

Profitt og kvalitet i praksis

Oppsummering

Konkurransen i offentlige tjenester kan gi bedre og mer effektive tjenester. Profitt kan være en positiv drivkraft til å gjøre de riktige prioriteringene, de som gir mer velferd for pengene.

Men det er ingen selvfølge at tjenestene blir bedre med konkurranse og profitt. Teoretisk kan konkurranseutsetting gi både positive og negative konsekvenser, alt avhengig av den konkrete konkurransesituasjonen og ulike forutsetninger.

I dette notatet gjennomgås en rekke studier, rapporter og undersøkelser for å belyse hvordan konkurranseutsetting påvirker kvalitet i offentlige tjenester, både målt som brukeropplevd kvalitet, og med mer objektive kvalitetsmål. I notatet drøftes det også om konkurranseutsetting kan ha negative utilsiktede konsekvenser i form av segregering eller forverrede arbeids- og lønnsvilkår.

Ut fra undersøkelsene som gjennomgås i dette notatet kan man ikke trekke noen entydig konklusjon om at konkurranseutsetting virker positivt eller negativt på resultatene. Det er heller ikke overraskende, gitt at teorien også tilsier at man vil få ulike resultater avhengig av de spesifikke forhold for hver enkelt tjeneste. Men det er liten tvil om at konkurranseutsetting har vist seg å gi gode resultater i en rekke tilfeller, og at utilsiktede konsekvenser er mindre problematiske enn mange hevder. Særlig interessant er det å merke seg at valgfrihetsreformen i svensk skole ser ut til å ha hatt positive konsekvenser for elevenes resultater, i motsetning til hva som ofte hevdes i debatten.

Introduksjon

Konkurransen i offentlige tjenester kan gi bedre og mer effektive tjenester. Profitt kan være en positiv drivkraft til å gjøre de riktige prioriteringene, de som gir mer velferd for pengene.

Men det er ingen *selvfølge* at tjenestene blir bedre med konkurranse og profitt. Teoretisk kan konkurranseutsetting gi både positive og negative konsekvenser, alt avhengig av den konkrete konkurransesituasjonen og ulike forutsetninger. Det er derfor interessant å se om empiriske studier kan gi noen svar på om konkurranseutsetting, slik det har blitt prøvd ut, har ført til bedre eller dårligere tjenester, eller om ulike organisasjonsformer (offentlige, kommersielle eller ideelle selskaper) leverer ulik kvalitet i praksis.

Det er ikke enkelt å undersøke konkurranseutsetting empirisk. Ettersom både måten man produserer tjenester på, den økonomiske situasjonen og samfunnet for øvrig stadig endrer seg, er det vanskelig å isolere effektene fra konkurranse eller effektene av organisasjonsform.

Målet med dette notatet er å bidra til en debatt om når og hvordan konkurranse og valgfrihet kan bidra til bedre og mer kostnadseffektive tjenester. Notatet tar først for seg ulike måter å vurdere effektene av konkurranse på. Deretter diskuteres ulike studier som ser på konkrete effekter av konkurranseutsetting, og på forskjeller mellom offentlige, kommersielle og ikke-kommersielle aktører. Hovedvekten vil være på studier fra de nordiske landene, ut fra en antagelse om at de er mest relevante i en norsk kontekst, men det vil også bli brukt andre eksempler.

Konkurransens effekter

Målet med å introdusere private aktører kan både være å gi økt mangfold og valgfrihet, og å levere mer kostnadseffektive tjenester.¹ "Mer kostnadseffektive tjenester" betyr at forholdet mellom kvalitet og pris bedres, for eksempel gjennom å levere bedre kvalitet for samme pris, eller samme kvalitet til en lavere pris. I empiriske undersøkelser er det nesten utelukkende kvalitet og kostnader som vurderes, kun unntaksvis undersøkes det om konkurransen fører til økt mangfold og valgfrihet. Hvis det vurderes, er det gjerne implisitt, gjennom for eksempel brukertilfredshet. Derfor er det flest studier av kvalitet og kostnadseffektivitet som trekkes frem i dette notatet.

Dessverre er det mange studier av konkurranseutsetting som bare ser på ett av disse aspektene: Enten det økonomiske aspektet, eller kvaliteten på tjenesten. Men når man undersøker endringer i kvalitet uten å ta hensyn til endringer i kostnader, eller omvendt, ser man bare halve bildet. Hvis kvaliteten på tjenesten endrer seg i forbindelse med en prosess med konkurranseutsetting, kan det også skyldes at man tilfører tjenesten flere eller færre ressurser.

Kort sagt er det vi ideelt sett ønsker å undersøke, endringer i *kostnadseffektiviteten*, altså endringer i kvaliteten *relativt* til kostnadsendringene. Da må selvsagt alle relevante kostnader regnes med, også økte kostnader til å administrere konkurransen og andre transaksjonskostnader.

I praksis må vi ofte ta til takke med studier som ikke lever opp til idealet. De kan fremdeles være av interesse. For eksempel mener tilhengerne av konkurranseutsetting gjerne at kvaliteten vil forbedres, eller være minst like god, mens motstanderne mener at den vil forverres. Da kan det være interessant å se hvordan kvaliteten faktisk endrer seg, selv om kostnadsbildet ikke alltid er eksplisitt undersøkt samtidig. Vi trenger altså ikke å avfeie alle undersøkelser som kun handler om kvalitet, men vi må være klar over begrensningene.

Hvordan måle kvalitet

Kvalitet kan være vanskelig å definere, og enda vanskeligere å måle. Faren med alle målesystemer er at man måler det man *kan* måle og ikke det som er *viktig* å måle. Enkle, kvantitative mål gir ikke alltid et korrekt bilde av den bakenforliggende kvaliteten. Det er også en fare for at "what gets measured, gets done". Dette skal man være spesielt oppmerksom på når måleresultatene brukes til å premiere eller straffe aktørene.

Utgangspunktet for diskusjonen om kvalitet i offentlige tjenester er likevel at det er bedre å forsøke å måle kvalitet, så lenge man er klar over målesystemenes svakheter, enn å la være. Dette gjelder

uavhengig av om det er private aktører eller det offentlige selv som produserer tjenestene. Vi vil aldri finne det optimale målesystemet for kvaliteten på offentlige tjenester. Men vi kan gjøre så godt vi kan for stadig å utvikle bedre mål. Ikke fordi måling er viktig i seg selv, men fordi mål gjør oss i stand til å jobbe med kontinuerlig kvalitetsforbedring.²

Brukeropplevelse som kvalitet

For mange tjenester er det viktigste målet på kvaliteten hvordan brukerne av tjenestene oppfatter dem. Tjenestene er i hovedsak til for brukerne, og hvordan tjenestene oppfattes, bør derfor tillegges stor vekt. Det betyr ikke at brukertilfredshet er noe absolutt mål på kvalitet, særlig ikke i situasjoner med asymmetrisk informasjon. Opplevd brukerkvalitet er sannsynligvis et bedre mål på kvalitet for hjemmehjelpstjenester enn for kirurgi.

I et fritt marked er kundeopplevelsen på mange måter den *eneste* målestokken for kvalitet. Kunden velger den tjenesten som gir størst opplevd verdi for pengene, ut fra sine preferanser og økonomiske prioriteringer. Kundens opplevelse kan selvsagt igjen bygge på mer objektive målinger, men det er likevel hans eller hennes eget inntrykk som bestemmer.

Også i et system med fritt brukervalg og fast pris avgjør brukeropplevelsen hvem som vinner frem og hvem som taper i konkurransen. Forskjellen fra et fritt marked, er at brukeren ikke gjør noen avveining mellom opplevd kvalitet og pris. Prisen er gitt, mens brukeren avgjør hvem han eller hun mener kan gi det beste tilbudet. Det blir altså en konkurranse om opplevd kvalitet alene.

Både fritt marked og fritt brukervalg medfører altså at brukertilfredshet er det avgjørende kvalitetskriteriet. Når det derimot er myndighetene som tildeler deg en tjenesteleverandør, får ikke brukeropplevelsen samme direkte uttrykk, og i mange tilfeller er det heller ikke så stor oppmerksomhet om denne (se f.eks. Forbrukerrådet 2013; 2015). Det varierer sterkt hvor systematisk de offentlige virksomhetene arbeider for å kartlegge brukeropplevelsen. Både kvaliteten og svarprosenten varierer dessuten kraftig for de spørreundersøkelsene som faktisk gjennomføres.

En annen måte å måle brukertilfredshet på enn tradisjonelle spørreundersøkelser, er å se på søkertall /ønskelister, dersom det finnes slike. Søkertall gir et bilde av hvor godt rykte institusjonen har, og ryktet er igjen nært knyttet til brukeropplevelse.

Verken søkertall eller brukerundersøkelser gir nødvendigvis noe direkte eller helt ærlig svar på hvordan kvaliteten faktisk oppleves. Søkertall kan være påvirket av en rekke forhold, for eksempel taktisk søking (det er ikke noe poeng å "bruke opp" et ønske på en plass du vet du ikke får). Brukerundersøkelsene kan ha dårlig svarprosent, og de som svarer, er ikke alltid representative for hele brukergruppen. I brukerundersøkelser hender det dessuten ofte at folk ikke svarer helt ærlig, eller de svarer på noe annet enn det de egentlig blir spurt om. Derfor er ikke enkeltundersøkelser nødvendigvis alltid så informative. Men dersom man kan se på hvordan nivået hos én institusjon eller forskjellene mellom flere aktører utvikler seg over tid, kan det likevel gi et bilde av den opplevde kvaliteten.

Objektive kvalitetsmål

Som nevnt gir ikke brukernes oppfatning alltid det korrekte bildet av kvaliteten. Dette gjelder spesielt for tjenester hvor det er grunn til å tro at den direkte, observerbare kvaliteten kan være noe annet enn den underliggende kvaliteten. Skole er et godt eksempel: Det er fint at barna trives på skolen,

men det er jo ikke så mye poeng hvis de ikke lærer noe. Sykehus er et annet eksempel: Det er mulig lokalene er innbydende, men det hjelper lite, hvis du får feil behandling – noe det ofte er vanskelig å avgjøre på egenhånd.

Her kan standardiserte, sammenlignbare resultatmål være svært nyttige. Det kan være alt fra tilbakefall i rusomsorgen eller forekomst av liggesår i eldreomsorgen. Dessverre er slike mål ikke spesielt utbredt i offentlig sektor. Både på lokalt (kommunalt) og nasjonalt nivå mangler det gode kvalitetsmålesystemer for mange av de viktigste offentlige tjenestene. I mange tilfeller kommer systemer for å måle kvalitet først på plass når man velger å åpne for konkurranse. Her er det et stort rom for forbedring, helt uavhengig av om man ønsker flere private aktører eller ikke.

På en del områder finnes imidlertid nasjonale eller internasjonale standarder. I skolen har vi nasjonale prøver, og vi har de internasjonale PISA-, PIRLS- og TIMMS-undersøkelsene (OECD 2012; IEA 2016; IEA 2015). I helsevesenet jobber man gjennom pasientsikkerhetsprogrammet med systematisk kartlegging av pasientskader (Helsedirektoratet 2012).

I den internasjonale forskningslitteraturen på konkurranseutsetting, er det ofte slike mål man ser etter, når man skal sammenligne situasjonen før og etter konkurranseutsetting, eller sammenligne institusjoner med ulik organisering opp mot hverandre.

I en del tilfeller er imidlertid også de objektive sluttresultatene vanskelig å måle. Det kan derfor være nyttig å se på såkalte *struktur-* og *prosessmål*, i tillegg til resultatmål, for å måle det vi tror skaper forutsetninger for gode resultater. Et typisk strukturmål er antall ansatte per bruker, mens prosessmål ser på om man har, og følger, bestemte rutiner.

