvalget var et anmodningsvedtak i Stortinget fra SV, som fokuserte på behovet for å kartlegge pengestrømmer i private produsenter. Problemet man var bekymret for, var at penger bevilget til norske velferdstjenester ble kanalisert gjennom internasjonale selskapsstrukturer med smart bruk av skatteparadiser, og ut til finansielle eiere på den andre siden. Bekymringen var klok. Det faktiske grunnlaget for den viste seg heldigvis å ikke være alarmerende, se NOU 2020:13 kapittel 20.

14 Se eksemplene som nevnes i OECD policynotat nr. 315 Competition and Regulation in the Care Industry (OECD, 2024), punkt 3.2.3.

I dette avsnittet skal vi se på de typiske forskjellene mellom fire klassiske eiere av kommersiell virksomhet: industrielle eiere, finansielle eiere, oppkjøpsfond og offentlige eiere.

Det typiske industrielle eierskapet er langsiktig, nærmest med et evighetens perspektiv. Den enkelte eier kan tenke flere generasjoner fremover, slik vi kjenner både fra den svenske Wallenberg-familien og adskillig mindre norske familieformuer bygget opp gjennom shipping eller tradisjonell industri. I velferdstjenestene har vi eksempler på dette, men i mindre skala. Familievirksomheten Villa Skaar driver sykehjem i fjerde generasjon og tilbakeviser påstanden om at private aktører er noe nytt de siste tiårene. De selger sykehjemsplasser til kommuner, slik at kommunene kan ha fleksibilitet i sin egen kapasitet.

Industrielt eierskap er også ofte aktivt og koblet med bransjeekspertise. Opphavet kan være gründeren som lykkes og eier sin egen bedrift over lang tid. Over tid blir virksomheten kanskje et familiekonsern når gründeren har trukket seg tilbake og arvinger tar over eierskapet. Eierne har ledende posisjoner eller styreverv som gir dem strategisk kontroll i tillegg til eierkontroll.

Industrielle eiere søker gjerne slike synergier som er omtalt i forrige avsnitt, enten gjennom ekspansjon eller gjennom optimalisering på tvers av en mer diversifisert portefølje av virksomheter. Enkelt sagt oppfattes industrielle eiere som sympatiske fordi de er avhengige av å bygge solid kultur og sterk lokal forankring. Det krever god dialog med de ansatte og tydelige bidrag tilbake til samfunnsnyttige aktiviteter i lokalsamfunnene.

Baksiden av medaljen er selvsagt at dette skaper tette bånd og maktposisjoner som slett ikke trenger å være udelt positive.

Ofte blir finansielt eierskap omtalt som kortsiktig, men det er galt. Den norske staten er en av verdens største finansielle eiere i globale aksjemarkeder. Det er ikke noe kortsiktig over dette. De som profesjonaliserer evnen til å gjøre raske kjøp og salg, for eksempel gjennom day-trading, er en form for finansielle eiere. Den typiske finansielle eier er en institusjonell investor. Statens pensjonsfond Utland er ett av mange eksempler på dette. De vil eie en mindre del av hver virksomhet og ha liten eller ingen involvering i bedriften de eier. Investeringene preges av en konsistent investeringsstrategi. Noen søker å treffe med kortsiktig kursvekst, mens andre er mer opptatt av langsiktig verdiøkning og direkteavkastning gjennom utbytte eller tilbakekjøp av aksjer.

Ulike former for private equity-fond – en samlebetegnelse for forvaltere av privat kapital som primært investerer i selskaper som ikke er børsnoterte – kan ses på som en slags mellomform mellom industrielle og finansielle eiere. De vil typisk ha et rendyrket finansielt formål, men utøve et meget aktivt eierskap. PE-fondenes inntog i velferdstjenestene er grundig debattert og behandlet, i både Velferdstjenesteutvalgets og Avkommersialiseringsutvalgets innstillinger, samt i OECDs policynotat nr. 315 om Competition and Regulation in the Care Industry, se boks 3.1.

Slike fond får ofte betegnelser ut fra hvilken investerings- og eierstrategi de prioriterer. Et venturekapitalfond vil investere i mange lovende oppstartsselskaper, i håp om at et fåtall vil få kraftig verdiutvikling. Ønsket om kraftig verdiutvikling der man treffer blink, leder til at slike fond typisk investerer i de mest innovative delene av næringslivet, som inkluderer IT, bioteknologi og farmasøytisk industri. Noen fond spesialisere seg på å bygge vekst gjennom å identifisere segmenter i næringslivet med potensiale for gevinst. De konsoliderer mindre virksomheter til større enheter, slik vi har sett i flere velferdsnæringer.

