

En drøfting av argumenter for og mot private, kommersielle aktører i velferden

Av Anne Siri Koksrud Bekkelund og Marius Doksheim, Civita

Innledning

Når en kommune lar en privat, kommersiell aktør drive en velferdstjeneste – for eksempel en barnehage, et sykehjem eller et legekontor – kan man forvente at en andel av betalingen, og dermed skattepengene, går til overskudd. Dette overskuddet kan gi avkastning på den investerte kapitalen – også kjent som «profitt». Utsikten til avkastning er for de aller fleste eiere og investorer en forutsetning for å investere tid og penger i en aktivitet.

I utgangspunktet burde derfor en kommune som driver alle velferdstjenester selv, kunne tilby sine innbyggere bedre og/eller flere tjenester, fordi den kan unngå at en viss del av pengene som finansierer velferdstjenestene, går til private eiere.

Hvorfor fungerer det ikke slik i praksis? Hvordan kan innslag av private, kommersielle aktører i velferden bidra til at vi over tid kan få bedre tjenester og/eller lavere ressursbruk?

Dette notatet tar for seg argumentene for og mot private aktører som leverandører av velferdstjenester. Vi konsentrerer oss om begrunnelsene for at også aktører med profittmotiv, såkalte kommersielle aktører, skal kunne delta, ettersom dette er den viktigste politiske skillelinjen. Men mange av argumentene vil også gjelde ideelle aktører.

I første del ser vi på argumentene som tilhengerne av slike innslag oftest bruker. Noen sentrale argumenter er at:

- Et mangfold av aktører, private, offentlige og ideelle, kan samlet sett gi billigere eller bedre tjenester og økt kvalitet, og ikke minst en verdifull valgfrihet for brukerne.

- Konkurransen og muligheten for å tjene penger bidrar til nytenkning, kreativitet og innovasjon.
- Innovasjonen gir over tid også bedre utnyttelse av ressursene, slik at det kan bidra til reduserte kostnader eller til flere og bedre tjenester til samme kostnad. Det blir enda viktigere i tiårene som kommer, fordi eldrebølgen endrer forutsetningene for den norske velferdsstaten.

I andre del tar vi for oss de vanligste argumentene til motstanderne av kommersielle aktører, og undersøker hvor godt hold det er i disse argumentene. Motstanderne mener blant annet at:

- Vi får best tjenester dersom vi unngår at penger som kunne gått til velferd, går til privat profitt. Motstanderne kaller gjerne de kommersielle aktørene for «velferdsprofitører».
- Det er for lett å tjene for mye på å involvere seg i den offentlige tjenesteproduksjonen, og normale markedsmekanismer, som ellers kan bidra til bedre løsninger og reduserte kostnader, fungerer ikke godt nok i den offentlig finansierte tjenestesektoren.
- Det er vanskelig å finne bevis for at private aktører leverer tjenester som er bedre eller billigere – og hvis de gjør det, er det fordi de private selskapene tilbyr sine ansatte lavere lønn og pensjoner.
- Vi kan oppnå det ønskede mangfoldet med kommunale og ideelle aktører alene, og trenger ikke kommersielle aktører i sektoren.

En del av debatten om velferdstjenestene baserer seg på anekdoter, gode og dårlige enkelt-eksempler på de respektive sider. I dette notatet ser vi bort fra disse eksemplene og baserer oss på forskning, rapporter og aggregerte data. Vi har også avgrenset oss til å se på norske erfaringer, selv om tilfanget av erfaringer og forskning på norske aktører er av begrenset omfang, i hovedsak fordi omfanget av private aktører i dag er lavt. For en grundig gjennomgang av erfaringer også fra andre land, som for øvrig gir omtrent de samme overordnede konklusjonene som følger av norske erfaringer, se Anne Siri Koksrud Bekkelunds notat «Profitt og kvalitet i praksis».¹ Koksrud Bekkelund har også skrevet notater som tar for seg både teoretiske og konkrete betingelser for at privat velferdsproduksjon skal fungere og være hensiktsmessig. Kort oppsummert er det selvsagt ikke slik at konkurranse og private innslag nødvendigvis eller umiddelbart gir bedre tjenester. Det krever blant annet god tilrettelegging og nøye oppfølging.

I løpet av høsten 2019 vil vi få ytterligere dokumentasjon og grundige utredninger om dette temaet, når et regjeringsutnevnt ekspertutvalg legger frem sine funn om bruken av private velferdsleverandører.² Dette Civita-notatet kan forhåpentlig utfylle et tomrom i debatten frem til denne utredningen foreligger.

Del 1:

Argumenter for private, kommersielle aktører i velferden

1.1. Et mangfold av aktører – private, offentlige og ideelle – gir best tjenester for brukerne

Velferdstilbudene er først og fremst til for brukerne – barnehagebarna, sykehjemspasientene eller asylsøkerne som benytter ordningene. Et felles utgangspunkt er selvsagt at alle ønsker best mulig tjenester for disse brukerne innenfor de budsjetttrammene vi har. Ansatte, eiere eller offentlige byråkrater kan ha legitime interesser i hvordan de ulike tjenestene drives, men til syvende og sist er vi ute etter pragmatiske løsninger som gir kvalitet for brukerne og en ressursbruk som tillater oss å yte gode tjenester til alle som trenger det.

Den norske velferdsstaten baserer seg på at mange viktige tjenester i hovedsak er offentlig finansiert, hvilket betyr at de er betalt gjennom skatt, ikke betalt av hver enkelt bruker, utover en begrenset egenandel. Men selv om det offentlige har ansvaret for at tjenestene leveres, kan tjenestene bli bedre når de leveres av et mangfold av aktører. Kommunale og private, ideelle og kommersielle aktører kan ha ulike mål og ulike metoder, som kan gi en variasjon i tilbudet. Dermed får brukerne, politikerne eller saksbehandlerne en større bredde å velge i, og det øker sjansen for at de kan finne den løsningen som passer best. Menneskene som bruker tjenestene har ulike ønsker og behov, og mange ulike tilbud oppfyller flere av disse enn en enkeltaktør eller noen få kan gjøre.

Mangfold er verdifullt i seg selv, og noe mangfold kan en også oppnå med bare offentlige aktører. Men større utnyttelse av potensialet får en først når en også har konkurranse mellom ulike aktører om å tilby best mulige tjenester. Ønsket om å gjøre det godt i konkurransen, og tjene penger, vil da gi incentiver til å utforske hva som fungerer best og stadig tilpasse tjenestene til brukernes ønsker.

Et ønske om mangfold vil måtte balanseres med et ønske om likhet. I leveransen av velferdstjenestene vil vi ofte at en del grunnleggende aspekter skal være likt, uavhengig av hvem som leverer. Derfor må tjenestene reguleres, og konkurransesituasjonen, inkludert eventuelle anbud, må utformes slik at man oppnår det man ønsker. Samtidig må en se til at en ikke detaljstyrer aktørene i en slik grad at mangfoldet forsvinner. Hvordan tjenestene reguleres, hvor stort innslag av private som er hensiktsmessig, og hvilke faktorer en vil legge mest vekt på, må avgjøres pragmatisk i hvert enkelt tilfelle og i hver enkelt kommune, og normalt justeres over tid.

1.2. Private aktører bidrar til kreativitet, nyteknik og innovasjon

Konkurranse mellom private aktører med profittmotiv er grunnlaget for den velferdsutviklingen vi har sett i verden de siste par hundre årene. Når aktørene ønsker å tjene penger, vil de stadig se etter mer effektive måter å løse oppgavene på. Det oppnår de blant annet ved å investere i teknologi som gjør at bedriften kan produsere mer for hver arbeidstime. Når det jobbes smartere,

får vi produktivitetsvekst. Produktivitetsvekst gjør over tid at man produserer mer med mindre innsats, samtidig som arbeidskraften kan settes inn der den er mer effektiv, og vi får også lønnsvekst.

Slik er det også i de offentlige velferdstjenestene. En form for konkurranse mellom offentlige aktører, ideelle aktører og kommersielle aktører vil bidra til at alle aktørene blir mer opptatt av å levere gode tjenester og å drive effektivt. Om de ikke gjør det, vil brukerne eller politikerne velge andre leverandører. Slik stimuleres kreativitet og nytenkning, og en kommer opp med nye løsninger, som også over tid kan kopieres fra en aktør til en annen.³

Våre historiske erfaringer har vist at vi får mindre produktivitetsvekst, innovasjon og effektivitet om én aktør er for dominerende på et felt. Det gjelder i markedene, og derfor trenger vi konkurransetilsyn og regler som hindrer monopoldannelse. Det gjelder også – og kanskje spesielt – når denne ene aktøren er offentlig sektor, siden incentivet til å gjøre det bedre da ikke er opprettholdt av profittmulighetene.

1.3. Private aktører gir reduserte kostnader og frigjør ressurser

Konkurranse mellom ulike aktører gir altså incentiver til effektiv drift. Det gjelder i særdeleshet for private aktører med profittmotiv, siden effektiv drift er nødvendig for å skape overskudd. Det gjelder for øvrig også for de fleste ideelle aktører. Selv om de ikke har som formål å maksimere profitten, kan de stå i reell fare for å måtte legge ned dersom de taper penger.

At noen aktører effektiviserer driften eller finner bedre løsninger, har smitteeffekter også til andre aktører, inkludert de som ikke er drevet for profitt, som det offentlige. De vil kunne lære eller inspireres av løsningene, og vi får institusjonell læring.

Der det frigjøres ressurser, kan disse ressursene brukes på ulike områder. Historisk har produktivitetsveksten gitt en kombinasjon av høyere lønninger til arbeidstakerne, midler til eierne som kan investeres på nye områder, besparelser som kan brukes til å utvide tilbudet, eller nysatsinger på andre formål.

Effektiv drift av velferdstjenestene har alltid vært viktig, men vil få ytterligere betydning i årene og tiårene som kommer. Oslo Economics har i en rapport for Virke beregnet at hele inndekningsbehovet som følge av eldrebølgen i 2060 kan dekkes, dersom utgiftene på områder der konkurranse kan brukes, reduseres med 0,8 prosent årlig. Inndekningsbehovet kan halveres ved en utgiftsreduksjon på 0,4 prosent årlig.⁴

Målet med å tillate innslag av private, kommersielle aktører bør imidlertid ikke være kostnadsbesparelser alene. Politikerne bør sjelden legge opp til konkurranse basert bare på lavest mulig pris. Målet må være gode tjenester til brukerne. Men det er selvsagt en avveining her: Reduserte kostnader gir rom for å yte tjenesten til flere, satse på andre områder innenfor velferdsstaten, eller redusere skattene.

