

## 10 FAKTA OM PRIVATISERING AV VELFERDSTJENESTER

For velferdsstaten 24.08.21

Velferdstjenesteutredningen (NOU 2020:13) bestod av 12 medlemmer som arbeidet i to år med hjelp av skattemyndighetene og SSB i sammen med et sekretariat på 14 for å finne ut det Stortinget i 2018 ba de om:

*Stortinget ber regjeringen sette ned et offentlig utvalg som skal kartlegge pengestrømmer i offentlig finansierte velferdstjenester, herunder handel mellom nærstående, bruk av skatteparadis, tynnkapitalisering og utbytte.<sup>1</sup>*

Det klarte de ikke.

- 1. Ingen har fullt innsyn i de private selskapene sin økonomi,** selskaper som driver offentlig finansierte velferdstjenester på oppdrag fra det offentlige. Derfor har verken politikere eller befolkning oversikt over pengestrømmene.

*«Utvalget mener at det er åpenbart uheldig at det er såvidt ressurskrevende og utfordrende å få oversikt over den reelle økonomien hos private leverandører av velferdstjenester.»<sup>2</sup>*

- 2. Det har ikke vært mulig å fastslå om pengene går til formålet eller til privat profitt.** Altså om pengene det offentlige betaler kommersielle selskaper for å drive barnehage, barnevern, eldreomsorg osv., går til tjenestene eller privat profitt til eierne.

*«Utvalget har gjort deskriptive analyser på aggregerte data på sektornivå, men ikke analyser av enkelregnskaper. Analysene som utvalget har gjort basert på regnskapstall, næringsoppgaver etc. er ikke det samme som å føre tilsyn med det enkelte foretak. Det er viktig å understreke at det er først når regnskapet til det enkelte selskap gjennomgås at det er mulig å vurdere om den offentlige finansieringen av velferdstjenesten har gått til formålet, og eventuelt om det offentlige har betalt for mye.»<sup>3</sup>*

*«Utvalget har enkelte steder i utredningen antatt at større konsern antakelig klarer å realisere noen typer av stordriftsfordeler i sin produksjon, men om disse (eventuelle) fordelene primært tilfaller brukerne i form av høyere kvalitet på tjenestene eller eierne dersom besparelser ikke brukes for å forbedre tjenestetilbudet og kvaliteten for brukeren, lar seg ikke gjøre å stadfeste.»*

---

<sup>1</sup> Deler av Stortingsvedtak nr. 182 (2017–2018)

<sup>2</sup> NOU 2020:13 s. 428

<sup>3</sup> Ibid. S. 427

- 3. Det er usikkerhet og uenighet om hvordan lønnsomhet og profitt skal måles.** Det har ikke vært mulig for utvalget å stadfeste hvorvidt det realiseres superprofitt, men utvalget deler seg i hvilke mål på lønnsomhet som er mest relevant.

*«Utvalgets flertall mener at det er driftsmarginer som er det mest relevante lønnsomhetsmålet basert på formålet med utvalget og for arbeidsintensive foretak med lav kapitalbinding, slik foretak i velferdssektoren er. (...) Flertallet utelukker derfor ikke at det realiseres meravkastning utover normalavkastning (superprofitt) hos aktører i de ulike velferdssektorene, men argumenterer at det ikke er mulig å anslå størrelsen på denne presist nok ved å anvende standardmetoder for beregning av superprofitt på eksisterende regnskapsdata uten omfattende justeringer.»<sup>4</sup>*

*«Mindretallet mener at avkastning på egenkapital er det mest relevante tilgjengelige nøkkeltall for å vise hvor lønnsomt det er å investere i sektoren. (...) En forventet avkastning på investert kapital i intervallet 3–5 prosent fremstår som mer rimelig. (...) Med en egenkapitalavkastning på 5 prosent, ville det offentlige spart 1,1 mrd. kroner i utgifter til velferdstjenester bare i 2018. Over ti år utgjør det 11 mrd. kroner. Med en avkastning på 3 prosent vil besparelsen vært 1,3 mrd. kroner eller 13 mrd. over ti år.»<sup>5</sup>*

- 4. Det er ikke mulig å slå fast om private aktører i velferden er formålstjenlig på samfunnsnivå.** Ettersom utvalget hverken kan gi sikre økonomitall fra selskapene, anslå omfang av styringskostnader eller vise til måling av kvalitet, kan de heller ikke konkludere hvorvidt private aktører gir mer velferd for pengene.

*«Lønnsomheten hos private aktører sier (imidlertid) ikke noe om styringskostnader, og aggregerte regnskapstall for private aktører i en gitt sektor sier lite om hvorvidt det på samfunnsnivå er effektivt å bruke private aktører i denne sektoren. Det er derfor vanskelig å konkludere om offentlige midler blir brukt effektivt og i tråd med formålet uten mer inngående analyser av kostnadsbildet enn det utvalget har gjort, og uten kobling til resultateffektivitet, herunder tjenestekvalitet.»<sup>6</sup>*

---

<sup>4</sup> Ibid. s. 431

<sup>5</sup> Ibid. s. 431

<sup>6</sup> Ibid. s. 438

**5. Kommersialiseringen av offentlig finansierte velferdstjenester har økt. De ideelle taper.** Det blir flere utenlandske aktører, store kommersielle konsern, og også oppkjøpsfond med bindinger til skatteparadis på eiersiden.