PE-fond investerer ofte i bedrifter som er ineffektive, for så å restrukturere, rendyrke og styrke virksomheten, med sikte på et fremtidig salg. Fondet kan her sette sine egne ansatte inn i ledende roller i investeringsobjektet for å drive gjennom endringene og øke verdien for fremtidig salg.

Pretty Woman

Noe av opphavet til disse fondenes dårlige rykte ligger i at enkelte av dem har forfulgt en ganske hard strategi for restrukturering av de bedriftene de kjøper opp. Vi husker 80-tallsfilmen *Pretty Woman*, hvor karakteren til Richard Gere kjøpte og «slaktet» virksomheter ved å selge de enkelte eiendelene separat. Dette kan bare gå an når summen av en virksomhets eiendeler er mer verdt enn virksomheten blir solgt for. Altså inkarnasjonen av en dårlig drevet bedrift. Som vi husker, ble Geres karakter snakket til fornuft av vakre Vivian Ward, spilt av Julia Roberts.

Offentlig eierskap er også kontroversielt. Den norske staten har et betydelig eierskap i norsk næringsliv, der formålet både er finansielt og politisk. Hva staten skal eie, og hvorfor staten skal eie de selskapene den eier, er et løpende tema i norsk politikk. Holdningene til statlig eierskap er i dag langt min-

dre delt langs høyre–venstre-aksen i norsk politikk enn før. Hovedårsaken er nok profesjonaliseringen av hvordan eierskapet utøves. Dette ble startet under Jens Stoltenbergs første regjering og konsolidert under Kjell Magne Bondeviks andre regjering. Virkemiddelet for profesjonaliseringen var å etablere Eierskapsavdelingen i Nærings- og fiskeridepartementet som profesjonell forvalter av statens eierskap. Statens rolle er rendyrket gjennom faglig dyktighet i eierutøvelsen og tydelige politiske mål for eierskapet. Politikken og prioriteringene revideres nå jevnlig gjennom stortingsmeldinger om statens eierskap, sist ved Stortingsmelding 6 (2022–2023) *Et grønnere og mer aktivt statlig eierskap*. Store norske kommuner og andre offentlige organer med betydelige eierposisjoner har i stor grad kopiert denne oppskriften.

I velferdssektoren har staten organisert sykehusene på lignende måte. Helseforetakene er den rettslige rammen for en regional selskapsstruktur, både for de lokale sykehusene og for sentrale spesialfunksjoner i helsevesenet, som Sykehusbygg HF og Pasientreiser HF. Selskapene styres fra Helse- og omsorgsdepartementet, som har separate avdelinger for eierstyringen og den helsepolitiske styringen.

Styrkene med offentlig eierskap er at det kan være et redskap for å ivareta politiske mål med effektiv styring, som sykehuseksemplet viser. Det kan gi demokratisk legitimitet, selv om eierskap ikke er noen garanti for det. Det så man ved etablering av helseforetakene, og debatten som oppsto om styresammensetning. Offentlig eierskap forhindrer selvsagt heller ikke uenighet og debatt om hvor godt organiseringen lykkes. Særlig debatteres nedleggelse av små sykehus og lokalisering av nye.

Motsatsen er selvfølgelig at politikken svekker rendyrkingen av selskapsstyringen. Sett fra et selskapsperspektiv kan politisk innblanding og politikere i styrer oppfattes som en ineffektivitet eller en nesten illegitim innblanding. Slike tanker, som normalt kommer fra høyresiden i politikken eller fra næringslivets talspersoner, undervurderer det enkle faktum at man ikke kan oppheve realpolitikk gjennom rettslig form. Det er et politisk spørsmål hvor sykehus skal ligge, eller hvilke behandlingstilbud man skal ha hvor. Dette er politikk av den enkle grunn at folk er opptatt av dette, og det av den enkle grunn at organisering av sykehus jo handler om liv og død.

Ideelle organisasjoners rolle som tjenesteutviklere

En avart av debatten om betydningen av eierskap er debatten om ideelles rolle som tjenesteutvikler og som produsent av velferdstjenester. De neste kapitlene ser litt nærmere på ulike deler av denne debatten.

Ideelle organisasjoner har tatt initiativ til flere av de velferdstjenestene vi har i dag. Frivillige organisasjoner startet opp tjenestetilbud som senere i stor grad er overtatt av offentlig tjenesteproduksjon. Dette begynte med industrialiseringen på 1800-tallet og behovet for tiltak for å forbedre levekårene for en voksende arbeiderklasse. Utviklingen i Norge var en del av en felles europeisk utvikling, og flere av våre ideelle organisasjoner er deler av internasjonale organisasjoner.