1.4. Private aktører kan gi større kapasitet og velferd til flere

De siste årene har vi opplevd en historisk utvidelse av de offentlige budsjettene i Norge. Fremover vil det årlige handlingsrommet bli mindre – og det er ikke bare enkelt å øke skattene eller arbeide så mye mer at de gode tidene fortsetter. Det vil da bli nødvendig å se mer kritisk på hvilke ordninger det offentlige kan tilby, og hvordan vi kan tilby dem best mulig.

Private aktører med kommersielle motiver har, som forklart tidligere, gode grunner til å drive effektivt, og kan derfor bidra til reduserte kostnader per velferdstjeneste levert. Som nevnt må også ideelle aktører drive effektivt for å overleve og videreutvikle seg. Klarer man å øke produktiviteten i de offentlige tjenestene, reduseres behovet for skatteøkninger eller svekkede tjenester betydelig.

Men private aktører kan også bidra med ekstra kapasitet. Private investeringer kan utfylle de offentlige, og løse nye oppgaver og fylle nye behov. Det hadde ikke vært mulig å bygge ut barnehagetilbudet så mye, så raskt, som man gjorde etter barnehageforliket i 2003, om en ikke hadde benyttet seg av private aktører. Mellom 2003 og 2017 økte antallet kommunale barnehageplasser fra 114 000 til 141 000, en økning på 27 000 plasser eller 24 prosent. Antall private barnehageplasser økte fra 87 000 til 139 000, en økning på 52 000 plasser eller 62 prosent.⁵ Kun ved at også private aktører så verdien av å investere i barnehageplassene, kunne man utvide tilbudet på denne måten. 97 prosent av barn mellom tre og fem år går nå i barnehage, mot 78 prosent i 2000.⁶

Selv om velferdsstaten vil komme under økende press fremover, vil den private kjøpekraften fortsatt være høy. Det er sannsynlig at etterspørselen etter god velferd vil øke. Derfor må også det offentlig finansierte velferdstilbudet bli bedre. Alternativet er at det oppstår helprivate løsninger, der de som har mulighet, betaler fullt ut for tjenestene selv. Det kan svekke oppslutningen om og kvaliteten på offentlig løsninger. Et mangfold av gode løsninger innenfor det offentlig finansierte systemet, er nødvendig for at behovene tilfredsstilles.

I tillegg kan private penger bidra til en nødvendig fleksibilitet. Dette ble satt på spissen under flyktningkrisen i 2015 og årene etter, da private aktører raskt kunne stille med mottaksplasser, og raskt også tilpasse seg den senere nedgangen i antall ankomster. Slik fleksibilitet er stort sett ikke mulig i offentlig sektor, der både finansiering og annen ressursbruk krever planlegging og prosesser over lengre tid.

På dette punktet kommer en viktig innvending mot å basere de private innslagene på ideelle aktører alene. Også ideelle har som regel et ønske om å utvide sin virksomhet. Men de har ikke de samme umiddelbare incentivene og mulighetene til å utvide kapasiteten og tilbudet, og vil i mindre grad enn de kommersielle ha interesse av å tilby tjenester til flest mulig. Den økte risikoen ved større omfang vil ofte tilsa at de heller satser på moderat vekst, enn å risikere å måtte bygge opp og ned igjen tilbudet. Kommersielle aktører vil i større grad ha interesse av å ta slike sjanser.

Del 2:

Motstandernes argumenter mot private, kommersielle aktører i velferden – og innvendinger mot disse

I denne delen presenteres først motstandernes argumenter, i destillert form. Dette er teksten i de stiplede boksene. Deretter presenteres innvendingene mot disse argumentene.

2.1. «Kommersielle velferdsaktører bryter med norsk historie og velferdssystem»

MOTSTANDERNES ARGUMENTER:

I norsk politikk er de fleste enige om at vi i det store og det hele har et godt velferdssystem. Dette systemet er gjennom historien bygget på offentlig finansierte og produserte tjenester, mens andre lands modeller i større grad har private innslag, markedsorientering og konkurranseelementer. Årsaken til at det norske velferdssystemet er blitt godt, er at offentlige løsninger fungerer bedre enn markedsløsninger i velferdssektoren.

Andre vil mene at dette er en selektiv fortelling om den norske eller nordiske modellen. For det første er det nødvendig å anerkjenne den rollen en velfungerende markedsøkonomi spiller for den nordiske modellen og velferdsstaten.⁷ Uten markedsøkonomien ville Norge vært fattigere, hatt en mindre omstillingsdyktig økonomi, og hatt mindre valgfrihet. Velferdsmodellen hadde måttet være innrettet på et helt annet og lavere nivå og hatt en helt annen virkemåte. Velferdsstaten er i dag avhengig av høy sysselsetting og høy produktivitet blant de som er i arbeid.

For det andre underspiller denne fortellingen at den norske velferdsmodellen er en pragmatisk og pluralistisk modell. Både Venstre, Høyre og ikke minst Arbeiderpartiet, det toneangivende partiet på venstresiden og partiet som, i motsetning til Rødt og SV, var med på å bygge opp velferdsstaten, har hatt en pragmatisk tilnærming til hva som fungerer best. Det stemmer ikke at velferdsmodellen utelukker private eller markedsinspirerte løsninger. Tvert i mot: Den velferdstjenesten innbyggerne i Norge er mest fornøyd med, fastlegeordningen, er i stor grad drevet av private aktører i konkurranse.⁸ Bare fem prosent av fastlegene er ansatt i kommunene. 95 prosent er kommersielle aktører.⁹ Om du skal gå til fysioterapeut eller psykolog er også sjansen stor for at denne er privatpraktiserende, men det offentlige dekker delvis kostnadene dine. Tannhelsetjenesten i Norge er i hovedsak både privat drevet og finansiert. Private aktører, både ideelle og kommersielle, har også spilt viktige roller på andre områder, som initiativtagere til tjenester som senere er gjort offentlige, som leverandører, og som supplement til de offentlige tjenestene.¹⁰ Utviklingen av barnehagesektoren er et godt eksempel: Det er ikke lenge siden det var private foretak og enkeltkvinner som passet barna til arbeidstakere mens de var på jobb. Det som regnes som landets eldste barnehage, Midtbyen barnehage i Trondheim fra 1837, er for øvrig privat, og i full drift den dag i dag.

De fleste viktige velferdsordninger finansieres gjennom skatt, og ytes dermed etter behov og ikke betalingsevne. Det er stor enighet om at dette gjør at velferdssystemet bidrar til likhet og likeverd. At det offentlige så lar private aktører levere tjenestene, men fortsatt tar ansvar for kvalitet og finansiering, rokker ikke ved dette suksesskriteriet. Tvert i mot: At en oppnår større mangfold og får flere valgalternativer, kan bidra til at oppslutningen om fellesfinansierte ordninger bevares.

2.2. «Penger som går til profitt, er penger som ikke går til velferd»

MOTSTANDERNES ARGUMENTER:

Det er et problem at penger som kommer fra befolkningens skatteinnbetaling og som skal gå til tjenester som barnehager og barnevern, tas ut av sektoren som profitt, og blir til private formuer, heller enn flere og/eller bedre tjenester til brukerne. Det kan umulig være effektivt. Private går inn i sektoren for å tjene penger, ikke nødvendigvis å yte best mulige tjenester. Spesielt ille er det om pengene går ut av landet, og i særdeleshet om de går til skatteparadisier. I stedet for å forsvinne til profitt, kunne pengene blitt brukt til videreutvikling av tjenestene.

Vi var innom argumentene mot et slikt syn over. Profitt er ikke «bortkastede» penger, men fungerer disiplinerende og gjør at ressurser over tid flyttes til de mest produktive, effektive eller nyttige aktivitetene. Det gjør at man får mer ut av ressursene. Dette ser vi rundt oss hver dag, for det er slik markedøkonomien fungerer.

Et overskudd dannes dersom produsenten klarer å produsere en velferdstjeneste til en lavere pris eller ressursbruk enn det offentlige betaler. Hvor mye det offentlige betaler, er i mange tilfeller (som for barnehager) bestemt av hva en tilsvarende tjeneste, produsert av det offentlige, koster. Overskuddet er da en indikasjon på at den private aktøren produserer tjenesten med lavere ressursbruk enn det offentlige har gjort.

At penger som går til overskudd i en bedrift skulle være bortkastede eller med nødvendighet gi dårligere tjenester eller dårligere vilkår for de ansatte, hviler på en antakelse om at det offentlige allerede uten konkurranse er omtrent så effektive som det er mulig å bli. Slik er det neppe. Det går med stor sannsynlighet ressurser til spille også i offentlig sektor. Et tydelig eksempel på dette ser vi når private aktører i sektoren klarer å redusere sykefraværet betydelig. Det er mindre grunn til å kutte ned på ineffektiv ressursbruk i offentlig sektor, fordi gevinstene da ikke vil ha noen klar eier.

I et vanlig marked med god konkurranse vil overskuddet etter hvert krympe, om ikke produsenten stadig forbedrer seg. De i utgangspunktet mindre produktive aktørene kan da lære av de beste og kopiere det som fungerer. I et system der det offentlige setter prisene og betingelsene, slik det er i velferdssektoren, er en derfor avhengig av at det offentlige er gode bestillere, som utnytter denne dynamikken til å skape billigere eller bedre tjenester over tid.

Det må være kvaliteten på tjenestene som er avgjørende. I noen tilfeller kan offentlige aktører levere gode tjenester på effektive måter. Men i andre tilfeller ser vi at private aktører kan levere minst like gode tjenester, på en mer effektiv måte. Det kan gi et visst overskudd, men det gir også rom for flere tjenester, bedre tjenester eller innsparinger.