Struktur- og prosessmål er sjelden gode mål alene, og det er ikke alltid slik at disse målene faktisk påvirker resultatet. Det hjelper ikke om sykehjemmet man bor på har upåklagelige rutiner, hvis man ikke føler seg trygg og ivaretatt. Det hjelper ikke om man har to lærere i et klasserom, hvis ingen av dem er gode til å undervise. De er likevel nyttige som et supplement til andre mål, og spesielt i situasjoner hvor det er utfordringer knyttet til å måle opplevd brukerkvalitet eller resultater.³

Mulige sideeffekter: Profitt og segregering

Uavhengig av hvordan kvalitet og kostnader påvirkes, kan konkurranseutsetting ha andre og utilsiktede effekter. En viktig, og stadig tilbakevendende, innvending mot konkurranse og valgfrihet er at det kan føre til at tilbudet blir mindre likt, og dermed mindre likeverdig. Her har bekymringen altså *motsatt* fortegn sammenlignet med bekymringen for at de private kutter kvaliteten for å spare penger. Frykten går ut på at elever, pasienter eller andre som skal velge sin velferdsleverandør, segregeres ut fra sosio-økonomiske forutsetninger. Med et enkelt eksempel: De friske, rike barna plasseres i private skoler som også tiltrekker seg de beste lærerne, mens den offentlige skolen sitter igjen med de minst privilegerte barna og de svakeste lærerne. Eller de private sykehjemsaktørene tar bare inn de relativt friskeste brukerne, mens de får betalt for en gjennomsnittsbruker. Med andre ord, de "skummer fløten i velferdsmarkedet".

Hvorvidt segregering og fløteskumming vil forekomme, er et spørsmål om hvordan systemet designes. Både offentlig og privat sektor må reguleres. Så lenge det er det offentlige som betaler, kan man sette krav til hvordan opptaket av elever eller inntaket av beboere på sykehjem skal skje.

Det er uansett viktig å undersøke hvilke konsekvenser private aktører og konkurranse får, ikke bare for gjennomsnittseleven eller -pasienten, men for de som har det dårligste utgangspunktet. Studier som vurderer spredning av resultater, ikke bare nivå, vil derfor omtales i dette notatet.

Mulige sideeffekter: Arbeidsforhold og lønns- og pensjonsvilkår

Det er kvaliteten på tjenestetilbudet til den enkelte som bør være avgjørende i diskusjoner om offentlige tjenester, og selvsagt kostnaden for å levere tjenestene – enten det er kostnaden for offentlig produksjon, eller prisen hos en ekstern leverandør.

Det betyr ikke at ansattes arbeidsforhold og betingelser er uviktige. For eksempel er det god grunn til å tro at fornøyde ansatte gir gode tjenester. Men det er heller ingen grunn til å tro at private aktører automatisk vil tilby dårligere arbeidsbetingelser enn offentlige. Private aktører som deltar i en konkurranse der kvalitet og brukeropplevelse avgjør hvem som vinner frem, vil ha incentiver til å tiltrekke seg dyktige ansatte, og sørge for at de er fornøyde. Da må de tilby lønn og andre vilkår som gjør at de får tak i disse ansatte.

I Norge baserer vi oss på et fritt arbeidsmarked. Dersom lønns- og arbeidsvilkårene for eksempel i helse- og omsorgssektoren generelt eller ved et enkelt sykehjem spesielt synker, kan studenter og potensielle arbeidstakere søke seg til et annet yrke eller en annen arbeidsplass. Dersom dette fører til mangel på (kvalifisert) arbeidskraft, betyr det at betingelsene er for dårlige. For igjen å tiltrekke seg flere ansatte, må vilkårene forbedres. Enkelt forklart er det slik arbeidsmarkedet balanserer tilbud og etterspørsel etter arbeidskraft mellom ulike sektorer.

Det er likevel grunn til å følge med på hva som skjer med lønnsvilkår og andre betingelser ved konkurranseutsetting. Ettersom vi etter alt å dømme kommer til å trenge flere helse- og omsorgsarbeidere i Norge i tiden fremover, og vi ønsker kompetent arbeidskraft, er det uheldig om vilkårene svekkes vesentlig. Dersom interessen for omsorgsyrker får en nedtur, kan det bli vanskelig å snu trenden igjen. Dersom konkurranseutsetting skulle føre til et brått fall i arbeidsbetingelser eller jobbtrivsel, gir det derfor grunn til bekymring. Et slikt fall bør også medføre at man setter et enda sterkere søkelys på endringer i kvaliteten på tjenestene.

Det er derfor interessant å undersøke hvordan konkurranseutsetting i praksis påvirker lønn og andre betingelser, jobbtrivsel og sykefravær.

Teorier om konkurransens effekter

I et perfekt marked fører fri konkurranse til en samfunnsøkonomisk optimal løsning, hvor profitt blir konkurrert bort, og godene selges med den kvalitet som forbrukerne er villige til å betale for. De mest effektive produsentene vinner frem, men produktivetsgevinsten kommer i det store og det hele forbrukerne til gode.

Dessverre finnes ikke perfekte markeder. Monopol lignende situasjoner, mangel på informasjon eller manglende evner til å ta gode valg kan prege markedet. Fordelingshensyn og solidaritet tilsier at vi i en del situasjoner heller ikke ønsker å begrense tilbudet til det den enkelte har mulighet til å betale selv. Slike markedsimperfeksjoner har ført til at en rekke tjenester har blitt tatt over av det offentlige. Men også offentlig sektor har en rekke feil og mangler.⁴ Så hvordan skal man finne den beste måten å levere offentlige tjenester på?

Nobelprisvinner i økonomi, Oliver Hart, er en av dem som har bidratt til forståelsen av hvordan man bør organisere seg i en verden som ikke er perfekt, hvor kontrakter ikke er komplette, og hvor det eksisterer både korrupsjon, ineffektivitet og grådighet.

Hart mfl. (1997) utvikler et teoretisk rammeverk for å vurdere hvorvidt offentlig eller privat/konkurransesutt drift av tjenester (sannsynligvis) vil gi det beste resultatet. Forfatterne konkluderer med at

(...) the case for in-house provision is generally stronger when non- contractible cost reductions have large deleterious effects on quality, when quality innovations are unimportant, and when corruption in government procurement is a severe problem. In contrast, the case for privatization is stronger when quality-reducing cost reductions can be controlled through contract or competition, when quality innovations are important, and when patronage and powerful unions are a severe problem inside the government.

De mulige fordeler/ulempene ved konkurranse påvirkes altså både av karakteristikkene i markedet og i offentlig sektor (korrupsjon, interessegruppers makt), og hva man ønsker å oppnå (innovasjon).

Et annet interessant teoretisk arbeid finner vi hos Blank (2000). Blank utvikler en modell med flere "trappetrinn" for markedssvikt, og for tilhørende offentlig inngripen. Jo flere typer markedssvikt som opptrer, jo større kontroll bør myndighetene ha over tjenestene. Offentlig *regulering* kan sees som et første steg. Offentlig *finansiering* anses som mer inngripende. Her tar staten eller det offentlige over hele eller deler av kostnaden, men valgfriheten til den enkelte begrenses også – han kan ikke lenger velge å bruke pengene for denne tjenesten på noe helt annet. Han kan bare velge om han vil ta imot tjenesten eller ikke (men må uansett betale over skatteseddelen). Myndighetene får enda mer kontroll om de også velger å inngå kontrakter med bestemte leverandører for å levere tjenestene (altså anbud/konkurransesutsetting), da bestemmer de også *hvordan* tjenestene skal leveres. Dermed blir rommet for den enkelte til å ta egne (dårlige) valg, mindre. Til slutt kan myndighetene velge å ta over hele tjenesten, og levere den i offentlig egenregi.

Oppsummert er det altså ikke slik at teorien gir noen entydig prediksjon om hvorvidt konkurranseutsetting av offentlige tjenester gir bedre eller dårligere resultater. Man kan ikke vurdere forsvar, renovasjon og sykehjem på samme måte. Sannsynligheten for at konkurranse vil gi bedre eller mer effektive tjenester avhenger av spesifikke forhold for de ulike tjenestene. Noen eksempler på slike forhold er eksterne effekter (positive og negative), muligheten for å kontraktsfeste kvalitet, grad av asymmetrisk informasjon, hvor stor makt særinteresser har over politikere og grad av agent-prinsipal-problematikk.

Hva kan vi egentlig observere empirisk?

Et problem når vi skal gjøre empiriske undersøkelser av konkurransens effekter, er at det er svært vanskelig å kvantifisere de ulike driverne som påvirker hvorvidt vi kan forvente at konkurranse eller offentlig monopol gir det mest effektive resultatet. Dermed har vi sjelden noen klar hypotese om hvordan konkurransen vil slå ut. Vi kan se på hvordan kvalitet, kostnader, segregering eller arbeidsvilkår påvirkes av organisasjonsform eller konkurranseutsetting. Men variasjonen i de andre bakenforliggende faktorene, som informasjons-asymmetri, styringssvikt i det offentlige, agentproblemer, etableringsbarrierer med mer, er vanskelige å ta eksplisitt høyde for i modellene. Derfor vil da også de aller fleste studiene først og fremst se på ett bestemt marked om gangen, hvor man kan forutsette at alle disse faktorene er relativt stabile.

Det betyr også at vi heller ikke kan trekke så mange generelle konklusjoner om hvorvidt "konkurransen virker" ut fra de enkelte studiene, ettersom det kan være store variasjoner i de ikke-observerbare forutsetningene som påvirker konkurransens effekt. Dette er en utfordring for metastudiene, som vi skal se på i følgende kapittel.

Metastudier og oppsummeringer

Når man skal forsøke å si noe generelt om erfaringene med et fenomen, er det ofte fornuftig å begynne med å se på metastudier og oppsummerende studier som baserer seg på konklusjonene fra mange enkeltanalyser. Det er gjort flere metastudier på erfaringene med konkurranseutsetting, og på forskjellene mellom aktører basert på organisasjonsform (kommersiell, ideell/ikke-kommersiell, offentlig). Vi skal her se på noen av dem. Kort oppsummert viser de at det er vanskelig å trekke noen konklusjoner om hvorvidt konkurranseutsetting generelt "fungerer", om ideelle aktører leverer bedre resultater enn kommersielle, eller om offentlige aktører er bedre enn private. Dette notatet kan slutte seg til den forsiktige konklusjonen som trekkes i Johnsen mfl. (2004, 48):

I sum tyder vår gjennomgang av den empiriske forskningen om konsekvenser av konkurranseutsetting på at dette, under visse vilkår, kan være et reformtiltak som gir økt effektivitet uten at kvaliteten forringes.

Utfordringene med metastudier

Før vi ser på hva metastudiene sier, må vi være klar over svakhetene ved disse studiene. For det første: Metastudier er ikke bedre enn enkeltstudiene de er bygget på. Slik mange ulike forskere peker på, er det mange enkeltstudier som ikke tar høyde for de underliggende faktorene som skiller aktører med ulik organisasjonsform. For eksempel er det slik at kommersielle, ideelle og offentlige aktører i mange tilfeller retter seg mot ulike grupper av innbyggere. Hvorvidt man for eksempel betjener en gruppe med høy eller lav sosio-økonomisk status, vil kunne ha betydning for både hvor vellykket tjenesten er, og hvor fornøyd brukerne er med tjenesten.

For det andre: Studier på tvers av ulike sektorer og konkurransesituasjoner gir ikke alltid så stor mening. Som beskrevet i et tidligere Civita-notat (Bekkelund 2016b), finnes det svært mange ulike måter man kan konkurranseutsette tjenester på. Konkurranseteori viser, som beskrevet over, at ulike forutsetninger vil medføre at private aktører og profitt kan virke både positivt og negativt. Forskjellige mekanismer kan trekke i motsatt retning.