Det særegne for Norge er at staten tok over ansvaret for finansiering, regulering og styring av tjenestetilbudet. Ideelle organisasjoner har dermed over tid blitt mer og mer produsenter av rettighetsbaserte, regelstyrte og offentlig finansierte tjenester. I sykehussektoren er ideelle virksomheter integrert i styring og finansiering, som styres likt som om de var offentlige helseforetak. Ideelle barnehager styres og finansieres på samme måte som andre private barnehager. Innen sykehjem, sykehuskapasitet som kjøpes gjennom anbud, og barnevern, er ideelle prisgitt de anbudsprosesser som de sørge-for-ansvarlige myndigheter selv velger å legge ut. Private skoler er regulert slik at ingen har lov til å hente ut overskudd fra virksomheten. Dermed får også ideelle virksomheter en mer begrenset økonomisk handlefrihet enn de har i andre tjenester, der de fritt kan reinvestere overskudd i andre deler av virksomheten.

Likevel ser vi fortsatt at ideelle deltar i videreutvikling av det offentlige tjenestetilbudet. Dagens omfattende offentlige tjenestetilbud er dekkende, men ikke komplett og slett ikke feilfritt. Dette leder til at ideelle, gjennom sitt sosiale engasjement, stadig fanger opp brukere og utfordringer som det offentlige ennå ikke har et tilbud til, eller har mestret godt nok. At det sosiale formålet vil inspirere til fortsatt tjenesteinnovasjon, er de fleste imidlertid trygge på. En rekke eksempler på dette gjennomgås i Hovedorganisasjonen Virkes Veikart for ideell vekst, kapittel 3.3.

Hvorfor ideelle taper markedsandeler ved anbudskonkurranser

Trenden har i flere år vært at ideelle taper posisjon som produsenter av de offentlig finansierte tjenestene, særlig der tjenestene kjøpes gjennom anbud. Virksomheter med kommersielle eiere vinner gradvis flere og flere kontrakter.¹⁵

Årsakene til dette er oppsummert i Avkommersialiseringsutvalgets kapittel 3.2.1. Det første er en gradvis endring i hvordan det offentlige kjøper kapasitet fra private. Dette har beveget seg fra varige finansieringsordninger, slik vi fortsatt finner i sykehussektoren, til kjøp gjennom anbud. Dette leder til at ideelle beveger seg fra tilnærmet likebehandling med offentlig egenregi til reell likebehandling med andre private i anbudsprosesser. Den rettslige forklaringen på dette ligger i det grunnleggende likebehandlingsprinsippet i lov om offentlige anskaffelser.

Dernest er det slik at anbudskonkurranser veldig klart avslører forskjeller i virksomhetenes kostnader, sammenlignet med systemer med tilskuddsfinansiering. Den første forklaringen på ideelles tilbakegang var derfor at de hadde høye pensjonskostnader fordi de hadde påtatt seg offentlige tjenestepensjonsordninger. Hippe-utvalgets oppdrag var å foreslå en løsning på dette problemet, se NOU 2016:12 *Ideell opprydning*.

Avkommersialiseringsutvalget peker også på at ideelles tilbakegang kan forklares ved at ideelle har lavere risikovilje og dårligere tilgang på risikokapital enn virksomheter med kommersielle eiere. Se NOU 2024:1 kapittel 3.2.1. Utvalget oppsummerer med at dette ikke betyr at ideelle ikke kan levere offentlig finansierte velferdstjenester, «men at de i et system med åpne anbudskonkurranser kan komme dårligere ut enn kommersielle aktører». Man ser samme trekk i andre land.

Grovt og unyansert tyder dette på at de ideelles hovedproblem er at de ikke er kommersielle. De mangler risikoviljen og drivet etter lønnsomhet, som preger private aktører med eiere som forventer avkastning. En rekke ideelle virksomheter svarer på denne utfordringen ved å utvikle organisering, finansiering og øvrig virksomhet – særlig knyttet til forvaltning og drift av eiendom. De gjør kostnadsulempene mindre hemmende ved å drive mer som kommersielle.

15 Se Notat 2/2023 «Konkurransenutsatte sykehjem i Norge (1997–2023)» fra For Velferdsstaten, som viser at ideelle har vunnet bare én av 25 konkurranser om sykehjem siden 2012. Fafo-rapporten «Når velferd er til salgs» fra 2019 viser samme utvikling målt i ansatte.

Politisk prioritering av ideelle som tjenesteprodusenter

Den politiske responsen på utviklingen er en serie med tverrpolitisk forankrede forsøk på å styrke ideelles posisjon som produsenter av offentlig regulerte og finansierte velferdstjenester. Disse politiske tiltakene kommer i tillegg til den generelle politikken for å styrke frivillighet og ideelle organisasjoners rolle, men det behandles ikke her.