Avkastning er ikke bortkastede penger. Muligheten til å oppnå overskudd er nødvendig for å få private til å bidra med kapital, kompetanse og kreativitet. En andel av overskuddet hos de kommersielle aktørene beskattes, og går tilbake til det offentlige. Og overskudd opptjent på ett område, gir anledning for at private kan investere og bidra til arbeidsplasser og produktivitetsvekst på andre områder.

Bransjeorganisasjonen NHO Service har laget et regneeksempel som får frem at den største gevinsten fra å benytte også private aktører, tilfaller kommunen selv. Deres medlemmer leverte sykehjemsplasser til 16 prosent lavere kostnad enn kommunene gjør. De hadde da i snitt 3,3 prosent overskudd før skatt. NHO Service regner seg så frem til at 84 prosent av de totale gevinstene tilfaller kommunen, som får lavere kostnader. Overskuddet til bedriften er 12 prosent av gevinstene, mens staten får en andel på 4 prosent, fra skatten på overskuddet.¹¹ Eksempelet illustrerer at selv med profitt, går mye av gevinsten til det offentlige, og derigjennom til brukerne.

Investorene og eierne bak private aktører i norsk velferd er en sammensatt gruppe. En stor andel er små, private eiere av én eller noen få barnehager (eller andre institusjoner). Andre har bygd seg opp fra å være små, til å bli store, for eksempel ved å kjøpe opp mange barnehager. Enkelte aktører eies av fond, og noen få er børsnotert. Men det at eierskapet er mindre personlig, behøver ikke nødvendigvis å være negativt. Aktive eierfond har som misjon å bidra til å profesjonalisere driften og utnytte stordriftsfordeler. Oppnår de det, bygger de et mer robust selskap, som kan selges med fortjeneste. Det er selvsagt avgjørende at kontrollen med eller konkurransen om å levere tjenester med kvalitet fungerer, slik at useriøse aktører som kutter kvalitet for å oppnå gevinst blir luket ut. De største investorene i aktive eierfond er for øvrig pensjonsfond.¹²

Kort oppsummert er det per i dag svært få av bedriftene som produserer offentlig finansierte velferdstjenester i Norge som er tilknyttet skatteparadiser. Man skal selvsagt ikke være blind for at dette kan øke i omfang i tiden fremover. Og det er problematiske sider ved bruken av internasjonale såkalte skatteparadiser. Steinar Juel og Lars Peder Nordbakken i Civita har skrevet om noen av dem i notatet "Internasjonale selskapers utnyttelse av skattehull – fra problem til løsning".¹³ Men grunnen til at enkelte benytter seg av selskaper plassert på steder som Jersey og Guernsey, er ikke nødvendigvis illegitim. Investorene kommer fra hele verden, og deres interesser samles på steder som i minst mulig grad påvirker driften. Inntektene skattlegges likevel, om det gjøres på legal måte, både der virksomhetene foregår og i investorenes hjemland, slik at skattenivået på Jersey og Guernsey er av mindre betydning. Debatten om skatteplanlegging er viktig og løsninger trengs, men det er en debatt som er langt større og bredere enn debatten om private innslag i norsk velferd.

Troen på at en privat bedrifts overskudd er bortkastede penger, er særegen for velferdssektoren. I prinsippet kunne staten selv produsere de kontorstolene den trenger, og på den måten sikre at

ingen av skattepengene går til privat berikelse. Alle forstår hvorfor vi ikke gjør det slik: I det private næringslivet produseres kontorstoler mer effektivt enn det staten ville gjort selv, slik at det lønner seg å kjøpe fra private, selv om noe av det som da betales, går til bedriftenes og eiernes overskudd.

2.3. «Det er for mye penger å tjene.»

MOTSTANDERNES ARGUMENTER:

Penger som går til profitt er bortkastede penger. Jo større avkastning eierne oppnår, jo større blir problemet. Og profitten i dag er skyhøy, det er for eksempel tre ganger mer lønnsomt å investere i barnehager enn å investere på børsen, mer lukrativt å investere i barnevern enn i olje og gass. Denne profitten er attpåtil for enkel å hente ut: Risikoen ved å investere i velferdssektoren er lav, siden tjenestene finansieres av det offentlige.

Det er per i dag vanskelig å skaffe god nok oversikt over hvor mye aktørene tjener, hvordan pengene tjenes, og hva som er gode sammenligningsgrunnlag. Solberg-regjeringen har oppnevnt et utvalg som skal gi oss mer informasjon om dette. Før denne foreligger må vi forholde oss til noen litt sprikende rapporter og eksempler. Disse presenteres under.

Når det offentlige finansierer tjenestene, som de gjør i de tjenestene vi ser på her, er det også det offentlige som lager spillereglene. Det er dermed opp til det offentlige å utforme betingelsene på en slik måte at vi får det vi ønsker ut av den private driften. De private må deretter vurdere om disse betingelsene er gode nok, og dermed om de ønsker å gå inn i sektoren eller ikke.

Når de private konkurrerer om å vinne anbud, utformes anbudene i detalj av det offentlige. Bestilleren sier hva de ønsker, hvilken kvalitet som trengs, hvilke vilkår som gis, hva de private får betalt – og dermed også hva de sitter igjen med.

Av og til blir overskuddene høye, endog urimelig høye. Det har i hvert fall tre mulige forklaringer: Det offentlige har drevet veldig ineffektivt, slik at det er store gevinster å ta ut, eller at det offentlige utformer dårlige betingelser eller forhandler dårlig og betaler for mye, eller at konkurransen er for dårlig. Hvis det over tid er slik at man får en urimelig høy avkastning, må det offentlige se på spillereglene. Her må man også huske at det kan være villedende å se på enkeltår, for avkastningen kan variere. Også rent regnskapstekniske forhold kan spille inn. Avkastningen for å drive private asylmottak illustrerer dette tydelig: Den var høy i 2015 og 2016, da flyktningekrisen var på sitt mest intense og de private bygget opp kapasitet raskt, men har falt, eller blitt negativ, i årene etter, når kapasiteten bygges ned igjen.

2.3.1. Barnehager

Barnehagesektoren skiller seg fra mange av de andre velferdstjenestene omtalt her, ved at de private aktørene ikke kommer inn gjennom anbud, men gjennom et kvasimarked der foreldrene selv i prinsippet velger hvilken barnehage de vil sende barna i. Inntektene bestemmes så av kommunale tilskudd, som i utgangspunktet er likt som (snittet av) kostnaden per barn i kommunale barnehager innad i den samme kommunen, samt foreldrebetaling.¹⁴

To tredjedeler av de private barnehagene går med overskudd, mens den siste tredjedelen går med underskudd, mange av dem også over flere år.¹⁵ Den gjennomsnittlige driftsmarginen i barnehagene, altså nettoinntjening per omsatte krone, kan si noe om lønnsomheten. Den har vært relativt stabil på 5-7 prosent de siste 10 årene. Det er et normalt nivå for en tjenesteytende næring. At denne marginen har vært stabil, tyder på at kostnadene har økt omtrent i takt med inntektene.

PBL (Private Barnehagers Landsforbund), viser til at nivåene på overskudd og utbytte som andel av driftsinntektene er moderate. Private barnehager hadde i 2015 2,9 prosent i gjennomsnittlig overskudd, mens gjennomsnittlig utbytte var 0,4 prosent.¹⁶

Utbyttet, som er det som eierne tar ut av bedriftene, er altså langt lavere enn overskuddet. Det meste av det årlige overskuddet fra barnehagedrift settes av til å styrke egenkapitalen, og blir med det i barnehagen. Men hvor mye av egenkapital-oppbyggingen som faktisk går til utvikling av barnehagen, og hvor mye som på sikt tilfaller eierne, er et åpent spørsmål. Egenkapital er nødvendig for å investere, og gir en robusthet for fremtiden som er helt avgjørende, men kan også gi økte verdier ved salg.¹⁷

Er avkastningen i barnehagene høy? BDO, som har analysert markedet for Kunnskapsdepartementet, trekker frem at egenkapitalavkastningen er høy, høyere enn på Oslo børs.¹⁸ Den har vært fallende, fra omtrent 40 prosent i 2007, til 18 prosent i 2016, men dette skyldes trolig at egenkapitalen er bygd opp av tidligere overskudd. Gitt at risikoen er relativt lav, betegner BDO denne gjennomsnittlige avkastningen som svært god.

Denne beregningen har imidlertid flere problemer: For det første er den reelle verdien av egenkapitalen i disse selskapene ofte mye høyere enn den regnskapsmessige verdien — fordi selskapene har store deler av sine verdier i eiendom. I tillegg er lønninger til ansatte den dominerende kostnaden — barnehager krever generelt lite kapital i forhold til omsetningen. Dersom nevneren i en brøk er kunstig lav, blir svaret kunstig høyt. En sammenligning burde derfor i det minste bli gjort opp mot tilsvarende selskaper.¹⁹

Uansett skjuler en slik gjennomsnittsberegning at spredningen er stor, og at det er en betydelig andel av barnehagene som har lav avkastning.

BDO viser riktignok at det har skjedd en oppbygging av eiendomsverdier og egenkapital blant de største aktørene.²⁰ Enn så lenge er det likevel rimelig å påpeke at selv om lønnsomheten er god, er det i liten grad tatt ut utbytte, og overskudd reinvesteres i barnehagene. Det er imidlertid grunn til å tro at den oppbygde egenkapitalen og bygningsmassen på sikt kan bli verdifull ved salg, slik

vi allerede ser eksempler på: Det er gjerne ved videresalg av virksomheten at eierne oppnår den største gevinsten.

Det har de siste årene vært en viss konsolidering av bransjen, der noen aktører er blitt store, mens det antakelig er blitt mer krevende å stå alene.²¹ Veksten i antall barnehager har nå stoppet opp, og vi har omtrent full barnehagedekning. BDO konkluderer med at det er en viss markeds-svikt i barnehagesektoren, og at dette blant annet er en følge av at inngangsbarrierene er blitt høyere og de store aktørene er i ferd med å bli så store at de utkonkurrerer resten. Seks aktører står for nesten 60 prosent av det samlede resultatet i bransjen.²² Ser man på antall barn eller omsetning (disse tallene henger naturlig nok tett sammen), har de seks største aktørene en markedsandel på om lag 30 prosent. Det er et godt stykke unna noen monopollignende situasjon.