Det finnes altså ikke noen entydig hypotese om hvorvidt konkurranse vil være bra eller dårlig. Dersom finansieringsløsningene ikke premierer kvalitet, om det er få kontrollmekanismer, og om det er stor informasjonsasymmetri, så er det få som forventer at private aktører skal levere høyere kvalitet og bedre effektivitet enn de offentlige. Når metastudier som lages på tvers av ulike konkurransesituasjoner, ikke tar høyde for slike forskjeller i forutsetningene, er det naturlig at resultatene spriker.

Metastudier kan kanskje si noe om hvordan konkurranse i *gjennomsnitt* påvirker resultatene, eller om ideelle aktører i gjennomsnitt leverer høyere kvalitet enn offentlige, men det gir liten mening å bruke slike studier til å forsøke å forutsi hvorvidt konkurranseutsetting i et bestemt tilfelle for en bestemt tjeneste vil være fornuftig eller ikke.

Fra stat til marked: Blir selskaper generelt mer effektive når de blir privatisert?

Med alle disse forbeholdene in mente, skal vi se på noen metastudier. Blant de ofte siterte studiene er Megginson og Netter (2001). Her konkluderer forfatterne med at privatisering fører til at virksomheter blir mer effektive, og at de som kjøper aksjer i selskaper som blir privatisert, i snitt tjener på det på sikt. I sitt arbeid så de på tidligere statlige selskaper som har blitt privatisert, både i utviklede land og i transisjonsøkonomier.

En nyere studie som går kritisk igjennom arbeidet til Megginson og Netter, og også ser på forskning av nyere dato, konkluderer imidlertid med at noen slik generell konklusjon *ikke* lenger kan trekkes. Mühlenkamp (2013, 19) skriver at

research does not support the conclusion that privately owned firms are more efficient than otherwise-comparable state-owned firms. The evidence is much more differentiated than the paper of Megginson and Netter (...) might suggest.

Dette betyr ikke at forfatteren mener konkurranse ikke er fornuftig også i sfæren hvor det offentlige har et ansvar. Mühlenkamp skriver derimot at den mest sannsynlige årsaken til at det ikke lenger vises noen tydelig effektivitetsgevinst ved privatisering, er at man allerede har realisert effektivitetsgevinster gjennom å åpne for konkurranse i og om offentlige tjenester. Anbefalingen er å opprettholde konkurranse som virkemiddel (Mühlenkamp 2013, 19):

Thus, maintaining appropriate levels of competition between different institutional arrangements for delivering public services is recommended.

Norske og internasjonale erfaringer: Sandbekk-utvalget

NOU 2000:19 *Bør offentlig sektor eksponeres for konkurranse?* gjennomgikk internasjonale og norske erfaringer med konkurranseutsetting. Utvalget vurderte konsekvenser både for effektivitet, kvalitet, styring og demokratisk kontroll, samt tilgjengelighet for brukerne. De skilte også mellom ulike typer konkurranseutsetting, herunder "etablering av konkurransemarkeder" (deregulering), "anbud" (kontraktutsetting), "penger følger brukeren" (fritt brukervalg) og "benchmarking" (som strengt tatt ikke er reell konkurranse, men at offentlige aktører sammenlignes med og lærer av beste praksis).

Utredningen var tydelig på at erfaringsgrunnlaget i Norge ikke var omfattende nok til at en kunne trekke entydige konklusjoner hva gjelder effektene av anbudskonkurranse. Men i utredningen (s. 11) heter det allikevel at

De internasjonale erfaringene utvalget har basert seg på, indikerer at anbudskonkurranser normalt leder til kostnadsbesparelser i størrelsesorden 10-30 %. Videre viser de internasjonale erfaringene at det er en betydelig variasjon i størrelsen på de besparelsene som er oppnådd.

Utvalget skriver at det ikke ser noen systematisk sammenheng mellom bruk av anbud og kvalitet. Kvaliteten som oppnås, henger nær sammen med kvaliteten som bestilles, og dersom målene ikke nås, mener utvalget at det typisk skyldes at det offentlige ikke spesifiserer kontrakten godt nok – og ikke at leverandørene ikke følger kontrakten.

Basert på sin gjennomgang tilrår utvalget "at en vurderer konkurranseeksponering på flere områder enn i dag", selv om de ikke vil peke ut særskilte områder hvor en bør ta konkurranseeksponering i bruk.

Mot utvalgets rapport kan man selvsagt innvende at den allerede er 16 år gammel, og at det i ettertid har kommet til mer relevant forskning.

Dansk metastudie: Ingen entydige konklusjoner

Av nyere dato er et dansk forskningsprosjekt, ledet av Roskilde Universitet med deltakelse fra seks ulike forskningsmiljøer. Prosjektet har laget en oversikt over internasjonal og skandinavisk forskning på konkurranseutsetting. I to metastudier (Petersen mfl. 2011; Petersen mfl. 2014) gjennomgås relevante studier fra perioden 2000-2014. Studiene inkluderer både publiserte arbeider og "grå-litteratur", altså ikke-publiserte forskningsrapporter.

Forfatterne selv er svært forsiktige med å dra entydige konklusjoner. Deres hovedkonklusjon er at effektene av konkurranseutsetting spriker svært mye, og det samme gjør den metodiske kvaliteten i studiene som forsøker å beskrive disse effektene.

Problemet med mange av studiene er nettopp, som diskutert tidligere i dette notatet, at man ikke vurderer *både* de økonomiske *og* de kvalitetsmessige effektene. Det er sjelden fokus på hvordan kvalitet/pris-forholdet utvikler seg. Ifølge forskerne er det også svært få av studiene som bruker faglig solide mål for kvalitet.

I metastudien fra 2011 konkluderte forskerne med at konkurranseutsetting fører til kostnadsbesparelser, men en slik konklusjon kan ikke trekkes ut fra den nyeste metastudien. Forskerne peker også på svakheter ved undersøkelsene de finner: På den ene siden blir økninger i transaksjonskostnadene ofte utelatt. På den andre siden undersøkes det som regel ikke om det er første gang tjenesten som studeres, konkurranseutsettes. Det kan være slik at de økonomiske besparelsene ved konkurranse-utsetting avtar over tid. Man kan likevel ha oppnådd en varig innsparing allerede ved første gangs konkurranseutsettelse.

Som forklart tidligere, kan det være at kostnadsbesparelse heller ikke var målet med konkurransen. Det kan også ha vært bedre kvalitet for samme pris, eller større variasjon i tilbudet for å øke valgfriheten. Uten å vite hva som var motivasjonen for konkurranseutsettingen, gir det lite mening å se på kostnadsendringer separat.

Disse metastudiene gir altså ikke empirisk belegg for å trekke noen entydige konklusjoner. Men flere av enkeltstudiene - også noen av de som trekkes frem som metodisk sterke av forskerne - viser kvantifiserbare kvalitetsforbedringer ved konkurranseutsetting. Dermed kan man kanskje, ut fra disse studiene, si at konkurranseutsetting *kan* gi kvalitetsforbedring, men ikke alltid gjør det.

Lavere kvalitet ved profitt-drevne sykehjem i Nord-Amerika?

En amerikansk metastudie (Comondore mfl. 2009) vurderte forskjeller i kvalitet mellom profitt-drevne og ikke-profitt-drevne sykehjem (nursing homes). Denne studien har vært trukket frem av norske motstandere av private aktører, blant andre Manifest (Boye 2015). Hovedkonklusjonen fra studien er at profitt-drevne foretak gjennomsnittlig har lavere kvalitet, målt for eksempel i bemanning (struktur mål) og i forekomsten av liggesår (resultat mål), enn ikke-profitt-drevne foretak. Imidlertid er

variasjonen stor blant de drøyt 80 studiene som metastudien omtaler. I nær halvparten av studiene var resultatene blandet: Noen av kvalitetsmålene viste at profittdrevne foretak hadde høyere kvalitet, andre viste at de ikke-profittdrevne hadde høyere kvalitet.

Denne studien viser at profitt i seg selv ikke gir noen garanti for kvalitetsforbedringer, og at det kan finnes situasjoner hvor profittmotivert kan skape uheldige insentiver til å redusere kvaliteten for å ta ut mer overskudd. Men her stopper også muligheten for generalisering. I en kritikk på nettstedet til *The BMJ*, skriver forsker ved University of Chicago, Tamara Konetzka (2009):

(...) it could be argued that differences in quality stem from differential revenues rather than mission or diversion of resources to shareholders. Indeed, not-for-profit nursing homes with large Medicaid populations often provide a similar level of quality to that of for-profit homes.

Med andre ord er det, basert på denne studien, umulig å si om forskjellene i kvalitet skyldes at de kommersielle sykehjemmene retter seg inn mot et annet og mindre velstående kundesegment enn de ikke-kommersielle, eller om de skyldes organisasjonsformen i seg selv.

Selv om man ser bort fra denne svakheten, er det grunn til å spørre om denne studien i det hele tatt er relevant for den norske debatten om eventuelt å slippe til flere private sykehjemsaktører, ettersom den overhodet ikke sammenligner offentlige og private aktører, men ulike typer private aktører i et fritt marked – hvor også betalingen i utgangspunktet er privat, selv om man kan søke støtte fra Medicaid (Medicare.gov 2016). Det er mange grunner til at ideelle aktører kan gjøre det godt i et fritt marked: For det første har de jo ingen krav på seg til å levere utbytte. For det andre kan den ideelle statusen i seg selv fungere som et signal til kundene om høy kvalitet, noe som er viktig i et marked preget av asymmetrisk informasjon.

En annen studie som har blitt brukt som kilde i den norske debatten, er en amerikansk studie, hvor forfatterne konkluderer som følger (Hillmer mfl. 2005):

Forprofit nursing homes appear to provide lower quality of care in many important areas of process and outcome.

Denne lider imidlertid under noen av de samme svakhetene som den forrige studien, nemlig at det er usikkert om man har klart å ta høyde for de ulike underliggende forholdene som skiller ideelle og kommersielle aktører.

En studie som i utgangspunktet finner det motsatte resultatet, illustrerer dette problemet (Mark og Harless 2007). Forfatterne undersøker forskjeller mellom profittdrevne og ikke-profittdrevne sykehus i USA. De finner først at det er de profittdrevne ("for-profit") sykehusene som leverer høyest kvalitet, i deres studie målt som kortere sykehusopphold og lavere dødelighet, og det gjør de med lavere tetthet av kvalifiserte sykepleiere ("registered nurses"). Uten videre undersøkelser kunne man altså ta denne studien til inntekt for at profittdrevne sykehus er mer effektive enn ideelle. Men så enkelt er det ikke: Hele forskjellen forsvant når man kontrollerte for befolknings- og markedskarakteristikker, da ble det ingen signifikante forskjeller mellom organisasjonstypene.

For øvrig undersøker også denne studien forskjellen mellom kommersielle og ideelle aktører i et (ganske) fritt marked, med sine spesifikke betalingsordninger og medfølgende insentivstruktur. Overføringsverdien til norske forhold kan antas å være liten.

Dette betyr ikke at vi kan avise muligheten for at profittdrevne aktører i noen situasjoner leverer dårligere kvalitet enn ikke-profittdrevne. Det finnes en rekke studier som peker i denne retningen, akkurat som det finnes studier som peker i motsatt retning. Poenget her er at det sjelden kan generaliseres ut fra slike studier.

Fordeler ved offentlige tjenesteleverandører?