Tiltakene er oppsummert i boks 3.1 i Avkommersialiseringsutvalgets første utredning:

Eksempel på politiske initiativ for å styrke ideelle

- I 2012 ble det inngått en samarbeidsavtale mellom regjeringen (Stoltenberg II), Hovedorganisasjonen Virke, Frivillighet Norge, Ideelt Nettverk og KS Bedrift om leveranser av helse- og sosialtjenester. Denne er senere fornyet av skiftende regjeringer.
- I 2013 satte Solberg-regjeringen som mål å «øke bruken av private og ideelle ressurser i offentlig velferdsproduksjon» (Sundvolden-plattformen). Regjeringen var aktiv i å undersøke handlingsrommet i EØS-avtalen.
- I 2016 vedtok Stortinget en ny lov om offentlige anskaffelser. Komiteen understreket at handlingsrommet i EU/EØS-retten skulle brukes når det gjaldt ideelle. Det skulle lages en forskrift med dette som hensikt, og handlingsrommet skulle utredes og utnyttes om det var større enn man kjente til.
- I 2016 vedtok Stortinget også å be Solberg-regjeringen «fastslå et mål om vekst i andelen av den samlede helse- og omsorgssektoren som skal være organisert og drevet som ideell virksomhet, og på egnet måte legge fram for Stortinget en plan med kortsiktige og langsiktige tiltak for å oppnå dette».
- I desember 2017 ble det publisert en veileder om adgangen til å reservere konkurranser om anskaffelser av helse- og sosialtjenester. I januar 2018 ga helseministeren et oppdrag til de regionale helseforetakene om reservasjon for ideelle tjenesteleverandører.
- I mai 2018 vedtok Stortinget å be Solberg-regjeringen «sikre langsiktige og løpende avtaler med ideelle tilbydere av institusjonsplasser innen barnevern, som fører til at andelen ideelle øker til om lag 40 prosent innen 2025, samtidig som den offentlige andelen institusjonsplasser ikke reduseres».
- Solberg-regjeringen satte ned et offentlig utvalg om å dekke ideelle virksomheters historiske pensjonskostnader. De fulgte opp med en kompensasjonsordning i budsjettavtalen med KrF i november 2018. I 2019 ble det også tatt initiativ til at en lignende reform i kommunal og fylkeskommunal sektor skulle utredes.
- I statsbudsjettet for 2020 satte Solberg-regjeringen seg som mål å doble de ideelles andel av den samlede helse- og omsorgssektoren til 10 prosent målt i kostnader.

- I februar 2020 gjorde Solberg-regjeringen endringer i anskaffelsesforskriften for å gjøre det lettere å bruke ideelle leverandører i helse- og sosialtjenester. Det ble også laget en tjenestepesifikk veileder om anskaffelse av helse- og sosialtjenester. Dette er en veileder for anskaffelser av ulike helse- og sosialtjenester som kan fremme ideelle leverandørers medvirkning i tjenesteproduksjonen.
- I regjeringsplattformen til Støre-regjeringen (Hurdalserklæringen) nevnes prioritering av ideelle aktører i forbindelse med omtale av helse- og omsorgssektoren, spesialisthelsetjenesten, eldreomsorgen, luftambulansse, barnevern, barnehager og attføringsbedrifter. I januar 2023 la regjeringen fram en barnehagestrategi, og i november 2023 ble et forslag til endringer i barnehageloven sendt på høring. Der åpnes det blant annet opp for at kommunene kan ta hensyn til om barnehagen er ideell ved etableringsgodkjenning.
- I juni 2023 signerte barne- og familieministeren en intensjonsavtale om samarbeid med ideell sektor om leveranser av barnevernsinstitusjonstjenester.

Tiltakene er ikke evaluert, men lite tyder på at de har hatt særlig effekt. Forklaringen kan dels handle om kostnader, som nevnt. Men det kan også ligge i at ideelle har gjort strategiske satsninger som ikke treffer det offentliges behov. Innen barnevern kan for eksempel mye tyde på at det har vært vanskelig å øke andelen ideelle. Dette fordi ideelle leverandører har spesialisert seg på omsorgsplasser heller enn behandlingsplasser, mens det offentlige har fått økt behov for behandlingsplasser på grunn av mer omfattende og sammensatte behov hos barna.¹⁶

Kostnadsanslag for avkommersialisering innen institusjonsbarnevernet

I barnevernssektoren har regjeringen analysert kostnader ved å øke idealles andel på bekostning av kommersielle private. I revidert nasjonalbudsjett for 2023 (Prop 118 S (2022–2023)) anslås kostnaden for å skape ideell vekst og fase ut kommersielle:

Under betydelig usikkerhet kan det skisseres tre scenarier for hva som må ligge til grunn økonomisk og kapasitetsmessig. I alle scenarioene legges det til grunn at det i denne omstillingen først prioriteres statlig drift av institusjonstilbudet

16 Oppsummeringen knyttet til idealles andel i barnevern her, er hentet fra intern analyse i Abelia i november 2024. Denne ble gjennomført av Kjartan Almenning, daværende leder for ideell og velferd i Abelia. Abelia er arbeidsgiverorganisasjon for en rekke ideelle leverandører av barnevernstjenester

til barna med de største behovene, inkludert akutt plasseringer, og ideell vekst. Det tas utgangspunkt i dagens kapasitet og behov for institusjonsplasser:

- i. I et scenario der ideelle leverandører står for 40 pst. av oppholdsdagene og det ikke benyttes kommersielle leverandører i det hele tatt, må det opprettes om lag 255 statlige institusjonsplasser og 130 ideelle. Den varige merutgiften for staten anslås til om lag 700 mill. kroner årlig. I en omstillingsperiode på om lag seks år antas det at den årlige merutgiften vil være økende opp mot det varige nivået. Det forutsettes en kapasitetsutnyttelse i statlige og ideelle institusjoner på henholdsvis 69 og 90 pst.
- ii. I et scenario der ideelle leverandører står for 40 pst. av oppholdsdagene og kommersielle leverandører for om lag 20 pst., må det opprettes om lag 70 statlige institusjonsplasser og 130 ideelle. Den varige merutgiften anslås til om lag 300 mill. kroner årlig. I en omstillingsperiode på om lag seks år antas det at den årlige merutgiften vil være økende opp mot det varige nivået. Det forutsettes en kapasitetsutnyttelse i statlige og ideelle institusjoner på henholdsvis 72 og 90 prosent. Det antas i dette scenarioet at det ikke er behov for å gjøre enkeltkjøp, men at det inngås rammeavtaler med kommersielle leverandører.
- iii. I et mindre omfattende scenario der ideelle leverandører står for 30 pst. av oppholdsdagene og kommersielle leverandører for 25 pst, må det opprettes om lag 30 statlige institusjonsplasser og 40 ideelle. Den mindre omfattende oppbyggingen av statlig og ideell kapasitet innebærer at bruken av enkeltkjøp reduseres med om lag 20 pst., og at kommersielle leverandører dermed fortsatt står for en vesentlig del av beredskapen i tilbudet, særlig til barna med de største behovene. Dermed blir også de varige merutgiftene betydelig lavere enn i scenarioene over. I en femårsperiode anslås det en merutgift på om lag 150 mill. kroner årlig, med en varig merutgift på om lag 30 mill. kroner. Det forutsettes i dette scenarioet kapasitetsutnyttelse i statlige og ideelle institusjoner på henholdsvis 78 og 90 pst.

Anslåtte kostnader er svært usikre. Faktiske kostnader vil blant annet avhenge av hvordan behovet for institusjonstiltak, samt behovet innenfor de ulike målgruppene, utvikler seg. Merutgiftene vil avhenge av graden av kapasitetsutnyttelse i statlige og ideelle institusjoner. Det antas at de varige merutgiftene reduseres dersom det gjøres endringer som gjør kapasiteten i det offentlige tilbudet mer fleksibel enn i dag, for eksempel med hvordan statlige institusjonslokaler anskaffes.

Områdegjennomgang av institusjonsbarnevernet

På oppdrag for Finansdepartementet og Barne- og familiedepartementet har Deloitte og Oslo Economics i desember 2024 levert rapporten ***Områdegjennomgang av institusjonsbarnevernet***. Sammendraget gir ganske kraftig kritikk:

Det har over tid vist seg å være utfordrende å innrette og dimensjonere et tilbud av barnevernsinstitusjoner som både ivaretar barnas behov for tiltak når det oppstår og sikrer kostnadskontroll. Den siste tiårsperioden er antall barn som bor i barnevernsinstitusjon gradvis redusert, men kostnadene har likevel økt betydelig. Særlig

de siste to årene har vært preget av manglende kontroll med og forutsigbarhet for de økte kostnadene, hvor Bufetat i flere omganger vesentlig har overskredet tildelte budsjettammer. Samtidig har Bufetat hatt utfordringer med å ivareta bistandsplikten, og enkelte barn har blitt stående uten tiltak de har krav på.

Bakgrunnen for utfordringene er sammensatte. Utgiftsveksten de siste to årene kan i hovedsak tilskrives økte kostnader til innkjøp av private tjenester som følge av en krevende markedsituasjon. Dette skyldes primært en ønsket utfasing av kommersielle aktører. Samtidig har Bufetat ikke oppnådd ambisjonen om tilsvarende utvidelser av det statlig eide institusjonstilbudet. Bufetat har dermed måttet opprettholde nivået av tjenester levert fra kommersielle aktører, til betydelig økte og uforutsigbare priser.