Det kan uansett være gode grunner til å se på hvordan man kan styrke konkurransen i sektoren, slik at man oppnår konkurranseeffektene også på sikt. Etablerte aktører peker for eksempel på at fra-fallet av fri etableringsrett har redusert risikoen ved barnehagevirksomhet.²³ Regjeringen har varslet at det vil komme nye regler for å rette på dette problemet.²⁴ Økt tilsynsvirksomhet for å undersøke at kvaliteten holder mål i alle barnehager er også noe som mange av de etablerte aktørene ønsker velkommen.

Barnehager eid av kjeder har et høyere overskudd enn frittstående barnehager. Dette forklares med at de har stordriftsfordeler og lavere bemanning. Mens en tredjedel altså går med underskudd, er det også en tredjedel av de private barnehagene som har et årlig overskudd på mer enn 400 000 kroner.²⁵ Det at kjedebarnhagene har et høyere overskudd kan også tyde på at de er mer økonomisk robuste. Barnehager som drives med knappest mulig marginer medfører en risiko både for de ansatte, barna og kommunen som har ansvar for barnehagedekningen.

Man skal ikke underslå at enkelte har tjent relativt godt på investeringer i barnehagesektoren. Et eksempel som ofte trekkes frem, er at eierne av SFR Holding, som igjen eier selskapet Trygge Barnehager, har kunnet plassere nær en milliard kroner som er opptjent gjennom bygging og drift av barnehager siden oppstarten i 1987 i investeringer i ulik næringsvirksomhet. De omsetter for mer enn 2,5 milliarder kroner årlig, og viser selv til at midlene ikke er hentet ut fra barnehagene, men plassert slik at de kan komme til best mulig nytte for barnehagene på sikt.^{26 27} Uansett har Trygge Barnehager med sine FUS-barnehager gjort det økonomisk godt. Men det er ingenting som tyder på at dette skyldes at disse barnehagene generelt holder lavere kvalitet enn de kommunale. De som peker på at Trygge Barnehager tjene gode penger, skiller dessuten sjelden mellom pengene selskapet har tjent på drift av barnehager, og pengene selskapet har tjent på å bygge barnehager for kommuner og andre — noe de gjør på lik linje med, og i konkurranse med, andre entreprenørselskaper.

2.3.2. Helse og omsorg

Menon har innhentet finansielle nøkkeltall for den private behandlings- og omsorgsnæringen for årene 2015-2017. Rapporten viser at marginene generelt er lave, at det meste av overskuddet går inn i driften, og at det tas ut lite utbytte.

Innen barnevern, psykisk helse og avhengighet har driftsmarginen ifølge Menon vært 5-7 prosent fra 2015 til 2017. En fjerdedel av overskuddet har gått tilbake til det offentlige gjennom skatt, 60-75 prosent har gått tilbake til driften, og henholdsvis 15, 5 og 3 prosent er tatt ut som utbytte i de tre bransjene.²⁸

En De Facto-rapport fra 2016 ser kritisk på den statlige bruken av private innenfor barnevernet. Den viser til at de kommersielle barnevernstjenestene i hovedsak leveres av fem store konsern, der eierne hadde en avkastning på over 20 prosent på investert kapital i 2013-2015. Det er høyere lønnsomhet enn man oppnår i noen annen næring, ifølge De Facto.²⁹ Aktørene selv mener imidlertid at dette er et dårlig mål på lønnsomhet, fordi dette ikke er noen investeringstung sektor, og at det gir et riktigere bilde å se på resultatmarginen, som er rundt fem prosent. Det tas også ut lite utbytte.³⁰ Men også Vista Analyse påpeker at enkelte aktører har svært høye marginer og sterk vekst, og etterlyser bedre regulering. Dette området består av mange ulike tiltak, og de private virksomhetene er engasjert på ulike områder, så det er krevende å bedømme nivået på gevinstene. Regjeringen har satt i gang en gjennomgang av de private barnevernsaktørene.

Resultatet før skatt blant NHO Service og Handels medlemmer innen sykehjem var i snitt 3,3 prosent i 2016.³¹ Menon-rapporten nevnt over viser videre at sykehjem og hjemmebasert omsorg hadde en lav driftsmargin i årene 2015-2017, på to prosent årlig. For disse selskapene gikk rundt 10 prosent av overskuddet til utbytte de aktuelle årene, mens 16-26 prosent gikk til skatt. Resten ble tilbakeført til selskapet.

2.3.3. Asylmottak

Driftsmarginen i asylmottak var høy i 2015 og 2016, men ble negativ i 2017. Den samme utviklingen ser vi for overskuddet, skatteinnbetalingen og utbyttegraden.³² Driften av asylmottak ble, som nevnt, sterkt påvirket av flyktningetilstrømmingen i 2015.

2.3.4. Vurdering

Hva som er et rimelig overskudd og utbytte av en virksomhet, finnes det ingen fasit på. Det er som vist mulig å tjene mye penger på å drive offentlig finansierte tjenester, men det er også en rekke aktører som går med underskudd. Et visst overskudd er nødvendig for å kunne drive stabilt over tid, og kommunene selv setter gjerne et krav på rundt tre prosent av omsetningen, for å sikre mot konkurs, når de utformer anbud.³³ Interessant nok var kritikerne av private aktører tidligere bekymret for at de private ikke ville tjene nok på drift av velferdstjenester til å ville yte godt eller forbli i sektoren.³⁴ En må selvsagt også se nivået på overskudd og utbytte opp mot omsetning, antall ansatte og risiko.

Felles for de private aktørene, uavhengig av bransje, er at lønnsomheten målt ved utbyttegrad, overskudd og driftsmargin er moderat, mens totalrentabiliteten – avkastningen på eiernes investerte penger – har vært høy. Avkastningen har vært på over 20 prosent, i hvert fall i enkeltår, mens den har svingt mellom ni og 16 prosent i industri og varehandel.³⁵ Høy egenkapital kan også gi stor gevinst ved salg. Det hører imidlertid også med i bildet at industri og varehandel kan være mer kapitalintensive bransjer, mens velferdstjenester i større grad er avhengig av arbeidskraft.

Det er det offentlige som har ansvar for finansiering og utformingen av "markedet" for tjenestene. Dermed er det avgjørende at det utformes gode systemer og prosedyrer for å få det man ønsker ut av de private aktører. Om det over tid er for høye overskudd eller sviktende konkurranse, bør rammebetingelsene endres. For eksempel kan det stilles strengere krav til kvalitet, eller kvalitet kan vektes høyere i anbud.³⁶

En fordel ved å involvere private, er at man får synliggjort effektivitet og produktivitet på en ny måte. Det er rimelig å anta at det er en del slakk og sløsing også i offentlig sektor, som det er langt vanskeligere å belyse. Høy profitt kan være et tegn på mangler i rammebetingelsene. Det er viktig at kommunene og det offentlige også er observante på rammebetingelsene de offentlige aktørene selv opererer under. Innslag av private kan bidra til at den jobben blir enklere.

2.4. «I velferdssektoren gir ikke profittmotiv bedre kvalitet.»

I denne delen ser vi på de mer teoretisk baserte argumentene mot profittmotivet i omsorgstjenester. I del 2.5. vil vi presentere empiriske mål for kvaliteten.

MOTSTANDERNES ARGUMENTER:

I markedsøkonomien kan profittmotivet gi bedre varer og tjenester, men velferdssektoren er spesiell. Profittmotivet hører ikke hjemme overfor sårbare mennesker. Kommersielle interesser kommer i konflikt med ivaretagelsen av brukerne. I markedet kommer pengene i konkurranse med andre, i velferden er de betalt av skattebetalerne. Det er dessuten en sektor som vanskelig kan effektiviseres, siden maskiner ikke kan overta omsorgsarbeidet, og derfor er det kun ved å kutte i kvalitet eller ansattes vilkår, at man kan tjene penger.

Mange velferdstjenester er til for mennesker i sårbare situasjoner. Men betydningen av tjenestene for menneskene som bruker dem kan også være et godt argument for valgfrihet, brukertilpasning og muligheten til påvirkning. Valgfriheten er kanskje mest verdifull i sårbare situasjoner. For eksempel kan det ha stor verdi å kunne velge seg bort fra tjenester man er misfornøyd med.

Motivet om å tjene penger er ikke det eneste motivet blant aktørene i velferdssektoren, eller i næringslivet generelt. Det er åpenbart at de aller fleste også ønsker å bidra til å løse presserende oppgaver og hjelpe mennesker, på samme måte som offentlig ansatte finner motivasjon både i å tjene penger og å yte omsorg. Svært mye av aktiviteten i næringslivet kan ikke forklares av en motivasjon om utelukkende å tjene mest mulig.

Men kommersielle aktører har *også* et motiv om å tjene penger. Det må utnyttes på rett måte. Aktørene må gis incentiver til å produsere med høy kvalitet, til å tilpasse seg offentlige krav og brukernes ønsker, og de må merke det på bunnen, om de ikke gjør det. Vi ser tegn til at de private er mer opptatt av brukerperspektivet enn det mange offentlige virksomheter er. For eksempel benytter private, kommersielle aktører seg oftere av brukerundersøkelser, enn de kommunale

gjør.³⁷ Vi ser også at kommuner som tilfører barnehagene økte ressurser, får økt kvalitet, uavhengig av om barnehagene er offentlig eller privat drevet.³⁸ Det er altså ikke slik at de private kun tilbyr minimumsløsninger og lar resten gå til privat profitt. Konkurransen må utformes slik at det først og fremst er en konkurranse om å tilby kvalitet og gode løsninger.

Private aktører vil se på mulig effektiviseringspotensial på alle hold, og veie eventuelle besparelser mot hvordan det påvirker kvaliteten på tjenestene. I enkelte tilfeller kan det være mulig å oppnå høy kvalitet med en smartere ressursbruk, slik kjedebarnhagene kanskje gjør, når foreldrene er like fornøyd med bemanningen, selv om bemanningen totalt sett er lavere enn blant kommunale og mindre private barnehager.³⁹ Men det er selvsagt mulig å effektivisere uten å kutte i opplevd kvalitet, antall ansatte eller ansattes vilkår. Produktivitetskommisjonen dokumenterer et betydelig rom for effektivisering, og påpeker at konkurranse er blant de fremste virkemidlene for å oppnå dette. Kommisjonen viser blant annet til beregninger som viser et effektiviseringspotensial for barnehager på opp mot 20 prosent, for pleie og omsorg opp mot 30 prosent.⁴⁰ Vi ser hele tiden eksempler på at det er mulig å øke produktiviteten i andre arbeidskraftintensive virksomheter.