En annen metastudie, fra 2011, kan sies å være mer relevant for den norske debatten, da den undersøker forskjellene mellom private og offentlige aktører (Andrews mfl. 2011). Studiene den ser på, omfatter helse, omsorg og utdanning, men også en rekke andre typer aktivitet som transport (luftfart, tog) og produksjon. Studiene er utført på virksomheter i Nord-Amerika, Europa og Asia, samt en del internasjonale virksomheter. Metastudien er særlig interessant, fordi den skiller mellom tre dimensjoner av "offentlighet" (*publicness*): Eierskap, finansiering og kontroll/styring. Altså tar den høyde for at det finnes ulike former for ansvarsfordeling mellom myndighetene og de private aktørene, i tråd med de ulike modellene som er beskrevet nærmere i Civita-notat 20/2016 (Bekkelund 2016b). Denne metastudien ser på hvordan effektiviteten (*efficiency*), måloppnåelsen (*effectiveness*) og fordeling/likhet (*equity*) i tjenesteleveransen påvirkes av om eierskap, finansiering og kontroll er offentlig eller privat.

Resultatene spriker. Det mønsteret forfatterne finner mest støtte for i dataene, er at offentlig eierskap fører til større likhet (*equity*). Samtidig er det slik at dette resultatet i størst grad fremkommer i små studier, i tverrsnittstudier heller enn i studier som undersøker endringer over tid, og i studier med få kontrollvariabler.

Forfatterens konklusjon er som følger (Andrews mfl. 2011 p. i318):

(...) it is impossible to conclude with any confidence that publicness makes a positive or negative difference to organizational performance or to judge which of the three dimensions of publicness is most important and for which aspects of organizational performance.

Norsk rapport: Uavklart om konkurranse påvirker kvalitet positivt eller negativt

I en Fafo-rapport fra 2013 går forskerne gjennom eksisterende forskning på konkurranseutsetting i sykehjem og hjemmepleie, med vekt på Sverige og Danmark (Gautun mfl. 2013). I tillegg har de gjort intervjuer med informanter i Norge, samt gjennomført casestudier i fem norske kommuner. Verken studiegjennomgangen, intervjuene eller casestudiene avdekker systematiske forskjeller i kvaliteten på tjenester som driftes av kommersielle selskaper, kommunen og ideelle.

Men også disse forskerne påpeker både metodiske svakheter i studiene som er gjort, og mangelen på systematiske studier generelt. Forfatterne konkluderer som følger (Gautun mfl. 2013, 14):

Det er på bakgrunn av de undersøkelsene og kartleggingene som er gjort i Norden, ikke mulig å konkludere om private kommersielle tilbydere drifter sykehjem med bedre eller dårligere kvalitet, enn kommunale og også ideelle sykehjem.

Brukerundersøkelser

Er det forskjell i hvor fornøyde brukerne av henholdsvis offentlige og private velferdstilbud er? Før vi trekker frem noen brukerundersøkelser som belyser dette, er det viktig å minne om svakhetene også ved disse analysene: De kan ikke alene brukes til å trekke kausale konklusjoner om hvorvidt organisasjonsform påvirker resultatene. De vil naturlig nok lide under enkelte av de samme svakhetene som beskrevet for metastudiene over. I den grad den ene eller andre organisasjonsformen kommer best ut, kan det ha mange og sammensatte årsaker – for eksempel at de ulike organisasjonsformene tar hånd om ulike brukergrupper eller på andre måter har ulike forutsetninger for å utføre sine oppgaver. På den andre siden er brukerundersøkelser fra norsk og nordisk kontekst interessante, fordi de kan brukes til å avvise bastante påstander om at private aktører leverer et dårligere tilbud enn offentlige, fordi de ”kutter i kvaliteten for å tjene penger”. I gjennomsnitt er nemlig innbyggerne i disse undersøkelsene mer fornøyd med de private enn de kommunale aktørene.

Dessverre er det ikke noen selvfølge at innbyggerne i norske kommuner blir spurt om hva de synes om de ulike tjenestene, i hvert fall ikke på en systematisk og standardisert måte. Ifølge en undersøkelse Forbrukerrådet gjennomførte i 2015, gjør bare seks av 10 kommuner jevnlig undersøkelser av hvordan beboere på sykehjemmene har det (Forbrukerrådet 2015). Bare hver tredje kommune måler brukeropplevelsen i skolefritidsordningen, viste en annen undersøkelse (Forbrukerrådet 2013).

Det er med andre ord mange norske kommuner som ikke har spesielt stor oppmerksomhet på brukerorientering av sine tjenester. Men staten, ved Direktoratet for IKT og forvaltning (Difi), gjennomfører annethvert år *Innbyggerundersøkelsen*, en stor undersøkelse både av innbyggernes oppfatning av, og konkrete erfaringer med en rekke ulike offentlige tjenester. Innbyggerundersøkelsen beskriver oppfatninger på landsbasis, men den gir altså ikke svar på hvordan brukerne oppfatter tjenestene på kommunenivå, eller hos den enkelte tilbyder.

Men det finnes kommuner som gjennomfører omfattende og systematiske brukerundersøkelser, og noen eksempler vil vi vise frem her. I tillegg finnes det uavhengige brukerundersøkelser utført av andre aktører.

Private sykehjem i Oslo skårer bedre enn kommunale

Oslo har en miks av kommunale, kommersielle og ideelle sykehjem. Det gjennomføres årlige undersøkelser blant de pårørende om hvor fornøyd de er med tilbudet.

I pårørendeundersøkelsen på sykehjem for 2014 (Helseetaten 2015) er 49 sykehjem med, hvorav 12 ideelle, 15 kommersielle og 22 kommunale. Her kommer kommersielle og ideelle aktør på de tretten øverste plassene, om man rangerer etter gjennomsnittet – med en overvekt av ideelle aktører. Det best likte kommunale sykehjemmet kommer altså på 14. plass. De ideelle aktørene skiller seg ut ved at det ikke er noen av dem på de 15 nederste plassene, og bare én blant de 23 nederste. Gjennomsnittlig score er best for de ideelle, nest best for de kommersielle og lavest for de kommunale.

Man skal være forsiktig med å overtolke slike undersøkelser, med varierende svarprosent og antall beboere. Men det er dekning for å si at i 2014 var de ideelle sykehjemmene stort sett svært godt likt, de kommunale sykehjemmene ikke like godt, mens de kommersielle sykehjemmene var spredd over hele skalaen fra topp til bunn.

Private barnehager bedre likt enn kommunale

EPSI Rating Norway gjennomfører hvert år en spørreundersøkelse blant foreldre i norske barnehager (EPSI Rating 2015). Tilfredsheten med barnehagene er jevnt over høy. Men i alle år det er oppgitt resultater for, fra 2010 til og med 2015, har den samlede tilfredsheten vært høyere i de private enn i de kommunale barnehagene. Tilsvarende målinger fra Sverige og Danmark viser også at foreldrene er mest tilfreds med de private barnehagene.

Difis innbyggerundersøkelse (Difi 2015) har i flere år kommet til det samme resultatet: Foreldre med barn i private barnehager, oppgir i snitt å være mer fornøyd enn foreldre i kommunale barnehager (Private Barnehagers Landsforbund 2015).

Også i Bergen er foreldrene, ifølge en brukerundersøkelse fra 2015 (Bergen kommune 2016), jevnt over meget fornøyd med barnehagen. Men, som i målingen fra EPSI Rating, oppgir foreldrene til barn i private barnehager at de er noe mer fornøyd enn foreldre med barn i kommunale barnehager. Særlig miljø og informasjon vurderes som bedre i de private barnehagene.

Primærhelsetjenesten i Sverige: Ingen store forskjeller private vs. offentlige

I Sverige er det gjennomført store valgfrihetsreformer innen flere offentlige tjenester, herunder primærhelsetjenesten. Den enkelte pasient kan velge sin "vårdmottagning", omtrent tilsvarende et norsk legekontor, og kan velge mellom offentlige og private aktører. I en rapport til "Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi", en uavhengig ekspertgruppe under det svenske Finansdepartementet, oppsummerer forfatterne hvordan den relativt unge valgreformen for primærhelsetjenesten så langt har påvirket den pasientopplevde kvaliteten slik (Andersson mfl. 2014, 15): "Den patientupplevda kvaliteten är relativt oförändrad, men befolkningens förtroende för primärvården har ökat."

Det kan også nevnes at en majoritet av svenske pasienter oppgir at de ønsker å velge sin "vårdcentral", selv om det i praksis er noe færre som faktisk gjør det. Dette er i tråd med øvrige undersøkelser som viser at *muligheten* til å velge anses som et gode i seg selv.

Med andre ord har det ikke skjedd noen revolusjon, men brukeropplevelsen har i hvert fall ikke gått ned. For øvrig er det nok for tidlig å si så mye om resultatene av reformen, og forfatterne av denne rapporten peker da også på at det foreløpig er få empiriske undersøkelser av resultatene av reformen, spesielt med tanke på objektiv kvalitet.

Nederland har Europas beste helsevesen, målt fra forbrukerperspektivet

Helsevesenet i Nederland kommer svært godt ut når pasientene vurderer hvor fornøyd de er med helsevesenet. I en årlig undersøkelse fra European Health Consumer Powerhouse har Nederland kommet på en klar førsteplass hvert år siden 2008, og gjør det stadig bedre (Björnberg 2016). Norge ligger til sammenligning på en god tredjeplass i 2015. Men organiseringen av de to helsesystemene er vidt forskjellige. I Nederland er hele helsevesenet basert på private forsikringsordninger og utbredt konkurranse mellom helseleverandører, mens det offentlige sørger for utjevning av innbyggernes kostnader (se for eksempel Snoen og Myksvoll 2013). Om resultatene justeres basert på de totale utgifter til helsevesenet ("bang for the bucks" som det heter i undersøkelsen), gjør Nederland det noe dårligere (8. plass), men fremdeles betydelig bedre enn Norge (23. plass). Tjenestene som leveres innbyggerne, oppfattes altså som svært gode, samtidig som kostnadene er lavere, selv om systemet baserer seg på private aktører.

Private aktører og objektiv kvalitet

Som flere av metastudiene omtalt tidligere i notatet tar opp, er det ikke så enkelt å finne gode, fagfellevurderte forskningsartikler som ser på de kausale effektene organisasjonsform, konkurranse og mulighet for profitt har på resultatene i form av kvalitet og kostnadseffektivitet. Som vist, finnes det også svært mange, ulike måter å introdusere private aktører på, og dermed er det heller ikke alltid så lett å sammenligne de ulike undersøkelsene med hverandre. Vi skal likevel trekke frem et lite utvalg relevante internasjonale og nordiske undersøkelser.

Innføringen av fritt skolevalg i Sverige

I Sverige ble skolesystemet liberalisert på tidlig 1990-tall. Det ble innført fritt skolevalg, og fri etablering av alternative skoler – også kommersielle – ble tillatt. Elevene kunne velge å gå på sin kommunale nærskole, eller en annen kommunal eller offentlig skole. De private skolene fikk dekket en sum nesten like stor som den gjennomsnittlige kostnaden per elev i den offentlige skolen, dersom eleven valgte en alternativ skole. Tilleggsbetaling ble ikke tillatt for skoler som fikk slik offentlig støtte. Skolevalsreformen har vært grunnlag for en rekke studier. Reformen har mange karakteristikk som gjør den interessant å forske på: Resultater i form av karakterer og gjennomført høyere utdanning er relativt enkelt kvantifiserbare og finnes helt ned på personnivå. Reformen har nå fått virke en god stund, slik at langtidseffektene kan undersøkes. Data er tilgjengelig både for tiden før reformen, for mange årskull gjennom reformen, til og med de kullene som har gått hele skoleløpet i det reformerte systemet, samt hvorvidt disse har gått videre med høyere utdanning. Geografiske forskjeller gjør det mulig å undersøke om det er en sammenheng mellom ulik grad av valgfrihet og konkurranse, og resultater.