Sosialt formål og utfordrerrolle bygger politisk posisjon

Hovedorganisasjonen Virke gjennomgår politiske argumenter for å fremme ideell vekst i Veikart for ideell vekst. Ideelle organisasjoners sosiale formål er en viktig del av begrunnelsen. Dette vekker politisk sympati i seg selv, så lenge formålet er allment akseptert som samfunnsnyttig. Det er dette som er drivkraften bak den historiske og pågående tjenesteutviklingen, som vi var innom ovenfor.

De som er opptatt av prinsippal/agent-teori og styringskostnader ved bruk av private aktører, vil gjerne hevde at ideelle i mindre grad påfører den offentlige sørge-for-ansvarlige slike kostnader. Dette gjennomsvirer Avkommersialiseringsutvalgets andre utredning og er understreket i Velferdstjenesteutvalgets utredning.

Det er særlig to forhold som identifiserer en ideell organisasjon sammenlignet med en kommersiell.¹⁷ Det første er at ideelle ikke har noen eier på toppen som henter ut ledig kapital til seg selv. Det sentrale er om dette gjør at virksomhetens strategi sammenfaller med målene til den offentlige sørge-for-ansvarlige kunden. Det vil i så fall lede til at denne får en lavere styringskostnad ved å la tjenesten produseres av en ideell.

17 Skillet mellom ideelle og andre private er grundig drøftet i Avkommersialiseringsutvalgets første innstilling, NOU 2024:1.

En første observasjon er at manglende kommersiell eier kjennetegner en rekke virksomheter i økonomien, langt utenfor produksjon av velferdstjenester. En annen observasjon er at det at det ikke er en eier på toppen av en organisasjon, ikke utelukker at virksomheten organiseres i selskaper eller enheter som betaler utbytte eller lignende fra tjenesteproduksjonen. Ideelle kan godt ha datterselskaper som betaler utbytte eller konsernbidrag til eier, selv om ingen penger går ut av organisasjonen.

Det tredje er at utbytte er noe som eventuelt kan betales etter at tjenesten er levert til brukerne. Dette skjer etter at den offentlige kunden har betalt og alle kostnadene ved driften er dekket. Da først kan man konstatere om tjenesten har gitt et overskudd, og først deretter kan man vurdere om fjorårets overskudd skal betales ut eller reinvesteres. Tanken om at utbytte tar penger som skulle gått til tjenesten er lite treffende. Ideelle tvinges til å reinvestere overskudd i ett eller annet som tjener organisasjonens formål. Det samme gjør kommersielle eiere når de ser at de har mer igjen for å investere i utvikling av bedriften enn de har for å investere overskuddet i noe annet.

Diskusjonen om ideelle og utbytte er egentlig sideordnet. Det viktige er om de ideelle nærmest automatisk har en økonomisk logikk som gjør at de som gruppe skiller seg vesentlig fra andre private når de leverer en tjeneste til det offentlige. Slike fortrinn kan bestå i at ideelle tilfører flere strukturkvalitets-elementer, at de har bedre prosesskvalitet, eller at de gir bedre resultat kvalitet. Fortrinnet kan også være at samfunnet kan stole på at ideelle som gruppe vil tilføre samfunnet verdi utenfor tjenesteleveransen. Helst bør man også kunne legge til grunn at disse virkningene både er varige, at de er påregnelige, og at de ikke koster vesentlig mer for det offentlige enn egenregi og tjenestekjøp fra andre private. Ikke noe av dette kan besvares ved å diskutere utbytte.

Det neste trekket er det sosiale formålet. Alle forstår at Kreftforeningen er primært opptatt av kampen mot kreftsykdom og for kreftpasienter og deres familier. Alle ressurser i den organisasjonen går i en klar retning. Frelsesarmeen har samme posisjon. Ingen lurer på hva deres formål er, selv om de driver med veldig mange ulike aktiviteter. Det sosiale formålet er klart og tydelig.

Tilhengere av et mangfold av private produsenter – velferdsmiks – vil peke på at de ulike sosiale formålene har som konsekvens at de ideelle bidrar til et mer mangfoldig tjenestetilbud til befolkningen. Det er åpenbart riktig. Ingen vil betvile at Blå Kors vil kunne styrke det kvalitative tilbudet til rus-

misbrukere, eller at Kirkens Bymisjon og de andre diakonale stiftelsene har et sterkt verdibasert tilbud.