2.5. «Det kan ikke dokumenteres høyere kvalitet ved bruk av kommersielle»

MOTSTANDERNES ARGUMENTER:

Det er lite som tyder på at kommersialisering gir bedre tilbud. Undersøkelsene som antyder bedre resultater blant private aktører, er beheftet med problemer: Det skilles ikke mellom kommersielle og ideelle aktører, og pårørende kan vanskelig vite hvordan barna har det i barnehagen eller hvordan de gamle har det på sykehjemmet. De private sminker resultatene ved å satse der det synes godt.

Kritikerne har til en viss grad rett i at det ikke er mulig å konkludere helt klart om hvorvidt private, kommersielle aktører leverer bedre tjenester. Til det er erfaringsgrunnet i Norge for tynt, historien med et visst omfang på noen av de private leveransene for kort, variasjonen for stor, og forskningsgrunnet for lite. Det er også vanskelig å unngå alle feilkilder, måle de viktigste tingene, og ikke minst å konkludere om årsak og virkning.

Samtidig er det misvisende å late som om vi ikke har ganske gode indikasjoner på at private, kommersielle aktører kan bidra til et bedre tilbud, når konkurransen fungerer og det offentlige setter rammebetingelsene på fornuftige måter. Det vises i en rekke, konkrete tilfeller, og det vises i store brukerundersøkelser.⁴¹ Ikke minst er det vanskelig å konkludere med at private innslag gir *dårligere* kvalitet. Det er mer som antyder at de private leverer høyere kvalitet enn kommunale, enn som antyder at de lar ønsket om å tjene penger gå ut over kvaliteten.

La oss først ta for oss innvendingene mot undersøkelsene, før vi under presenterer noen resultater. Et viktig ankepunkt mot brukerundersøkelser kan være at de som svarer, ikke vet nok om

tjenesten. Foreldre vet ikke alltid hva som skjer mellom levering og henting i barnehagen, og pårørende vet ikke hvordan forholdene er på et sykehjem utenom besøkstiden. Kritikerne peker end- og på at de private aktørene kan pynte på forholdene, ved å være høyt bemannet når det er synlig, mens tilbudet så er dårligere når det ikke merkes.

Innvendingens betydning er likevel begrenset. Det er åpenbart at foreldre og pårørende kan si ganske mye om hvordan de oppfatter et tjenestetilbud, spesielt i sårbare situasjoner. De benytter tilbudet daglig, over år. Det er i hvert fall urimelig å anta at politikere skal kunne vite bedre hva som passer for den enkelte. At dette problemet skulle være langt større for private enn kommunale, er også tvilsomt. Brukerundersøkelser må utfylles av offentlige krav og tilsyn, men har stor verdi for å kunne bedømme kvalitet.

Den andre hovedinnvendingen mot enkelte av undersøkelsene, er at det ikke skilles mellom private ideelle og private kommersielle aktører. Mange motstandere av kommersielle aktører ønsker en plass for ideelle. De mener da antakelig at de ideelle drives så godt at de trekker opp snittet for alle private, og at de kommersielle da får et "urettferdig" godt resultat.

Ettersom det forskes og måles mer, får vi forhåpentlig også flere undersøkelser som skiller mellom ideelle og kommersielle. Det kan også si mer om fordeler og ulemper ved de ulike driftsformene. Inntil videre må vi imidlertid holde oss til de undersøkelsene som allerede foreligger, og det virker urimelig å anta at bredere undersøkelser ville endret bildet betydelig. Samlekategorien private består av så mange kommersielle, at vi kan anta at hovedbildet som tegnes, også gjelder for dem. Vi har dessuten noen undersøkelser som skiller allerede, og de viser at resultatforskjellene mellom ideelle og kommersielle er usystematiske, men at private stort sett skårer godt også når de ideelle tas ut.

Dette notatet tar for seg de rene velferdstjenestene, der omfanget av private erfaringer er begrenset. Innen offentlig sektor er det imidlertid også en rekke andre områder der innslaget av private leverandører er betydelig høyere og har vart lenger. Det finnes eksempler på svært vellykket konkurranseutsetting, som av busstjenestene i Oslo, der kostnadene sank, mens lønninger og effektivitet økte.⁴² Det finnes også eksempler på mislykkede prosesser, som da anbudsvinger Veireno i Oslo sviktet i avfallsinnhenting i 2016-2017.⁴³ Totalt sett har imidlertid anbud og konkurranseutsetting bidratt positivt til en rekke offentlige oppgaver, og mye av denne driften er i dag lite omstridt politisk.⁴⁴

Under presenteres resultatene for målinger av kvalitet blant private velferdsaktører.

2.5.1. Barnehager

EPSI Rating Norway gjennomfører årlig en spørreundersøkelse blant foreldre i norske barnehager. Foreldrene har generelt høy tilfredshet til barnehage, men i alle år har den samlede tilfredsheten vært høyere i de private (kommersielle og ideelle) barnehagene enn i de kommunale. I den siste målingen, fra 2017, øker gapet mellom de private og kommunale. Foreldrene har aldri vært mer fornøyde med de private enn de er nå, mens resultatene synker noe for kommunale barnehager. De private barnehagene scorer bedre enn de kommunale barnehagene på samtlige spørsmål, bortsett

fra ett spørsmål om forventningene til det pedagogiske innholdet. Det er ikke slik at det stort sett er på spørsmål om mat, leker og utstyr at private barnehager får bedre tilbakemeldinger. De private barnehagene oppnår blant annet høyere tilfredshet på spørsmål om tema om bemanning, kvaliteten på de ansatte, omsorg for barnet og barnets trivsel.⁴⁵

Direktoratet for forvaltning og ikt, Difi, gjennomfører også en innbyggerundersøkelse annethvert år, som overordnet sett viser det samme: Barnehagene er en av de offentlige tjenestene innbyggerne er mest fornøyd med, og foreldre med barn i private barnehager er i snitt mer fornøyde enn foreldre til barn i kommunale barnehager. Foreldrene har høy tillit til de private barnehagene, og anser barna for å være i trygge hender og bli godt ivaretatt pedagogisk og sosialt. Undersøkelsen består av 57 ulike tilfredshetsspørsmål. De private skårer høyest på 56 av dem. For eksempel skårer de private best på ansattes omsorg for barna, uteareal, trygghet, pedagogisk arbeid, bruk av vikarer, barnehagebygget, tiltak mot mobbing og muligheten for å påvirke tilbudet. Det er også interessant at foreldrene i private barnehager har høyere tilfredshet med voksentettheten.⁴⁶

De siste tre årene har også Utdanningsdirektoratet gjennomført en undersøkelse, som omfatter omtrent 130 000 foreldre og 3200 barnehager. Som de andre undersøkelsene også viser, er foreldre i private barnehager mest tilfredse. De private skårer best på 24 av 29 spørsmål – på de resterende er det likt mellom private og kommunale. Også her er det stor forskjell på mattilbudet. På dette kriteriet har private anledning til å ta litt ekstra betalt, noe som gir dem et naturlig forsprang. Men private regnes også som best på faktorer som ute- og innemiljø, relasjon mellom barn og voksen, henting og levering, og barnets trivsel.⁴⁷

Målinger på kommunenivå gir også gode resultater for de private.⁴⁸ Trøndelag Forskning og Utvikling har undersøkt hva styrere, eiere og kommunale barnehagemyndigheter mener, og konkluderer med at fysisk miljø vurderes som bedre i private enn kommunale barnehager, mens kommunale følger rammeplan og språkløyper tettere.⁴⁹

2.5.2. Helse og omsorg

En Fafo-undersøkelse fra 2013, da omfanget av private aktører var enda lavere enn i dag, kommer frem til at det ikke kan konkluderes med at det er forskjeller i kvaliteten mellom kommunale, ideelle og kommersielle sykehjem og hjemmetjenester. Noen av studiene som forskerne oppsummerer, viser at de private leverer bedre kvalitet, andre dårligere kvalitet. Forskerne har også intervjuet ansatte i kommuneadministrasjonen, lederne av institusjoner og hovedtillitsvalgte, som også sier det er små eller ingen forskjeller. De private leverer imidlertid tjenestene til lavere kostnad enn de kommunale. Både informantene og forskerne er også opptatt av at det er vanskelig å måle kvaliteten.⁵⁰

NyAnalyse så i 2016 på private sykehjem i Oslo, på vegne av NHO Service. Rapporten indikerer bedre kvalitet blant private sykehjem enn blant de kommunale. På såkalte "objektive kvalitetsindikatorer" skårer de kommersielle bedre enn ideelle, som igjen er så vidt bedre enn de kommunale. Når en ser på pårørendeundersøkelser, gjør de ideelle det best, og oppfattes bedre enn de kommersielle. De kommersielle skårer bedre enn de kommunale.⁵¹

NyAnalyses rapport bygger på en annen rapport utarbeidet for NHO Service, av Oslo Economics i 2013. Den konkluderte med at konkurranseutsatte sykehjem hadde høyere kvalitet enn sykehjem drevet i kommunal regi eller av ideelle organisasjoner. Kostnadene for det offentlige var også betydelig lavere.⁵²

Helseetaten i Oslo kommune gjennomfører også en beboer- og pårørendeundersøkelse. 2017-tallene viser at det er systematiske forskjeller i kvalitet: Ideelle private får de beste tilbakemeldingene, etterfulgt av kommersielle. De kommunale sykehjemmene skårer dårligst. De kommunale skårer også svakest på alle enkeltspørsmål, bortsett fra ett.⁵³ Også i andre kommuner er de private aktørene de mest populære.⁵⁴

En annen offentlig velferdstjeneste, fastlegene, er stort sett utført av private, kommersielle aktører. Dette er den nest mest populære velferdstjenesten, etter bibliotekene.⁵⁵ Her skårer offentlige og private aktører omtrent likt på tilfredshet, men private så vidt foran.