Konklusjonen de fleste forskere så langt trekker, er at valgfrihet og konkurranse i skolesektoren har hatt positive effekter på resultatene. Dette kan kanskje være litt overraskende for en del i den norske debatten. Her har mange trukket frem at Sverige har hatt en markant nedgang i resultater på PISA-testen i perioden etter liberaliseringen (se f.eks. Claussen 2013; Marsdal 2013; Boye 2012). Basert på blant annet en rapport fra svenske Skolverket (2012), har Manifest Analyse, LO og andre også trukket frem at segregeringen mellom svenske skoler har økt som følge av det økende innslaget av privatskoler, og de mener at segregering av elever fører til dårligere resultater (se f.eks. Boye 2015; LO 2014).

Men det er ikke de private skolenes skyld at resultatene blir dårligere. Tvert imot er det, blant annet ifølge svenske forskere, mye som tyder på at innslaget av flere ulike aktører *bremser* fallet i resultatene (Lakomaa 2012). Vi skal se nærmere på noen av studiene som viser dette.

Andelen elever i privatskoler bedrer resultatene - også i offentlige skoler

I en av de nyeste og mest omfattende studier av den svenske skolereformen, undersøker Böhlmark og Lindahl effekter både på kort og lang sikt (Böhlmark og Lindahl 2015). Forfatterne konkluderer med at effektene av konkurranse er signifikant positive og ikke-trivielle, men at dette først og fremst gjelder de siste kohortene med elever – altså når reformen har fått virke lengst, og elevene har hatt hele sin utdanning i systemet med valgfrihet. Forfatterne finner blant annet at en økning i andelen elever i privatskoler i en kommune på 10 prosentpoeng betyr 1,7 persentilpoeng høyere rangering av gjennomsnittlig resultat i engelsk og matte ved avslutning av grunnskolen.⁵ Økningen på 10 prosent fører også til to prosentpoeng høyere sannsynlighet for å studere ved et universitet (minst ett år). Et annet interessant funn er at forfatterne finner at forbedringene i resultat ikke skyldes bedre resultater i de private skolene, men først og fremst konkurranseeffekter som gir bedre resultater i

alle skolene, også de offentlige. Dette står i strid med påstanden om at eksistensen av private skoler vil "tappe" de offentlige skolene for ressurser, og dermed gjøre dem dårligere.

Forfatterne finner også at kostnadene til utdanning ikke øker med høyere andel elever i private skoler. Med andre ord er forbedringen i resultater en ren effektivitetsforbedring.

Muligheten til å velge gir en liten, men positiv effekt på resultatene

I en annen studie (Edmark mfl. 2013) ser forfatterne på hvordan selve eksistensen av *muligheten* til å velge skole påvirker resultatene på kort og lang sikt, i motsetning til studier som den over, som ser på hvor stor andel som *faktisk* velger en privat skole. Studien inkluderer effekten av muligheten til å velge mellom ulike offentlige skoler, ikke bare private. Her finner forfatterne at valgfriheten har gitt en positiv, men svært liten effekt på resultatene. Dette står ikke nødvendigvis i motsetning til Lindahl og Böhlmarks studie. En mulig tolkning er at de positive effektene av konkurranse først oppstår når elever *faktisk* velger andre (private) skoler, det holder ikke bare med muligheten for at de *kan* gjøre det.

Kommuner med bare én skole har gjort det markant dårligere

En mindre vitenskapelig, men likevel interessant, sammenligning er gjort av den svenske tankesmien Reforminstituttet (Følster og Renstig 2013). Som nevnt har de svenske resultatene i internasjonale undersøkelser av elevenes ferdigheter gått nedover de siste årene. Denne undersøkelsen viser at de 235 kommunene hvor det finnes flere skoler å velge mellom, utvikler seg markant mindre dårlig enn de 55 kommunene hvor det bare finnes én skole, i perioden 1999-2012.

Forskjellene kan ikke forklares med at de flinkeste elevene velger seg bort fra skolene i énskolekommunene – det gjelder bare mellom 0 og 2 prosent av elevene i de 55 kommunene. De kan heller ikke forklares med lærertetthet (som har økt mest i énskolekommunene), andelen barn med innvandrerbakgrunn (den er også klart lavere i kommunene med kun én skole, og den prosentvise økningen er bare marginalt høyere enn i flerskolekommunene). Heller ikke utdanningsnivået hos foreldrene kan forklare forverringen i resultater. Selv om det er lavere i disse kommunene, har det faktisk nærmet seg nivået i flerskolekommunene i perioden.

Rapporten går ikke inn på konkrete alternative forklaringer på det generelle fallet i de svenske skoler resultatene, men peker bare på at det må være snakk om en generell reduksjon i kvaliteten, som neppe skyldes de private skolenes inntreden. Det er verdt å merke seg at valgfrihetsreformen bare er én av flere reformer som er gjennomført i svensk skole de siste tiårene. Dette kan man blant annet lese om i en større OECD-rapport om svensk skole (OECD 2015). Her trekkes blant annet desentraliseringsreformen som ble startet på 1990-tallet frem som en delforklaring på resultatfallene. Måten den ble gjennomført på, førte til en svært komplisert styringsstruktur med uklare roller og uklar ansvarsfordeling mellom de ulike politiske og byråkratiske nivåene.

Amerikanske undersøkelser: Konkurranse mellom skoler er bra for resultatene

En av studiene som trekkes frem som metodisk god hos Petersen mfl. (2014, 41), er en amerikansk undersøkelse av resultater i grunnskolen (Rho 2013). Her ble det funnet en gjennomsnittlig forbedring av karakterer i forbindelse med konkurranseutsetting som er kvantifisert til 2 prosent, basert på testresultater. Resultatene er i tråd med flere andre amerikanske studier av konkurranseutsetting i skolen.

Som nevnt skal man være oppmerksom på forskjellene mellom norsk og amerikansk skolesystem, slik at det ikke er direkte relevant å sammenligne de to. Men resultatene her er altså i tråd med de svenske erfaringene.

Konkurransen mellom sykehus i Storbritannia reduserte dødeligheten

Til slutt i dette kapitlet tar vi også med en studie fra helsevesenet. I en studie fra Storbritannia undersøker forskerne hva som skjer når det innføres konkurranse mellom sykehus (Gaynor mfl. 2013). Forskerne så på reformen som et naturlig eksperiment, der de kunne sammenligne resultatene i områder med flere sykehus, og områder med bare ett sykehus (som dermed ikke fikk noen naturlige konkurrenter). Studien fant at mer konkurranseutsetting gir færre dødsfall, både under sykehusoppholdet og i ettertid. I tillegg fant studien at ventetiden ble redusert. Konkurransen medførte ikke at enhetskostnadene økte.

I denne studien blir det kontrollert for en rekke faktorer, som blant annet lokal gjennomsnittsinntekt, samt hvor syke pasientene ved sykehuset faktisk er. Det kan likevel ikke utelukkes at andre mekanismer enn selve konkurransen spilte inn. Og igjen er det forskjeller mellom norsk og britisk helsevesen som gjør at resultatene ikke nødvendigvis er direkte overførbare. Likevel er studien nok et eksempel på at det går an å få til velfungerende og nyttig konkurranse innenfor rammen av et offentlig finansiert velferdstilbud.

Fører profitt til segregering?

Som beskrevet innledningsvis i dette notatet, kan økt segregering være en mulig uønsket sideeffekt av konkurranse i velferdstjenestene. For å vurdere hvor stort dette problemet er, må det deles opp: For det første må man spørre om valgfriheten fører til økt segregering eller sortering basert på sosioøkonomisk bakgrunn. Deretter må man spørre om den økte sorteringen fører til et dårligere tilbud for noen. Og sist, men ikke minst, må man spørre om denne effekten er viktig sammenlignet med eventuelle andre effekter av valgfrihet.

Segregering i Oslos barnehager

I en Fafo-rapport som ser på effekten av gratis kjernetid i Oslo-barnehagene (Bråten mfl. 2014), viste forskerne at det er vesentlige, statistiske forskjeller på den sosioøkonomiske bakgrunnen til barn i private og kommunale barnehager. Gjennomsnittlig familieinntekt for barn i private barnehager er over 300.000 kroner høyere enn for barn i kommunale barnehager. Over 60 prosent av de private barnehagene har få eller ingen minoritetsspråklige barn, mens dette bare gjelder for 30 prosent av de kommunale. Det er heller ikke slik at forskjellene bare skyldes at private barnehager er overrepresentert i enkelte bydeler hvor foreldrene med høyest sosioøkonomisk status bor, segregeringen skjer også innad i bydeler.

Dette kan ha en relativt naturlig forklaring: Personer med ulik sosioøkonomisk status bor allerede konsentrert i ulike deler av bydelen, og foreldre søker seg til den nærmeste barnehagen. Forskerne mener at hovedårsaken til de sosioøkonomiske forskjellene mellom barnehagene skyldes foreldrenes søkeradferd, men at det også er en tendens til at disse barna er underrepresentert i de private barnehagene sammenlignet med hva søkertallene til barnehagene skulle tilsa. Med andre ord: Det er mulig det foregår noe "fløteskumming", men den viktigste årsaken til segregeringen er foreldrenes egne valg, eller eventuelt fravær av å ta noe aktivt valg om å velge en *annen* barnehage enn den nærmeste.

Fafo-rapportens hovedanliggende er å se på hvordan man kan skape gode betingelser for språklig læring i barnehage, og de følger dette får for skoleløpet. Den er derfor naturlig nok særlig opptatt av hvorvidt barn med minoritetsspråklig bakgrunn havner i barnehager med mange eller få andre barn som snakker norsk. Dette er selvsagt viktig. Likevel skal man heller ikke glemme at det også kan ha positive effekter at barn går i en barnehage i sitt nærområde. At man har venner i nærheten, og at foreldre knytter bånd med andre foreldre i nærheten, kan være verdifullt for nærmiljøet. Det er derfor ikke bare negativt, dersom det generelt er slik at foreldre prioriterer en barnehage nær der de bor.

Segregering i svensk (og norsk) skole

Som tidligere beskrevet, har flere forskningsartikler konkludert med at muligheten for å velge skole i Sverige virker positivt på skoleresultatene. Men samtidig virker det klart at det har blitt større variasjon i resultatene mellom svenske skoler. Ifølge Böhlmark og Holmlund (2012) ser det også ut til at i det minste en del av økningen i variasjonen kan forklares med valgfrihet, og at elevene i noe økende grad sorteres ut fra sosioøkonomisk bakgrunn og evner, men sosioøkonomisk sortering kan ikke forklare hele økningen i variasjon mellom skoler.

Som tidligere nevnt er ikke valgfrihetsreformen den eneste reformen i svensk skolevesen som kan ha påvirket spredningen mellom skoler. Blant annet ble det på 1990-tallet gjennomført en større overføring av ansvar for budsjetter og skolens innretning fra sentrale myndigheter og ut til den enkelte kommune og skole. Denne desentraliseringen, slik den ble innrettet, kan også ha bidratt til økte forskjeller mellom skolene.

Det finnes imidlertid flere studier som viser tendenser til segregering i forbindelse med økt valgfrihet. En studie fra videregående skoler i Stockholm viste at etter at valgfrihet ble innført i 2000, økte segregeringen mellom skoler både basert på evner, familiebakgrunn og etnisk bakgrunn (Söderström og Uusitalo 2010).

Et annet eksempel er en britisk studie av liberaliseringen av skolesystemet i England. Forfatterne konkluderer med at effektiviteten (målt i eksamensresultater og de ansattes effektivitet) økte, men at konkurransen også ga økt sosial segregering blant elevene (Bradley og Taylor 2009).