De sosiale formålene reiser imidlertid to temaer som har fått liten oppmerksomhet i debatt og faglig analyse. Det første er at ideelles sosiale mål om å forbedre det offentlige tjenestetilbudet like gjerne betyr at målet fraviker de offentliges mål, som at målene sammenfaller. Organisasjoner som jobber for endring, i en eller annen retning, kan ikke hevdes å ha mål som sammenfaller med det offentliges mål. Organisasjoner som utfordrer det offentliges behandlingsmetoder – for eksempel i rusomsorg – er klare eksempler. De drives til å bli alternativer til det offentlige, nettopp fordi de drives av et sosialt formål. I skolesektoren er denne forskjellen institusjonalisert, gjennom å kreve pedagogisk alternativ som vilkår for å etablere private skoler med offentlig finansiering. Det legger til rette for Steinerskoler og Montessoriskoler, som har som idé å utfordre metodikken som preger den offentlige skolen. De som legger til grunn at ideelle har mål som sammenfaller med det offentlige, og derfor gir lavere styringskostnader, kan synes å trekke litt for enkle slutninger.

Det andre er at målene er forskjellige fra organisasjon til organisasjon. Sett med strategifaglige briller, vil det nesten helt selvfølgelig lede til at den ene organisasjonen kan ha strategiske fortrinn til å levere en tjeneste, men ingen fortrinn til en annen. Skulle Kreftforeningen satse på rusomsorg, vil man med en gang se at Blå Kors har strategiske fortrinn som gjør at de vil ha stor sannsynlighet for å vinne et anbud fra et helseforetak. De som er opptatt av å begrunne reservasjon av offentlige anbud til ideelle som gruppe, kan synes å ha en utfordring her.

Når man ser litt nærmere på organisasjoner som Blå Kors, Røde Kors, Frelsesarmeen eller Lovisenberg Diakonale stiftelse, så er det slående ved dem at de er svært forskjellige. De har ulik historisk bakgrunn. De har ulike idegrunnlag. De har derfor svært ulike strategier og fortrinn, selv om de alle er i kjernen av det vi mener med å være ideelle organisasjoner.

Marked, offentlige tjenester, frivillighet, samvirker og sosiale foretak

I denne boken behandles ideelle organisasjoner som driver produksjon av tjenester som det offentlige er rettslig forpliktet til å levere. Dette må skilles fra frivillig aktivitet, sosiale aktiviteter og andre markedsaktiviteter.

Et eksempel på frivillig aktivitet kan være Røde Kors sitt tilbud om vitnestøtte ved domstolene. Salg av kapasitet til å levere offentlig finansierte velferdstjenester,

for eksempel når sykehjemsdrift legges ut på anbud, er et eksempel på en markedsorientert aktivitet. Dette kan drives av en ideell organisasjon. Dette må så holdes adskilt fra sosiale samvirker og regulære kommersielle samvirker, som er selskapskonstruksjoner der eierne går sammen om å løse sosiale eller økonomiske fellesoppgaver. Mange private barnehager har hørt hjemme i denne kategorien. Mer markedsorienterte samvirker finner vi i rene kommersielle virksomheter som dagligvarekjeden COOP, eller de tradisjonelle lokale sparebankene.

En og samme organisasjon kan ha flere aktiviteter. Noe er rent frivillig arbeid, noe er markedsorientert, og noe er rent kommersiell virksomhet. Frelsesarmeen driver både utstrakt frivillig aktivitet ut mot husholdninger. De driver markedsbasert salg av offentlig finansierte velferdstjenester, og de driver nokså rene kommersielle aktiviteter gjennom kleskjeden Fretex. I tillegg driver de Gatehospitalet, som supplerer og samordner det offentlige tjenestetilbudet mot rusavhengige.

Disse spørsmålene er illustrert i NOU 2024:1, Figur 3.2.

Hva betyr egentlig sosialt formål og reinvestering av overskudd?

Det store spørsmålet i den politiske debatten om velferdstjenester produsert av private er hvilken særegen verdi ideelle produsenter har som sådan, som adskiller dem fra andre private og offentlige produsenter. Vi har vært litt inne på dette ovenfor, der det ble antydnet at de ideelle organisasjonene er innbyrdes ganske ulike, i hvert fall når man ser på dem med strategifaglige briller.

Spørsmålet må drøftes i lys av hvordan de offentlige velferdstjenestene styres av det offentlige. Dette skjer gjennom homogene krav til institusjonene og gjennom individuelle fastsettelse av kvalitet og ytelse til brukerne. Produsentens oppdrag er å levere. Når produksjonen reguleres og styres likt på tvers av offentlige og private produsenter, kan ikke ideelle skille seg vesentlig fra verken hverandre eller andre produsentgrupper. De kan heller ikke, mer enn andre private, utvikle sine ulike styrker og fortrinn. Det sosiale formålet driver organisasjonen i retning av å utvikle nye løsninger utenfor de offentlige tjenestene. Men det er ikke det som er oppdraget når en velferdstjeneste skal produseres. Det er selvsagt ikke bare ideelle som driver tjenesteinnovasjon.