På barnevernsområdet har Vista Analyse, i en rapport utarbeidet på oppdrag fra Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, påpekt at det er nødvendig med bedre regulering og bedre offentlig oppfølging. Målet er da bedre utnyttelse av de private, for analysen finner ikke klare forskjeller i kvalitet mellom de offentlig og de privat drevne virksomhetene, og legger vekt på at barnevernet kan bli både bedre og billigere av at private aktører bidrar.⁵⁶ Regjeringen har som nevnt over satt i gang et arbeid for å legge til rette for bedre tjenester på barnevernsområdet.

Ellers viser Difis innbyggerundersøkelse at det er få som bruker eller har tilgang til privat drevne alternativer på andre områder og i landet generelt. De få brukerne undersøkelsen fanger opp, er i snitt mer tilfredse med private enn brukerne av kommunale leverandører innen hjemmehjelp, hjemmesykepleie og videregående skole, mens de er mest fornøyd med de kommunale innen omsorgsboliger og sykehjem. For alle disse er imidlertid forskjellene små og besvarelsene så få at det ikke er signifikante forskjeller.

2.6. «De kommersielle aktørenes ønsker om å tjene penger går ut over de ansatte.»

MOTSTANDERNES ARGUMENTER:

For å tjene penger må de kommersielle aktørene svekke de ansattes vilkår. De får ikke samme lønn eller pensjon, og det blir færre ansatte på jobb og dermed vanskeligere å yte godt. Derfor må vi høre på motstanden fra fagforeningene og si nei til private, kommersielle aktører.

At private aktører kan redusere kostnadene ved driften, er en av fordelene som ofte trekkes frem. Når en stor del av kostnaden ved å yte velferdsgoder er å lønne ansatte, er det lett å tenke at den enkleste måten å tjene penger på, er å redusere antall ansatte og deres lønninger. Men det er ikke så enkelt å konkludere med at det er det som skjer blant de kommersielle aktørene.

For det første er bemanning og de ansattes vilkår gjerne regulert, gjennom tariff og/eller gjennom de offentlige anbudene. For eksempel er mer enn 95 prosent av de ansatte i private barnehager omfattet av tariffavtaler som er fremforhandlet og anbefalt av fagforeningene, og som regulerer lønns- og arbeidsvilkår. Riktignok er personalkostnadene ofte noe høyere i kommunale virksomheter, men det er i stor grad fordi pensjonskostnadene er høyere.⁵⁷ Det kommer av at det offentlige pensjonssystemet historisk har vært dyrere, og at de ansatte i snitt er eldre. Kostnadsforskjellene er imidlertid i ferd med å bli mindre, og vil bli ytterligere redusert med pensjonsreform i offentlig sektor og ettersom de private aktørenes ansatte blir eldre.

For det andre er også kommersielle aktører opptatt av kvaliteten, og for å ha høy kvalitet i tjenestene, trengs motiverte og dyktige ansatte. Da kan det fort være en kortsiktig strategi å redusere betingelsene for mye. Det er da også lite som tyder på at arbeidsmiljøet er bedre i offentlig sektor enn i privat sektor. Over 90 prosent er tilfredse med jobben i begge sektorer.⁵⁸

For det tredje ser det ut til at de private finner mulige besparelser andre steder, for eksempel gjennom å redusere sykefraværet.⁵⁹ Det er en betydelig forskjell i sykefraværet mellom private og kommunale aktører innenfor disse tjenestene.⁶⁰ En av grunnene til at man oppnår lavere sykefravær, antas å være at man legger større vekt på god ledelse og organisering. Mindre byråkrati og kortere vei til ledelse og beslutninger er fordeler som trekkes frem av flere hos de private aktørene. Det kan gi besparelser og bedre kvalitet også på andre områder. Også nye måter å organisere turnus på, kan bidra til reduserte kostnader.⁶¹

Det er ikke enkelt å få oversikt over alle nyansene i de ansattes betingelser. Og det kan være vanskelig å sammenligne. For eksempel er det av begrenset interesse å sammenligne minstelønn, når de som faktisk mottar minstelønnen er en svært liten andel av arbeidstakerne. Videre er lønn avhengig av både stilling og ansiennitetsnivå, og helst bør man se på sammenlignbare geografiske arbeidsmarkeder. Lavere lønn i dag må dessuten ses i sammenheng med senere pensjonsutbetalinger eller utsikter til raskere lønnsvekst.

Ellers kan det av og til være misvisende å anta at fagforeningene, og dermed de ansatte selv, alltid er motstandere av de private aktørene, og alltid helst vil jobbe i det offentlige. Da venstresiden ønsket å avslutte ordningen med fritt brukervalg i hjemmetjenesten i Tromsø, protesterte en rekke ansatte i Privat Omsorg Nord i avisen:

De siste månedene er det gjennom media fremsatt en rekke merkelige beskyldninger mot vår flotte arbeidsplass. Vi skal, etter sigende, profittere på gamle og syke, vi har dårligere arbeidsvilkår, lavere lønn, elendig pensjonsavtale, følger ikke Arbeidsmiljøloven, vi har en leder som utnytter oss og som visstnok har hemmelig konto i utlandet. Kontoen fylles gradvis opp av fellesskapets midler og innbyggernes skattepenger, må vite. Vi ansatte har løselige arbeidsavtaler og sparkes ut etter hvert som pasientene dør, kan Fagforbundets nye leder i Tromsø fortelle oss. Kreativiteten er stor, det skal de ha, men vi vet ikke lenger om vi skal le eller gråte!⁶²

Tilsvarende, i Bergen:

Vi har alle valgt å jobbe i et privat selskap, og medlemmene våre ønsker å fortsette. Vi har det godt her. Ingen har snakket med oss, så kanskje de ikke har satt seg inn i hvordan ting drives her og hvordan vi har det”, sier sykepleier Siv Eriksen. Hun er tillitsvalgt for sykepleierne ved Søreide sykehjem, et av to sykehjem i Bergen som drives av det private helse- og omsorgsforetaket Aleris, og et av 30 private sykehjem på landsbasis. (...) ”Vi vet at vi kan oppnå en bedre pensjonsordning i kommunen, men vi som har jobbet her en stund verdsetter også andre verdier. Byrådet burde se på hva Aleris har fått til før de gjør slike endringer, svarer Bjørg Hopland, tillitsvalgt for hjelpepleierne organisert i Fagforbundet.⁶³

Dersom kvaliteten er den samme, og den *eneste* grunnen til at private aktører gir kostnadsreduksjoner er at de lønner arbeidstakerne dårligere, gir bruken av private ingen samfunnsøkonomisk gevinst, kun en fordelingseffekt. Fordelingseffekten trenger ikke være uvesentlig, og mangfoldet har uansett verdi, men det er viktig at prioriteringene også gir samfunnsøkonomisk verdi. Det er beregnet at det finnes en betydelig samfunnsøkonomisk verdi for konkurranseutsetting av flere velferdstjenester. Det indikerer at det *ikke* bare er en omfordeling vekk fra de ansatte.⁶⁴

2.6.1. Barnehager

De private barnehagene har historisk sett hatt dårligere finansiering enn de kommunale. Det er antatt at dette fortsatt henger noe igjen, når man ser at de kommunale barnehagene i snitt har litt bedre bemanning.⁶⁵ Etter hvert som private og kommunale barnehager får økt økonomisk likebehandling, blir forskjellene mindre. Private har nå i snitt litt høyere andel pedagoger (av total grunnbemanning), mens pedagogtettheten (antall barn per pedagog) er om lag den samme.⁶⁶ Det innføres også en bemanningsnorm i barnehagene.

Ansatte i kommunale barnehager har i snitt noe høyere lønn enn ansatte i private, men dette gjelder ikke alle stillinger eller ansienniteter. Gjennomsnittlig er lønnen 2200-16000 kroner høyere i kommunale barnehager, avhengig av stilling. Men dette må ses i sammenheng med ansiennitet og lokale tillegg. Minstelønnsnivået er gjerne høyere for de private, inntil man har opparbeidet lang ansiennitet.⁶⁷

De fleste ansatte i private barnehager får, slik det er nå, høyere pensjonsutbetalinger enn ansatte i kommunale barnehager.⁶⁸ Det kan imidlertid forventes at pensjonsordningene i privat sektor vil bli justert slik at også de gir utbetalinger på linje med levealdersjustert offentlig tjenestepensjon.

2.6.2. Helse og omsorg

Lønnen for pleieassistenter, helsefagarbeidere, sykepleiere og spesialsykepleiere innen kommunal pleie og omsorg bestemmes ut fra fem tariffavtaler. De kommunale sykehjemmene omfattes av KS-avtalen, eller Oslo kommunes avtale. De private og ideelle virksomhetene omfattes enten av Virke, Spekter eller NHOs tariffavtale med forbundene på arbeidstakersiden, hovedsakelig Fagforbundet og Norsk Sykepleierforbund (NSF).

Avtalene skiller seg fra hverandre med ulik oppbygging av ansiennitetstrinn og ulike satser for minstelønn på de ulike trinnene. I de private virksomhetene er det, som i privat sektor generelt,

en større grad av individuell lønnsfastsettelse og lokal lønnsdannelse. Dette gir større variasjon i hva personer med samme yrke og ansiennitet kan tjene enn i offentlig sektor. Det er uansett hard konkurranse om ansatte innen pleie og omsorg, så svært få ansatte i private virksomheter tjener minstelønn.

Kommunene har hoveddelen av sine ansatte i pleie og omsorgssektoren i de høyeste ansiennitetskategoriene, de private har en større del av de ansatte i de lavere ansiennitetskategoriene, noe som kan gi opphav til gjennomsnittlige lønnsforskjeller, uten at en enkelt ansatt nødvendigvis ville fått mer eller mindre lønn ved å bytte sektor. Det er også forskjeller på lønnsnivået mellom kommunene.

Som oppdragsgiver har kommunene mulighet til å stille krav til at lønns- og arbeidsvilkår hos den private eller ideelle aktøren som utfører helse- og velferdstjenestene er på linje med vilkårene som følger av gjeldende allmenngjøringsforskrifter eller landsomfattende tariffavtale.