Det har også blitt undersøkt om bruken av friskoler i Norge har økt segregeringen her. I en analyse fra 2005 ble det vist at det er så få elever som går i friskoler i forhold til i kommunale skoler at eventuelle forskjeller ikke slår ut i den totale segregeringen (Lauglo 2005). Det ble heller ikke funnet noen "konsekvent tendens til at en spesielt ressurssterk elite av familier er overrepresentert blant dem som har sine barn i friskoler". Foreldre til barn i friskoler har ikke gjennomgående høyere inntekt enn foreldre til barn i kommunale skoler, selv om resultatet varierer for ulike typer friskoler. Imidlertid er det generelt større sannsynlighet for at barn av foreldre med høyere utdanning, særlig innen humaniora og teologi, går i friskoler.

Disse forskjellene er kanskje ikke overraskende, gitt at friskoler i Norge er skoler med en alternativ pedagogikk eller er tuftet på en bestemt religiøs retning. Litt enkelt sagt er det større sannsynlighet for å gå på Steinerskolen hvis foreldrene dine møtte hverandre på SV-fakultetet på Blindern, og større sannsynlighet for å gå i en kristen privatskole hvis faren din er prest. Den lille og tematisk avgrensede utbredelsen av privatskoler i Norge gjør studier av norske forhold lite relevante for å trekke generelle konklusjoner om konkurransens og de private aktørenes innvirkning på eventuell segregering i skolesektoren, og vi vender derfor tilbake til den svenske skolereformen.

Fører segregering til et dårligere tilbud til de svakeste?

Selv om valgfrihet i svensk skole altså kan ha bidratt til en viss økning i forskjeller mellom skoler med tanke på elevenes sosio-økonomiske bakgrunn, er det ikke noe godt grunnlag for å si at valgfriheten har gitt negative resultater for den enkelte elev. Det kan skyldes at sorteringen ikke påvirker resultatene for den enkelte elev i nevneverdig grad, eller det kan bety at sorteringen *har* påvirkning, men at den motvirkes av andre endringer (bedre utjevning i ressurser eller helt andre forhold i samfunnet). Den samlede betydningen av familiebakgrunn for den enkelte elevens resultater har ligget mer eller mindre konstant de siste 20 år, ifølge Böhlmark og Holmlund (2012).

En annen studie undersøkte effektene av skolevalgsreformen i Sverige for grupper med ulik sosio-økonomisk bakgrunn (Edmark mfl. 2014). Denne studien fant at barn med et dårligere sosio-økonomisk utgangspunkt ikke kom dårligere ut etter reformen. I stedet fant de en svak positiv effekt, om enn ikke svært robust, for ulike grupper med dårligere utgangspunkt. Det gjaldt for barn av foreldre med lav inntekt, barn av foreldre med lav utdanning, barn som bor i områder med høy kriminalitet, og barn av innvandrerforeldre. For barn av foreldre som ikke var født i Sverige, økte blant annet sannsynligheten for at de oppnådde en universitetsgrad med 1,15 prosentpoeng, hvis barnet hadde én ekstra skole å velge blant innenfor en radius på 2 km fra hjemmet.

Hvor viktig er segregering sammenlignet med andre effekter?

Böhlmark og Holmlund (2012, 12) anslår at variasjonen mellom skoler bare forklarer 4-10 prosent av resultatforskjellene blant elever. Andelen av variasjonen i elevenes resultater som forklares av forskjellene *mellom* skoler, er altså svært liten i forhold til andelen som forklares av forskjellene *innad* på den enkelte skole.

Om man er opptatt av at flest mulig elever skal få en best mulig utdanning, er det derfor viktigere hvordan valgfriheten påvirker det generelle nivået på skolene, enn om valgfriheten muligens fører til noe større spredning mellom skolene.

Et spørsmål som ikke alltid stilles eksplisitt, er om man kan akseptere at det blir forskjeller i tilbudet, dersom kvaliteten på tilbudet i gjennomsnitt blir bedre enn før når flere private tilbydere slipper til. Hvor mye må den gjennomsnittlige kvaliteten øke for at man kan akseptere en viss økning i forskjellene? Kan man akseptere økte forskjeller, dersom de aller fleste kommer bedre ut enn før? Hvordan skal man veie økt ulikhet opp mot økt kvalitet – i de tilfeller det viser seg å være en sammenheng mellom disse to? Dette er spørsmål uten noe entydig svar.

Segregering er heller ikke bare et spørsmål om resultater. Spesielt institusjoner som grunnskolen har flere funksjoner enn å produsere best mulige skolerresultater. Dersom man setter målet om at barn med alle slags bakgrunner, evner og erfaringer skal gå i samme skole, må man legge vekt på å unngå at de sorteres nettopp etter slike bakgrunnsvariabler. Dette hensynet er sannsynligvis ikke like viktig ved institusjoner som sykehus og sykehjem, hvor best mulig pleie til den enkelte er det viktigste. Derfor må eventuell segregering veies opp mot de andre målene man har.

Uavhengig av hvor sterk motstander av ulikhet man er, kommer man imidlertid ikke unna segregering bare ved å holde på det offentlige monopolet. Selv-segregering skjer nemlig også i stor grad innenfor det offentlige systemet. For hva skjer når man ikke kan velge hvilken skole man kan gå på, eller hvilket eldresenter man vil bo på, men blir plassert i den nærmeste? De som har råd, vil fremdeles ha et valg. De kan velge å flytte dit de tror de finner det beste tilbudet (som ofte er i de dyreste

nabolagene). Dette kalles Tiebout-konkurransen, etter Charles Tiebout, som formulerte teorien om at innbyggere stemmer med føttene, basert på en oppfatning av det offentlige tilbudet de kan få (Tiebout 1956). Det finnes også empirisk forskning som bekrefter at skolens kvalitet påvirker bosted, og at dette fører til stratifisering basert på inntekt og utdanningsnivå (Bayer mfl. 2004). Et mindre vitenskapelig hint om at slik konkurranse eksisterer, er å se på eiendomsannonser. Hos finn.no er nærmeste skole en standardopplysning, og for typiske familieboliger (særlig eneboliger, rekkehus og tomannsboliger) er det også vanlig at den skolen boligen sokner til, trekkes særskilt frem i teksten.

En av forskerne bak barnehagestudien fra Oslo, som viser store statistiske forskjeller mellom barna i kommunale og private barnehager, pekte på en effektiv måte å løse problemet med segregering på: Fjern valgfriheten og tildel barnehage ved loddrekning (Slettholm 2014).⁶ Men heller ikke en så inngripende reduksjon av valgfriheten ville motvirket den segregeringen som følger av bosetningsmønstre.

Til syvende og sist er det vanskelig å se at man skal kunne forhindre enhver form for segregering, med mindre man vil akseptere svært inngripende og upraktiske ordninger. Tildeling gjennom loddrekning er nevnt. Deretter måtte man busse barnehage- og skolebarn på kryss og tvers i kommunen, eller kanskje fylket, eller tilsvarende risikere at eldre mennesker fikk sykehjemsplass på et tilfeldig sted hvor de ikke hadde noen geografisk tilknytning. Det ville ikke bli noen mulighet for å tilpasse tilbud til ulike ønsker og behov, og det ville heller ikke være noen reell konkurranse mellom tilbudene. All kvalitetsvurdering ville være opp til kommunen. Kort sagt: Mange av de viktigste grunnene til å slippe til private aktører ville forsvinne.

Å innføre fritt brukervalg og fri etablering av private aktører *kan* føre til større segregering. Men segregering kan også motvirkes uten at man trenger å fjerne det frie valget. Først og fremst kan man sørge for at inntekt får minst mulig å si for valget, noe man kan oppnå gjennom offentlig finansiering. Den offentlige finansieringen kan – og bør – følges av regler for hvordan tjenesteleverandørene kan sortere søkerne. I tillegg må det tilrettelegges for god og enkel tilgjengelig informasjon om kvalitet og andre attributter ved de ulike institusjonene man kan velge mellom. Til sist bør det være en gjennomtenkt strategi som avgjør hvilken aktør de som *ikke* bruker sin rett til å ta et eget valg, får tildelt. Det er ikke sikkert det skal være den aktøren med flest ledige plasser.

Profitt og arbeidsforhold

Motstanderne av private aktører og profitt vil ofte trekke frem enkelthistorier om private aktører som har brutt arbeidsmiljøloven, eller som ikke har et godt (nok) arbeidsmiljø. Det de imidlertid ofte ignorerer, er det også finnes mange negative historier om kommunale og andre offentlige aktører. Frykten er likevel til en viss grad forståelig. Vi vet at det finnes konkurransesituasjoner hvor det er få andre steder å hente penger, enn ved å tilby lavere lønninger, lavere pensjoner og å drive med lavere bemanning. Et slikt utslag av konkurranse – selv om det ikke egentlig var målet å kutte kostnadene mest mulig – kalles ”negativt valg”, eller *adverse selection* på engelsk. De beste kandidatene vinner ikke frem. Dette kan forekomme om man ikke har systemer som belønner høy kvalitet, enten gjennom gode kvalitetsmålinger over ulike dimensjoner, eller gjennom fritt brukervalg med god informasjon. Det er imidlertid langt fra gitt at dette blir resultatet ved konkurranse, og derfor er det interessant å se hva som skjer i praksis.

Konkurransen økte svenske lærerlønninger

Vi vender igjen tilbake til den svenske skolereformen som eksempel, ettersom den som tidligere nevnt stiller svært detaljerte og interessante data til rådighet – også om lærernes lønninger.

I strid med bekymringene som ofte fremmes, viser Hensvik (2012) at konkurransen økte lærerlønningene i forbindelse med valgfrihetsreformen i svensk skole. Forfatteren viser til at lærernes lønninger, i Sverige som i mange andre europeiske land, har vært lave og sammenpressede sammenlignet med yrker med tilsvarende krav til kvalifikasjoner. Konkurransen kan redusere monopsoniet (monopolet på etterspørselssiden) til skolene overfor lærerne, og lønningene bli dermed mer tilpasset de lokale konkurranseforholdene.

Studien viser at lønningene økte både for lærere i private og i offentlige skoler, og de økte mest for fag der det er vanskeligst å fylle lærerstillingene, som f.eks. matematikk og yrkesfag. Økningen var dessuten større for de mest mobile lærerne, noe som er naturlig, gitt at de er villige til å flytte på seg for å fylle opp stillinger som ellers er vanskelig å fylle opp. De var også større for lærere med høye kognitive og sosiale evner.

Pensjon

En av de vanligste innvendingene mot private aktører i helse- og omsorgstjenestene, er at de ikke har samme pensjonsordning som offentlig sektor (og beskyldes for å gi dårligere pensjonsvilkår). Men dette stemmer ikke alltid. Det finnes mange eksempler på arbeidstakere som ville kommet (eller faktisk kommer) bedre ut med pensjon i privat sektor.

En undersøkelse utført for NHO Service (2012) viste at innskuddsbasert pensjon i privat sektor er konkurransedyktig, dersom arbeidstakeren står i jobb til han eller hun fyller 67 år. Mot dette kan man selvsagt innvende at det for mange helsearbeidere nettopp er vanskelig å stå i arbeid til fylte 67 år. Det er allikevel vanskelig å forstå at pensjonsordninger som aksepteres i hele privat sektor for øvrig, er uakseptable for akkurat denne gruppen arbeidstakere.