Til tross for en omfattende mengde analyser som sammenligner ideelle, kommersielle og egenregi, er det svært vanskelig å fastslå noe annet enn det som

er ganske åpenbart. Ideelle kan ikke levere noe annet enn hva det offentlige kjøper, og både kvalitet og ressursbruk blir styrt slik at den blir nokså lik. Ideelle kan heller ikke gå med underskudd over tid. De må derfor kalkulere inn fortjeneste ved utforming av anbud. De må også sikre at de ikke sløser bort fortjenesten ved levering av den avtalte produksjonen. Når overskudd ikke betales ut, vil de sluses tilbake til virksomheten. Det er imidlertid ingen rettslige eller økonomiske mekanismer som sikrer at overskudd går tilbake til den offentlige kunden, slik vi kjenner fra privatskolefeltet. Overskudd fra den enkelte offentlige tjenesten kanaliseres dermed inn i organisasjonens øvrige virksomhet på en eller annen måte. Slike konserninterne vurderinger og disponeringer er ikke utredet eller kartlagt i noen av de ovennevnte offentlige utredningene.

Denne korte gjennomgangen viser hvorfor spørsmålet om ideelles fortrinn er så vanskelig, både politisk og rettslig. På den ene siden har de sterk identitet og egenart, primært som enkeltvirksomheter. Men det har jo de kommersielle også. Som gruppe kan de enes om å være misfornøyd med at anbudene innrettes slik at den enkelte organisasjons individuelle fortrinn ikke blir vektlagt. Det samme kan andre private også mene, og de har like mye rett på vegne av sine fortrinn. Når politikken definerer ideelle som en støtteverdig gruppe, eksponeres de for kritisk analyse av hvorfor de fortjener politisk eller økonomisk særbehandling som gruppe. Dette skjer når tjenesten de skal levere er den samme som andre kanskje vil levere bedre og billigere. Uansett hva som er svaret på det juridiske spørsmålet om adgang til å reservere kontrakter for ideelle, er det vanskelig å se at dette er noen god løsning for ideell sektor.

Dette delkapittelet har bare gitt en oversikt og kortfattet drøfting av noen hovedspørsmål rundt ideelle velferdstjenesteprodusenter. Det som er helt tydelig, er at det er et klart misforhold mellom politiske mål og økonomiske realiteter på dette området. Kanskje kan man si at ideelle er svake som konkurrenter, men viktige samfunnsbyggere utenfor konkurransearenaen. De er ikke alene om å drive innovasjon, og det er antagelig heller ikke noe grunnlag for å hevde at de er særlig innovative som virksomheter, sammenlignet med offentlige eller private. Men samfunnet bør anerkjenne at ideelles sosiale mål skaper en annen retning på deres innovasjon. Det politiske dilemmaet er hvordan styrke dette, uten å svekke andre privates markedsadgang og innovasjonsevne.

Oppsummering

Lærdommene fra dette kapittelet er kanskje primært at det er feil å definere offentlige, private, ideelle eller kommersielle som homogene grupper. Forskjellene innenfor gruppene er like store som mellom dem. Forskjellene må forstås med utgangspunkt i strategi, ressurser og forretningsmodeller, hvis en debatt om privates rolle skal være innsiktsbasert.

Det andre vi har sett, er at den private virksomheten som vil lykkes i en konkurranse, må skape en verdi for den kunden som velger og betaler. Verdien må være større enn det kunden betaler. Den som skal vinne konkurransen, må gi kunden en bedre løsning enn konkurrentene kan tilby. Denne økonomiske realiteten er et kraftig supplement, og kanskje et korrektiv, til advarsler hentet fra prinsippal/agent-teori og teorier om styringsutfordringer. Dette gir også et viktig bidrag til analysen av om private utgjør en risiko eller ikke når de leverer tjenestetilbud til det offentlige. Den private som vil lykkes med dette, må levere det som det offentlige vil ha. Den som forsøker å undergrave kundens ønskede verdi, undergraver sitt eget verdiforslag til kunden.

Lærdommen er at det er for enkelt å tenke at private aktører med profittformål har en motivasjon som fraviker det offentliges formål. Snarere kunne man legge til grunn, som i hvert fall et teoretisk utgangspunkt, at den kommersielle leverandørens mål sammenfaller med kundens. Det inverse poenget kan også drøftes. Er det slik at ideelle organisasjoners mål sammenfaller med det offentliges, eller følger det egentlig av det ideelle formålet at dette også blir for enkelt?