Sykepleiere som arbeider i private og ideelle virksomheter som leverer helse- og omsorgstjenester til kommunene har ytelsespensjon (KLP), på lik linje med den som praktiseres i offentlig sektor. Noen har også Statens Pensjonskasse og Oslo Pensjonsforsikring AS, men med de samme overordnede prinsippene som i KLP. De private bedriftene har også som hovedregel AFP. Enkelte av de private aktørene har samme pensjonsordning for pleieassistenter og helsefagarbeidere, men det vanligste er innskuddspensjon. Innskuddspensjon er den vanligste pensjonsordningen i privat sektor generelt. Minstesatsen bestemt i loven er at to prosent av lønnen fra 1G skal gå til innskudd på den ansattes pensjonskonto, maksimalrammen for lønn opp til 7,1 G er syv prosent. Det vanligste blant de private aktørene var 4-5 prosent innskudd fra 1G. Blant de med fem prosent praktiserte flere to prosent egenandel.

En grundig gjennomgang av lønns- og arbeidsvilkår blant private og ideelle aktører som leverer helse og velferdstjenester til det offentlige er en del av mandatet til det offentlige utvalget som ledes av Kåre Hagen. Konklusjoner på disse punktene ventes i oktober 2019.

2.7. «Kommersialisering rammer mangfoldet.»

MOTSTANDERNES ARGUMENTER:

Mangfold i velferden er vel og bra. Men problemet med kommersiell konkurranse er at de store aktørene utkonkurrerer de små og de ideelle aktørene. Dermed svekkes mangfoldet når kommersielle aktører slippes til.

Målet for dem som ønsker private, kommersielle aktører i velferden er bedre tjenester, og antakelsen er at et mangfold av løsninger gir større sjanser for å treffe den enkeltes behov bedre. En utvikling mot at noen få aktører blir helt dominerende er derfor uheldig, også fra forsvarernes

synspunkt. Dette er en av årsakene til at regjeringen har varslet at den vil se på hvordan en kan få bedre konkurranse blant barnehagene.

Det er viktig at det er mulig å etablere konkurrenter til eksisterende tilbud, og at markedet også består av mindre og spesialiserte aktører er avgjørende for valgfriheten. En ønsker ikke å erstatte et offentlig monopol med et privat monopol. Avviklingen av den frie etableringsretten for barnehager har virket negativt, spesielt for små aktører. Ettersom kommunen fritt kan avslå søknaden om tilskudd - uavhengig av om det er marked for barnehagen eller ikke - vil bare store aktører ha finansielle muskler til ta sjansen på å planlegge etablering og ta del i til dels tidkrevende kommunale prosesser.

Ønsket om å beholde de små, må veies opp mot de mulige stordriftsfordelene større aktører kan oppnå. Når målet er best mulig tjenester, kan man ikke utestenge kommersielle bare fordi de er kommersielle eller ønsker å vokse. Alle aktører må kunne konkurrere på like betingelser, og ideelle og mindre kommersielle aktører må kjempe i den samme konkurransen som større aktører. Rammebetingelsene må imidlertid utformes slik at det er mulig.

I barnehagesektoren har de seks største aktørene en markedsandel (målt i andel av barna eller andel av inntektene) på om lag 32 prosent til sammen. Det kan dermed ikke sies at de store aktørene dominerer markedet. Likevel har vi sett en viss konsolidering mot større aktører. En av årsakene til dette er at politikerne har gjort det vanskeligere å etablere seg, og drive, som liten. For mange reguleringer kan hemme fleksibiliteten som disse små aktørene er avhengige av. For streng styring etterlater lite rom for aktører, også ideelle, til å utvikle sin egenart.⁶⁹ I så måte kan bemanningsnormer, mål om helt like tilskudd og lignende, ha uheldige sider. En av de store utfordringene for de små barnehagene er for øvrig et rent teknisk anliggende som burde være mulig å løse. I dag er det nemlig slik at den korrekte beregningen av tilskuddene kan ligge flere år etter det faktiske driftsåret. I 2015 ble det etterbetalt over 300 millioner kroner som gjelder drift i 2013 og 2014, og tilsvarende ble det krevet tilbakebetalt over 70 millioner kroner. En slik usikkerhet er selvsagt vanskeligere å håndtere for mindre barnehager enn for større, og vanskeliggjør også arbeidet med å sørge for at midlene kommer de barna til gode som beløpet faktisk gjelder.

Det kan også være vanskelig å skille klart mellom kommersielle og ideelle aktører. Som vist over tas det gjerne ut små utbytter, mens overskudd sirkuleres tilbake til drift eller egenkapital. Det er mulig å tjene penger på sikt likevel, fordi egenkapitalen får verdi ved eventuelle salg osv. Ideelle aktører skiller seg ut ved å ikke kunne ta utbytte i det hele tatt, men disse kan også bygge opp egenkapital. Noen virksomheter kan starte som ideelle, men lykkes i å finne en modell som fungerer godt, og som derfor blir avhengig av økte ressurser og dermed kommersielle kapitalmarkeder.

Når vi trenger økt kapasitet fremover, er det også uheldig å utelukke de som ønsker å vokse og tilby stadig mer. Ideelle aktører spiller en viktig rolle, men har svakere incentiver til å ekspandere driften.⁷⁰

2.8. «Det offentlige sparer ikke penger på å overlate driften til private.»

MOTSTANDERNES ARGUMENTER:

Når det offentlige uansett skal finansiere samme, gode tilbud uavhengig av driftsform, vil kostnadene bli omtrent de samme. Mindre besparelser hentes fort inn av økte kostnader til byråkrati og kontroll. De private aktørene er bedre forhandlere enn de offentlig ansatte, som fort vil kunne bli lurt.

Hvor mye det offentlige sparer på å overlate noe av driften av velferdstjenestene til private, varierer fra sektor til sektor og over tid, men det er gode grunner til å anta at besparelsene er reelle og så store at det i seg selv er et argument for privat drift i en fremtid med strammere offentlige budsjetter.

I barnehagesektoren fikk private tidligere lavere betaling per barn enn de kommunale barnehagene fikk. Da var besparelsene tydelige.⁷¹ Det var imidlertid et forståelig press for at bevilgningene per barn skulle være like uavhengig av driftsform, og tilskuddet er nå uavhengig av eierform. Likevel er det besparelser å hente: Agenda Kaupang har regnet ut at det offentlige har spart rundt to milliarder kroner årlig på å bruke private.⁷² Det betyr at bruken av private er mer lønnsomt for det offentlige enn for de private eierne. Besparelsene tilsvarer for eksempel ansettelsen av rundt 3000 sykepleiere.

I en annen utredning for PBL, finner Rambøll at det er 28 prosent dyrere for det offentlige å bygge en kommunal plass, enn en privat, selv om de kommunale barnehagene i snitt bygges større. En gjennomsnittlig barnehage blir 5,7 millioner kroner dyrere dersom kommunen står for utbyggingen selv. Dette til tross for at de kommunale har lavere utgifter til tomt. Det offentlige har ifølge denne beregningen spart 228 millioner kroner i årene 2013-2015 på at omtrent halvparten av plassene er bygget i privat regi.⁷³

Oslo Economics beregnet i 2013 at Oslo kommune sparte 179 millioner kroner over 10 år på konkurranseutsetting av sykehjem.⁷⁴ NyAnalyse har antydnet at en rekommunalisering av alle private sykehjem i Oslo vil gi en årlig merkostnad på mer enn 145 millioner kroner i 2040.⁷⁵ Andre analyser antyder at kostnadsforskjellene mellom kommunale og private aktører (flertallet av disse er ideelle) er små.⁷⁶

I dag står private leverandører bare for rundt åtte prosent av de 54 milliardene som brukes på hjemmetjenester, til tross for at dette er en tjeneste som ligger godt til rette for økt konkurranse. Den samfunnsøkonomiske verdien av å øke bruken av private, er beregnet til å være mer enn fire milliarder kroner.⁷⁷

Innen barnevernstjenester er bildet mer blandet. Her leverer private leverandører overordnet sett dyrere fosterhjem enn det offentlige. De kommersielle institusjonsplassene er billigere enn de

offentlige, men dyrere enn ideelle. Enkelte av de private har, som vi har sett, også høye marginer. Som nevnt over, etterlyser Vista Analyse på dette området bedre regulering av markedet.⁷⁸

Økt innslag av private aktører gir økte kostnader til å utforme gode tilbud og rammebetingelser, til kontroll og oppfølging.⁷⁹ Men større oppmerksomhet om kvalitetskriterier og etableringen av kontrollfunksjoner har også betydelige fordeler, også for de tjenestene som kommunene driver selv. Økte innslag av private øker også den politiske interessen for tjenestene.⁸⁰ Det er ingenting som antyder at kostnadene ved kontroll og oppfølging tilsvarer de besparelsene som er presentert over.

Det er definitivt mulig å levere offentlige velferdstjenester mer effektivt. Vi vet at utgiftene til de kommunale tjenestene varierer mye mellom kommunene. Det er ikke noen entydig sammenheng mellom kvalitet og hvor mye ressurser den enkelte kommunen bruker.⁸¹ Med andre ord er det mulig både å effektivisere de offentlige tjenestene som drives i kommunal regi, og å forsøke alternative driftsformer. Det vil være nødvendig å oppnå høyere effektivitet, når de offentlige budsjettene i fremtiden vil bli trangere enn de har vært.⁸²

FORFATTERE: Notatet er skrevet av Anne Siri Koksrud Bekkelund, politisk økonom i Civita, og Marius Doksheim, fagsjef i Civita.