At arbeidstakere som står lenger i jobb kommer bedre ut er dessuten en *ønsket* utvikling i Norge. Økonomene er samstemte: En av våre viktigste oppgaver fremover blir å få folk til å stå noe lenger i arbeid enn i dag. En relativt liten økning i hvor lenge vi i gjennomsnitt står i jobb, kan få store, positive (og tiltrengte) utslag for statsfinansene. Pensjonsordningene i privat sektor har nå mekanismer innebygget som både gjør det lønnsomt å stå lenger i jobb, og som gjør det mulig å kombinere arbeid og pensjon. De foreløpige studiene viser også at det virker – arbeidstilbudet fra den eldre delen av arbeidsstyrken øker som følge av pensjonsreformen i privat sektor (Stølen og Fredriksen 2015).

Det er altså ikke nødvendigvis de private pensjonene det er noe galt med, men de offentlige. De er overmodne for reform, en reform som burde vært gjennomført samtidig med pensjonsreformen i privat sektor.

For ideelle aktører er situasjonen litt komplisert, da mange av dem gjennom avtaler med offentlige aktører har blitt pålagt å ha samme pensjonsordninger som det offentlige. Det gjør at de får en ulempe i mange konkurransesituasjoner. NOU 2016:12 *Ideell opprydding – Statlig dekning av ideelle organisasjoners historiske pensjonskostnader* anbefaler at staten tar økonomisk ansvar for disse historisk betingede pensjonskostnadene.

La oss likevel anta at private aktører faktisk tilbyr pensjonsordninger som gir mindre utbetalt enn offentlig tjenestepensjon. Er det helt uakseptabelt? Det er forståelig at det kan vekke harme dersom ansatte, uten at de har bedt om det, gjennom en virksomhetsoverdragelse, skifter arbeidsgiver – og dermed mister opptjente pensjonsrettigheter. Men gitt at arbeidstakeren selv har valgt sin arbeidsgiver – må vi ikke da kunne vente at den ansatte gjør en vurdering av helheten i de vilkårene han eller hun blir tilbudt? Så lenge arbeidsgiver følger arbeidslivets spilleregler, må vi akseptere at pensjonen kan variere, akkurat slik lønn kan variere. Så lenge det er reell konkurranse om arbeidskraften, og så lenge vi står fritt til å søke oss til det yrket og den arbeidsgiveren vi tror vil passe oss best, kan pensjon sees som en del av lønnsvilkårene, og variere ut fra arbeidstakernes preferanser og tilbud og etterspørsel etter arbeidskraft. Om vi som samfunn mener at de private pensjonsordningene er uakseptable, bør vi ikke endre dem bare for bedrifter som leverer tjenester i konkurranse med offentlige virksomheter, men for *alle* private bedrifter.

Sykefravær

I Norge er det kjent at sykefraværet er høyere i offentlig enn i privat sektor generelt. Særlig i kommunal sektor er det høyt sykefravær (se f.eks. SSB 2014). Det kan selvsagt skyldes at arbeidet i offentlig, og særlig i kommunal, sektor har en annen karakter enn det som utføres i privat regi. Men det er verdt å merke seg at det ser ut til å være en vedvarende forskjell i sykefraværet også mellom private og kommunale aktører som utfører samme type arbeid. Ifølge KS er det totale sykefraværet (legemeldt og egenmeldt) i de private barnehagene på rundt 11 prosent, mens tilsvarende tall for de kommunale barnehagene var 12,56 prosent. Tallene er fra 4. kvartal 2014 til 3. kvartal 2015 (Larsen og Vignæs 2016). I Oslo ser vi lignende forskjeller: Den kommunale Sykehjemsetaten i Oslo hadde et sykefravær på 10,3 prosent i 2015, ifølge årsberetningen (Sykehjemsetaten 2016), mens den private aktøren Norlandia Care Group rapporterte 8,7 prosent (Norlandia Care Group 2016). Andre aktører har rapportert om enda lavere sykefravær (Tidemann 2015).

Med andre ord er det ikke noe som tyder på at sykefraværet øker ved konkurranseutsetting, snarere tvert imot.

Brudd på arbeidsmiljøloven gir alvorlige konsekvenser for private aktører

Den såkalte "Adecco-saken" i Oslo, hvor det ble funnet en rekke brudd på arbeidsmiljølovens arbeidstidsbestemmelser hos den private sykehjemsaktøren, førte til stor debatt om hvorvidt de private firmaene bevisst brøt arbeidsmiljøloven for å holde kostnadene nede. Det er selvsagt ikke akseptabelt at et selskap bryter loven, og saken fikk da også svært alvorlige konsekvenser for selskapet. Først mistet det kontraktene sine med Oslo kommune om sykehjemsdrift, og deretter besluttet det å avvikle sin sykehjemsdrift i Norge.

Det finnes ikke noe system som kan eliminere mulighetene for at organisasjoner gjør feil eller bryter reglene. Men i et system basert på konkurranse og søken etter økonomisk avkastning, har man en effektiv sanksjonsmekanisme mot dette, noe Adecco-saken illustrerer tydelig.

Når offentlige virksomheter gjør feil, får det sjelden slike alvorlige konsekvenser for de involverte. I etterkant av Adecco-saken viste det seg at Trondheim kommune også hadde drevet med omfattende brudd på arbeidsmiljøloven. Trondheim kommune ble politianmeldt av Arbeidstilsynet, og saken endte med et forelegg på 200.000 kroner til kommunen, et forelegg som til syvende og sist betales av alle skattebetalerne.

Erfaringene viser at private aktører - i motsetning til offentlige - faktisk "luces ut" når de bryter reglene. De mister kontrakter, går konkurs. Det hører derimot til sjeldenhetene at en kommunal aktør som leverer dårlige resultater eller bryter reglene, blir lagt ned. Derfor er det vanskelig å forstå den motstanden mot private aktører som er basert på bekymring for brudd på arbeidsmiljøloven.

Konklusjon og oppsummering

I dette notatet har vi gått gjennom de mange ulike måtene det går an å organisere produksjon av velferdstjenester på, fra rene markedsløsninger til offentlig monopol. I Norge, som i alle andre land som kan kalle seg velferdsstater, finner vi eksempler på tjenester i begge ytterpunkter og hele spekteret imellom.

Når vi ser på om en offentlig tjeneste er vellykket eller ikke, må vi se på hvilken kvalitet vi får igjen for hver krone vi bruker. Kvaliteten kan måles både som opplevd brukerkvalitet, og ved hjelp av mer objektive kvalitetsmål. Det siste er spesielt viktig når det er informasjonsasymmetri mellom produsent og tjenestemottaker. Vi bør også se på om ulike måter å organisere tjenestene på får konsekvenser for innbyggernes likeverdige tilgang til tjenestene, og om de får store konsekvenser for ansatte.

Ut fra de empiriske studiene som foreligger kan man ikke dra noen entydig konklusjon om hvorvidt konkurranse og profitt alltid «virker» eller alltid er «galt». Men det er liten tvil om at konkurranse i en rekke, konkrete tilfeller har ført til bedre resultater, både gjennom bedringer i objektive kvalitetsmål, og gjennom mer fornøyde brukere.

Men selv om man får flere studier, og selv om den metodiske kvaliteten øker, er det ikke gitt at man faktisk får noe klart og entydig svar. Som Sandbekk-utvalget påpekte i NOU 2000:19, er det slik at "for at anbudskonkurranser skal gi kostnadsbesparelser og/eller kvalitetsforbedringer, er det en nødvendig forutsetning at betingelsene for virksom konkurranse er til stede." Dette er en forutsetning som langt fra alltid er oppfylt ved konkurranseutsetting, men det er også en forutsetning som det er fullt mulig for politikere og administratorer å påvirke når man gjennomfører konkurranseutsetting eller etablerer nye markeder.

FORFATTER: Notatet er skrevet av Anne Siri Koksrud Bekkelund, politisk økonom i Civita.

Civita er en partipolitisk uavhengig tankesmie som gjennom sitt arbeid skal bidra til økt forståelse og oppslutning om liberale verdier og løsninger. Den enkelte publikasjons forfatter(e) står for alle utredninger, konklusjoner og anbefalinger, og disse analysene deles ikke nødvendigvis av andre ansatte, ledelse, styre eller bidragsyttere. Skulle feil eller mangler oppdages, ville vi sette stor pris på tilbakemelding, slik at vi kan rette opp eller justere.

Ta kontakt med forfatteren på annesiri@civita.no eller civita@civita.no.

Sluttnoter

- 1 For en mer utførlig diskusjon om målene med konkurranse i offentlige tjenester, se f. eks. Civita-notat nr. 20/2016 (Bekkelund 2016b).
- 2 For mer utførlig diskusjon om poenget med å måle kvalitet, se for eksempel Clemet (2013).
- 3 For en mer omfattende drøfting av ulike kvalitetsmål, deres fordeler, ulemper og forskjellige bruksområder, se for eksempel Bergman og Jordahl (2014).
- 4 For en diskusjon om spenningen mellom markedssvikt og styringssvikt, se f. eks. Civita-notat nr. 19/2016 (Bekkelund 2016a).
- 5 Det betyr at hvis kommune A har 10 prosentpoeng flere elever i private skoler enn kommune B, alt annet likt, havner kommune A to persentiler høyere enn kommune B, når man rangerer alle kommunene etter gjennomsnittlige resultater (eller strengt tatt etter gjennomsnittet av hver enkelt elevs rangering i nasjonal sammenligning).
- 6 Det er noe uklart hvorvidt det var ment som et reelt forslag, eller bare som et eksempel på hva som faktisk må til hvis man virkelig skulle visket ut all segregering.

Referanser

- Andersson, Fredrik, Nils Janlöv og Clas Rehnberg (2014,): *Konkurrens, kontrakt och kvalitet – hälso- och sjukvård i privat regi*. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2014:5. Stockholm: Finansdepartementet.
- Andrews, R, G A. Boyne og R M. Walker (2011): «Dimensions of Publicness and Organizational Performance: A Review of the Evidence». *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21 (3) juni, i301–i319.
- Bayer, Patrick J., Fernando V. Ferreira og Robert McMillan (2004): *Tiebout Sorting, Social Multipliers and the Demand for School Quality*. Working Paper 10871. National Bureau of Economic Research. URL: <http://www.nber.org/papers/w10871>.
- Bekkelund, Anne S. K. (2016a): *Et forsvar for profitt*. Civita-notat nr. 19/2016. Oslo: Civita. URL: <https://www.civita.no/publikasjon/nr-19-2016-et-forsvar-for-profitt>.
- Bekkelund, Anne S. K. (2016b): *Velferdsinnovatørene*. Civita-notat nr. 20/2016. Oslo: Civita. URL: <https://www.civita.no/publikasjon/nr-20-2016-velferdsinnovatørene>.
- Bergen kommune (2016): *Brukerundersøkelse i barnehagene: Hovedrapport - våren 2016*. Bergen kommune. URL: https://www.bergen.kommune.no/bk/multimedia/archive/00267/Hovedrapport_barneh_267985a.pdf.
- Bergman, Mats og Henrik Jordahl (2014): *Goda år på ålderns höst? En ESO-rapport om konkurranse i äldreomsorgen*. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2014:1. Stockholm: Finansdepartementet.
- Björnberg, Arne (2016): *Euro Health Consumer Index 2015*. Health Consumer Powerhouse. URL: http://www.healthpowerhouse.com/files/EHCI_2015/EHCI_2015_report.pdf.
- Blank, Rebecca M. (2000): «When Can Public Policy Makers Rely on Private Markets? The Effective Provision of Social Services». *The Economic Journal*, 110 (462) mars, 34–49.
- Boye, Ebba (2012) «En skole som skaper tapere?». *Dagsavisen.no*, 5. juli 2012. URL: <http://www.dagsavisen.no/nyemening/1.444512> [Åpnet 12.10.2016].
- Boye, Ebba (2015): *Fellesskap fungerer: Om hvorfor konkurranse truer velferdsordningene våre*. Oslo: Manifest. URL: http://www.manifest.no/boye-fellesskap_fungerer_3.
- Böhlmark, Anders og Helena Holmlund (2012): *Lika möjligheter? Familjebakgrund och skolprestationer 1988-2010*. Rapport 2012:14. Uppsala: Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU).
- Böhlmark, Anders og Mikael Lindahl (2015): «Independent Schools and Long-run Educational Outcomes: Evidence from Sweden's Large-scale Voucher Reform». *Economica*, 82 (327) juli, 508–551.
- Bradley, Steve og Jim Taylor (2009): «Diversity, Choice and the Quasi-market: An Empirical Analysis of Secondary Education Policy in England». *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 72 (1) november, 1–26.
- Bråten, Beret, Nina Drange, Hedda Haakestad og Kjetil Telle (2014): *Gratis kjernetid i barnehager*. Fafo-rapport 2014:44. FAFO.