Civita er en liberal tankesmie som gjennom sitt arbeid skal bidra til økt kunnskap og oppslutning om liberale verdier, institusjoner og løsninger, og fremme en samfunnsutvikling basert på respekt for individets frihet og personlige ansvar. Civita er uavhengig av politiske partier, interesseorganisasjoner og offentlige myndigheter. Den enkelte publikasjons forfatter(e) står for alle utredninger, konklusjoner og anbefalinger, og disse analysene deles ikke nødvendigvis av andre ansatte, ledelse, styre eller bidragsytere. 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 Koksrud Bekkelund 2016: *Profitt og kvalitet i praksis. Civita-notat 22/2016.*
- 2 Regjeringen.no 28.9.18: "Ekspertutvalg skal se på bruk av private velferdsleverandører".
- 3 Gautun, Bogen og Grødem: *Konsekvenser av konkurranseutsetting. Fafo-rapport 2013:24.*
- 4 Oslo Economics 2017: *Samfunnsøkonomiske gevinster ved økt bruk av private tjenesteytere. Rapport for Virke.*
- 5 SSB Statistikkbanken tabell 09169
- 6 Statistisk sentralbyrå 2018: "Andel barn i barnehage øker fortsatt" <https://www.ssb.no/utdanning/artikler-og-publikasjoner/andel-barn-i-barnehage-ok-er-fortsatt>
- 7 Se for eksempel Civita-notat nr. 7/2011, *Den nordiske modellen.*
- 8 Direktoratet for forvaltning og ikt, Difi. *Innbyggerundersøkelsen 2017.*
- 9 Stortinget.no. *Representantforslag 92 S (2016–2017). Representantforslag fra stortingsrepresentantene Torgeir Micaelsen, Tove Karoline Knutsen, Ruth Grung, Ingvild Kjerkol og Freddy de Ruiten om rekruttering av fastleger.*
- 10 Se for eksempel Fasting, Doksheim og Vatnøy 2011: *Den norske velferden* og Oslo Economics 2017: *Samfunnsøkonomiske gevinster ved økt bruk av private tjenesteytere, kapittel 2.3.*
- 11 NHO Service og handel 2017: *Myter og fakta om konkurranse, side 34.*
- 12 NHO Service og handel 2017: *Myter og fakta om konkurranse.*
- 13 Civita-notat nr. 4/2018.
- 14 Trond Erik Lunder i *Telemarksforskning, 2018: Økonomiske resultater i private barnehager.*
- 15 Trond Erik Lunder i *Telemarksforskning, 2018: Økonomiske resultater i private barnehager.*
- 16 *Telemarksforskning, sitert i Bekkelund 2017: "Mer eller mindre velferd med private?"* <https://www.civita.no/2017/08/13/mer-eller-mindre-velferd-med-private>
- 17 Trond Erik Lunder i *Telemarksforskning, 2018: Økonomiske resultater i private barnehager. Se også TF-notat nr. 51/2011, "Gullgraving i sandkassa?"*
- 18 BDO 2018: *"Markedssvikt, lønnsomhet og gevinstrealisering i barnehagesektoren"*
- 19 Se f. eks. <https://www.faktisk.no/faktasjekker/N2L/avkastningen-pa-kapital-investert-i-barnehager-er-na-tre-ganger-sa-stor-som-oslo-bors>
- 20 BDO 2018: *"Markedssvikt, lønnsomhet og gevinstrealisering i barnehagesektoren"*
- 21 BDO 2018: *"Markedssvikt, lønnsomhet og gevinstrealisering i barnehagesektoren"*
- 22 BDO 2018: *"Markedssvikt, lønnsomhet og gevinstrealisering i barnehagesektoren"*
- 23 BDO 2018: *"Markedssvikt, lønnsomhet og gevinstrealisering i barnehagesektoren"*
- 24 Barnehage.no 29.5.18: *"Jan Tore Sanner etter ny rapport om lønnsomhet i barnehager: - Regelverket er utdatert"*
- 25 Tall fra BASIL, hentet fra PBLs nettside: <http://enbedrebarnehage.no/økonomi-og-utbytte-i-private-barnehager>
- 26 Dagens Næringsliv 26.11.18: *"Hun har flest styreverv i landet".*
- 27 Aftenposten 23.4.18: *"Daglig leder Eli Sævareid i Trygge Barnehager avviser at penger er «tatt ut» av barnehagevirksomheten"*
- 28 Menon 2018: *"Finansielle nøkkeltall for den private behandlings- og omsorgsnæringen"*
- 29 Eilertsen 2016: *Barnevern som profittarena. De facto, kunnskapscenter for fagorganiserte, notat 7:2016.*
- 30 Dagbladet 2.11.17: *"Herfra investerer oppkjøpsfond i norsk barnevern: - Mer lønnsomt enn olje"* <https://www.dagbladet.no/nyheter/herfra-investerer-oppkjopsfond-i-norsk-barnevern---mer-lonnsomt-enn-olje/68599158>

- 31 NHO Service og handel 2017: Myter og fakta om konkurranse.
- 32 Menon 2018: "Finansielle nøkkeltall for den private behandlings- og omsorgsnæringen"
- 33 NHO Service og handel 2017: Myter og fakta om konkurranse.
- 34 Kommunal rapport 15.8.2001: "Lite lønnsomt å drive private sykehjem."
- 35 Samfunnsøkonomisk analyse 2018: Lønnsomhet i varehandelen.
- 36 Grønli i Stat og styring 4/2018: "Kunsten å lage konkurranse".
- 37 NHO Service og handel 2017: Myter og fakta om konkurranse.
- 38 Lunder m.fl. 2017: "Kostnader i barnehager 2015". Telemarksforskning rapport nr. 395.
- 39 Se Difi 2017.
- 40 NOU 2015:1: Produktivitet – grunnlag for vekst og velferd. Finansdepartementet.
- 41 Koksrud Bekkelund 2016: Profitt og kvalitet i praksis. Civita-notat 22/2016.
- 42 Transportøkonomisk institutt 2009: Anbud på norsk.
- 43 Dagbladet 19.02.2016: "Oslo kommune bryter kontrakten med Veireno - kommunen tar over ansvaret for renovasjonen."
- 44 NOU 2015:1: Produktivitet – grunnlag for vekst og velferd. Finansdepartementet.
- 45 EPSI Rating Norway 2018: Utdanningsløpet 2018.
- 46 Direktoratet for forvaltning og ikt 2017: Innbyggerundersøkelsen 2017.
- 47 <https://www.pbl.no/aktuelt/foreldre-og-barnehagen/foreldreundersokelsen-2018-der-det-er-forskjell-scorer-private-best/>
- 48 Koksrud Bekkelund 2016: Profitt og kvalitet i praksis. Civita-notat 22/2016.
- 49 Trøndelag Forskning og Utvikling 2018: "Spørsmål til Barnehage-Norge 2017" TFoU-rapport 2018:1.
- 50 Gautun, Bogen og Grødem: Konsekvenser av konkurranseutsetting. Fafo-rapport 2013:24.
- 51 NyAnalyse 2016: Effekten av konkurranse: Kvalitet og kostnader ved sykehjem i Oslo 2016.
- 52 Oslo Economics 2013: Sykehjemsdrift i Oslo – effekten av konkurranse.
- 53 Oslo kommune, Helseetaten: Beboer- og pårørendeundersøkelse på sykehjem 2018
- 54 Koksrud Bekkelund 2016: Profitt og kvalitet i praksis. Civita-notat 22/2016.
- 55 Direktoratet for forvaltning og ikt 2017: Innbyggerundersøkelsen 2017.
- 56 Vista Analyse 2016: Bruken av private aktører i barnevernet – ansvar på avveie?
- 57 Utdanningsdirektoratet 2018: Utdanningsspeilet, kapittel 4.2.
- 58 Oslo Economics 2017: Samfunnsøkonomiske gevinster ved økt bruk av private tjenesteytere. Rapport for Virke.
- 59 NHO Service og handel 2017: Myter og fakta om konkurranse.
- 60 Koksrud Bekkelund 2016: Profitt og kvalitet i praksis. Civita-notat 22/2016.
- 61 Eilertsen 2016: Barnevern som profittarena. De facto, kunnskapssenter for fagorganiserte, notat 7:2016.
- 62 Nordnorsk debatt 26.5.17: "Vi vet ikke lenger om vi skal le eller gråte..."
- 63 NRK Hordaland 24.11.2015: Private kastes ut av sykehjem: – Ingen har spurt hvordan vi har det
- 64 Oslo Economics 2017: Samfunnsøkonomiske gevinster ved økt bruk av private tjenesteytere. Rapport for Virke.
- 65 Telemarksforskning 2018: Økonomiske resultater i private barnehager. Notat nr. 18/2018 og BDO 2018: "Markedssvikt, lønnsomhet og gevinstrealisering i barnehagesektoren"
- 66 PBL 2017: Bemanning i barnehagene. <http://enbedrebarnehage.no/hvilke-krav-stilles-til-bemanningen-i-barnehagene>
- 67 PBL 2017: Lønn i private barnehager. <http://www.enbedrebarnehage.no/lonn>

- 68 PBL 2017: Pensjon i private barnehager. <http://www.enbedrebarnehage.no/pensjon>. Besøkt 11.12.18.
- 69 Koksrud Bekkelund 2017: "Hvordan kan markeder for offentlig finansiert velferd fungere?" <https://www.civita.no/2017/12/06/markeder-offentlig-finansiert-velferd-fungere>
- 70 Koksrud Bekkelund 2017: "Det er lov å utlyse konkurranse kun for ideelle aktører, men er det lurt?" <https://www.civita.no/2017/10/26/lov-a-utlyse-konkurranse-ideelle-aktorer-lurt>
- 71 Lunder for Telemarksforskning 2011: "Gullgraving i sandkassa?" TF-notat nr. 51/2011
- 72 Agenda Kaupang for PBL 2017: "Forskjellen på hvor mye private og kommunale barnehageplasser koster det offentlige".
- 73 Rambøll for PBL, 2017. Byggkostnader i private og kommunale barnehager.
- 74 Oslo Economics 2013: Sykehjemsdrift i Oslo – effekten av konkurranse.
- 75 NyAnalyse 2016: Effekten av konkurranse: Kvalitet og kostnader ved sykehjem i Oslo 2016.
- 76 Oslo Economics 2017: Samfunnsøkonomiske gevinster ved økt bruk av private tjenesteytere. Rapport for Virke.
- 77 Oslo Economics 2017: Samfunnsøkonomiske gevinster ved økt bruk av private tjenesteytere. Rapport for Virke.
- 78 Vista Analyse 2016: Bruken av private aktører i barnevernet – ansvar på avveie?
- 79 Rambøll for KS 2014: Kostnader, besparelser og effektivisering ved konkurranse.
- 80 NHO Service og handel 2017: Myter og fakta om konkurranse.
- 81 Koksrud Bekkelund 2016: Velferdsinnovatørene. Civita-notat nr. 20/2016.
- 82 Oslo Economics 2017: Samfunnsøkonomiske gevinster ved økt bruk av private tjenesteytere. Rapport for Virke.