- Claussen, Mona W. (2013) «- Høyre prøver å mumle vekk innholdet i skolepolitikken sin». *Aftenposten*, 15. juli 2013.
- Clemet, Kristin (2013) «Ja til åpenhet om skolen». *Kristin Clemets blogg*, 30 oktober 2013. URL: http://clemet.blogg.no/1383066334_ja_til_penhet_om_skol.html [Åpnet 6.10.2016].
- Comondore, V R., P J. Devereaux, Q Zhou, S B. Stone, J W. Busse, N C. Ravindran, K E. Burns, T Haines, B Stringer, D J. Cook, S D. Walter, T Sullivan, O Berwanger, M Bhandari, S Banglawala, J N. Lavis, B Petrisor, H Schunemann, K Walsh, N Bhatnagar og G H. Guyatt (2009): «Quality of care in for-profit and not-for-profit nursing homes: systematic review and meta-analysis». *The BMJ*, 339 (4) august, b2732–b2732.
- Difi (2015): *Innbyggerundersøkelsen*. Difi-rapport 2015:6. Oslo: Direktoratet for forvaltning og IKT. URL: https://www.difi.no/sites/difino/files/difi-rapport_2015_6_innbyggerundersokelsen_2015_hva_mener Brukerne.pdf.
- Edmark, Karin, Markus Frölich og Verena Wondratschek (2014): *Sweden's School Choice Reform and Equality of Opportunity*. IFN Working Paper No. 1030, 2014. Stockholm: Research Institute of Industrial Economics.
- Edmark, Karin, Markus Frölich og Verena Wondratschek (2013): *The Short- and Long-Term Effects of School Choice on Student Outcomes – Evidence from a School Choice Reform in Sweden*. Discussion Paper No. 13-105. ZEW-Centre for European Economic Research.
- EPSI Rating (2015): *Utdanningsløpet 2015*. URL: <http://www.epsi-norway.org/report/utdanningslopet-2015/>.
- Forbrukerrådet (2015) «For få kommuner vet hvordan eldre har det». *forbrukerradet.no*, 14 september 2015. URL: <http://www.forbrukerradet.no/vi-mener/2015/fpa-mat-og-handel-2015/for-fa-kommuner-vet-hvordan-eldre-har-det/> [Åpnet 11.10.2016].
- Forbrukerrådet (2013) «Kommunetesten 2013 - Manglende kontroll i SFO». *forbrukerradet.no*, 18 september 2013. URL: <http://www.forbrukerradet.no/vi-mener/kommunetesten-2013-manglende-kontroll-i-sfo/> [Åpnet 12.10.2016].
- Følster, Stefan og Monica Renstig (2013): *Vad har hänt med skolresultaten i kommuner utan valmöjlighet?* Stockholm: Reforminstitutet.
- Gautun, Heidi, Hanne Bogen og Anne S. Grørdum (2013): *Konsekvenser av konkurranseutsetting*. Fafo-rapport 2013:24. Oslo: FAFO.
- Gaynor, Martin, Rodrigo Moreno-Serra og Carol Propper (2013): «Death by Market Power: Reform, Competition, and Patient Outcomes in the National Health Service». *American Economic Journal: Economic Policy*, 5 (4) november, 134–166.
- Hart, Oliver, Andrei Shleifer og Robert W. Vishny (1997): «The Proper Scope of Government». *Quarterly Journal of Economics*, 112 (4), 1127–1161.
- Helsedirektoratet (2012) «Pasientsikkerhetsprogrammet: Pasientskader i Norge». 15 mars 2012. URL: <http://www.pasientsikkerhetsprogrammet.no/no/I+trygge+hender/L%C3%A6r+om+programmet/pasientskader-i-norge> [Åpnet 11.10.2016].
- Helseetaten (2015): *Pårørendeundersøkelsen på sykehjem 2014*. Oslo kommune.
- Hensvik, Lena (2012): «Competition, Wages and Teacher Sorting: Lessons Learned from a Voucher Reform». *The Economic Journal*, 122 (561) mars, 799–824.
- Hillmer, Michael P., Walter P. Wodchis, Sudeep S. Gill, Geoffrey M. Anderson og Paula A. Rochon (2005): «Nursing Home Profit Status and Quality of Care: Is There Any Evidence of an Association?». *Medical Care Research and Review*, 62 (2) april, 139–166.
- IEA (2016) «Progress in International Reading Literacy Study (PIRLS) 2016». 2016. URL: http://www.iea.nl/pirls_2016.html [Åpnet 11.10.2016].
- IEA (2015) «Trends in International Mathematics and Science Study (TIMSS) 2015». 2015. URL: http://www.iea.nl/timss_2015.html [Åpnet 11.10.2016].
- Johnsen, Åge, Ingun Sletnes og Signy I. Vabo (2004): *Konkurranseutsetting i kommunene*. Oslo: Abstrakt Forlag.
- Konetzka, Tamara (2009) «Do not-for-profit nursing homes provide better quality?». *The BMJ*, 4 august 2009. URL: <http://www.bmj.com/content/339/bmj.b2683.long> [Åpnet 12.10.2016].
- Lakomaa, Erik (2012) «Sämre skolresultat är inte friskolornas fel». *svd.se*, 7 juni 2012. URL: <http://www.svd.se/samre-skolresultat-ar-inte-friskolornas-fel> [Åpnet 13.10.2016].
- Larsen, Gunnar & Maria K. Vignæs (2016) «Høyt sykefravær blant barnehageansatte». *nrk.no* 21 februar 2016. URL: <https://www.nrk.no/norge/hoyt-sykefravaer-blant-barnehageansatte-1.12806614> [Åpnet 13.10.2016].

- Lauglo, Håvard H. O. J. (2005): *Har frittstående grunnskoler økt segregeringen?* Rapport 2/2005. NIFU STEP.
- LO (2014): *Gambling med fellesskolen?* Samfunnsnotat nr. 4/2014. Oslo: LO Samfunnspolitisk Avdeling. URL: http://www.lo.no/Documents/Samfunnsnotater/2014/nr.04_Gambling%20med%20fellesskolen.pdf.
- Mark, Barbara A. og David W. Harless (2007): «Nurse Staffing, Mortality, and Length of Stay in For-profit and Not-for-profit Hospitals». *INQUIRY The Journal of Health Care Organization, Provision, and Financing*, 44 (2) juni, 167–186.
- Marsdal, Magnus (2013) «Sannheten om konkurranseskolen». *aftenposten.no*, 22 august 2013. URL: <http://www.aftenposten.no/article/ap-111424b.html> [Åpnet 12.10.2016].
- Medicare.gov (2016) «How can I pay for nursing home care?». 2016. URL: <https://www.medicare.gov/what-medicare-covers/part-a/paying-for-nursing-home-care.html> [Åpnet 12.10.2016].
- Megginson, William L. og Jeffry M. Netter (2001): «From State to Market: A Survey of Empirical Studies on Privatization». *Journal of Economic Literature*, juni, 1–70.
- Mühlenkamp, Holger (2013): *From state to market revisited: more empirical evidence on the efficiency of public (and privately-owned) enterprises*. MPRA Paper No. 47570. Speyer: German University of Administrative Sciences. URL: <http://mpra.ub.uni-muenchen.de/47570/>.
- NHO Service (2012): *Privat pensjon er konkurransedyktig. Hovedfunn i analysen til Norwegian Insurance Partner (NIP)*. URL: <http://www.nhoservice.no/article.php?articleID=3905&categoryID=337>.
- Norlandia Care Group (2016): *Steady progress. Annual Report 2015*. URL: http://norlandia.no/resources/ NCG_AR2015.pdf.
- NOU 2000:19: *Bør offentlig sektor eksponeres for konkurranse?* URL: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2000-19/id117394/>
- NOU 2016:12: *Ideell opprydding — Statlig dekning av ideelle organisasjoners historiske pensjonskostnader*. URL: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2016-12/id2508949/>
- OECD (2015): *Improving Schools in Sweden: An OECD Perspective*. URL: <http://www.oecd.org/edu/school/Improving-Schools-in-Sweden.pdf>.
- OECD (2012) «Programme for International Student Assessment (PISA)». 2012. URL: <https://www.oecd.org/pisa/> [Åpnet 11.10.2016].
- Petersen, Ole H., Ulf Hjelmar, Lisa la Cour og Karsten Vrangbæk (2011): *Effekter ved udlicitering af offentlige opgaver*. AKF, Anvendt KommunalForskning.
- Petersen, Ole H., Ulf Hjelmar, Karsten Vrangbæk og Patricia T. Larsen (2014): *Effekter ved udlicitering af offentlige opgaver*. Roskilde: Roskilde Universitet.
- Private Barnehagers Landsforbund (2015) «Private barnehager til topps igjen». 25 juni 2015. URL: <http://www.pbl.no/no/VERKTOYMENY/Siste-nytt/Kvalitet-og-kompetanse/Innhold-i-barnehagen/Private-barnehager-til-topp-igjen-/> [Åpnet 12.10.2016].
- Rho, Eunju (2013): «Contracting Revisited: Determinants and Consequences of Contracting Out for Public Education Services». *Public Administration Review*, 73 (2) januar, 327–337.
- Skolverket (2012): *Likvärdig utbildning i svensk grundskola?* Rapport 374/2012. URL: www.skolverket.se/publikationer?id=2816.
- Slettholm, Andreas (2014) «Forsker: Foreldre bør ikke få velge barnehage». *Aftenposten*, 20. november 2014.
- Snoen, Jan A. og Morten Myksvoll (2013): *Helsefinansiering i Nederland*. Civita-notat nr. 7/2013. Oslo: Civita. URL: <https://www.civita.no/publikasjon/nr-7-2013-helsefinansiering-i-nederland>.
- Söderström, Martin og Roope Uusitalo (2010): «School Choice and Segregation: Evidence from an Admission Reform». *The Scandinavian Journal of Economics*, 112 (1) mars, 55–76.
- SSB (2014) «Sykefravær, 3. kvartal 2014». 2014. URL: <http://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/statistikker/sykefratot/kvartal/2014-12-11> [Åpnet 13.10.2016].
- Stølen, Nils M. og Dennis Fredriksen (2015): *Evaluering av pensjonsreformen - Direkte konsekvenser for arbeidsstyrken og offentlige budsjetter*. Rapport 2015/37. SSB. URL: https://www.ssb.no/offentlig-sektor/artikler-og-publikasjoner/_attachment/237751?_ts=14f68c944e8.
- Sykehjemsetaten (2016): *Årsberetning 2015*. Oslo kommune. URL: <https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/Innhold/Helse%20og%20omsorg/%C3%85rsberetning%202015%20Sykehjemsetaten.pdf>.
- Tidemann, Tom (2015) «De private gjør det best». *Aftenposten*, 3. september 2015.
- Tiebout, Charles M. (1956): «A Pure Theory of Local Expenditures». *Journal of Political Economy*, 64 (5) oktober, 416–424.