*«De ideelle leverandørene har fått en mindre andel av de velferdstjenestene som drives av private. de ideelle tjenesteprodusentene har svekket sin relative betydning de senere årene. På alle tjenesteområdene, bortsett fra for friskolene, har konsernorganiserte, kommersielle aktører økt sin andel av de totale tjenesteleveransene. Klarest er endringen innenfor kommunale helse- og omsorgstjenester hvor ideelles andel av privates driftsinntekter har gått ned fra over 70 prosent i 2010 til 41 prosent i 2018. Også innenfor barnevern, asylmottak og barnehager har det vært en tydelig reduksjon av ideelles andeler av samlede private leveranser. Innenfor den delen av spesialisthelsetjenestene som leveres av private er det en meget sterk tilstedeværelse av ideelle aktører, men kommersielle aktører har økt sine andeler innenfor tjenesteområder som kjøpes via anskaffelsesregelverket.»<sup>7</sup>*

*Innenfor gruppen av kommersielle leverandører har det, de siste 4–5 årene, skjedd en forskyvning fra mindre norske foretak til større norskeide konsern og noen helt eller delvis utenlandsk eide konsern. Det gjelder i spesielt stor grad barnevern og i helse- og omsorgssektoren. Av 17 utenlandske aktører var fem Private Equity-fond, hvorav flere er registrert i lavskattelend. Utvalget mener at dette indikerer at det er lønnsomt å investere i offentlig finansierte velferdstjenester.»<sup>8</sup>*

**6. Rask kommersialisering tyder på attraktivt marked og lønnsomhet for eiere som vil tjene penger.** Utenlandske investorer og oppkjøpsfond (Private Equity fond, PE- fond) ville ikke brydd seg om norske velferdstjenester om det ikke var gode penger å tjene. Når de tjener penger betyr det at skattepenger ikke går til tjenestene.

*«Innenfor gruppen av kommersielle leverandører har det, de siste 4–5 årene, skjedd en forskyvning fra mindre norske foretak til større norskeide konsern og noen helt eller delvis utenlandsk eide konsern. Det gjelder i spesielt stor grad barnevern og i helse- og omsorgssektoren. Av 17 utenlandske aktører var fem Private Equity-fond, hvorav flere er registrert i lavskattelend. Utvalget mener at dette indikerer at det er lønnsomt å investere i offentlig finansierte velferdstjenester. Flertallet mener at det er vanskelig å vurdere om fortjenestene i velferdsforetakene er rimelige uansett hvilket lønnsomhetsmål som brukes. Noe av det skyldes at det ikke finnes noe naturlig benchmark å sammenligne fortjenestene med. Utvalget mener imidlertid at høy oppkjøpsaktivitet, høye goodwill og salgsbeløp, samt interesse fra utenlandske investorer indikerer at det er lønnsomt å investere i offentlig finansierte velferdstjenester.»<sup>9</sup> (vår understrekning)*

---

<sup>7</sup> NOU 2020:13 S. 96

<sup>8</sup> Ibid s. 26

<sup>9</sup> Ibid. s. 26

- 7. Vi vet at det oppnås profitt (fortjeneste) og ingen kan utelukke at det også oppnås superprofitt (meravkastning).** Vi vet at det skjer strategiske tilpasninger for å tjene mest mulig penger, det kan for eksempel være handel med nærstående, tynnkapitalisering og bruk av skatteparadis.

«Flertallet utelukker ikke at det realiseres meravkastning utover normalavkastning (superprofitt) i de ulike velferdssektorene, men mener for at det ikke er mulig å anslå størrelsen på denne presist nok ved å anvende standardmetoder for beregning av superprofitt på eksisterende regnskapsdata uten omfattende justeringer. Utvalget konkluderer med at det offentlige finansierte velferdstjenestemarkedet gir muligheter for strategiske tilpasninger, men at private aktører i velferdssektorene i stort organiserer og tilpasser seg som private aktører ellers.»<sup>10</sup>

«Utvalgets kartlegging viser også at det etableres strukturer i forbindelse med PE-fonds oppkjøp av norske velferdsforetak som sikrer at overskuddet overføres fra driftsforetak via konsernbidrag til holdingsselskaper med høye eksterne rentekostnader slik at det betales lite eller ingen selskapskatt i Norge.»<sup>11</sup>

- 8. Det meste tyder på at kommersialiseringen av velferdstjenestene er dyrere, enn å drive velferdstjenestene i offentlig og ideell regi.** Det er betydelige styringskostnader som må tas med i regnestykket

«I kapittel 17.3 gir utvalget en oversikt over den forskningen som foreligger om effekten på kvalitet og kostnader ved å bruke private leverandører. Det er store variasjoner mellom studiene, men enkelte studier viser at bruk av private har ført til kostnadsreduksjoner. Kunnskapsgrunnet har imidlertid svakheter ved at de fleste studier kun har sett på direkte kostnader ved å drive tjenestene, og ikke transaksjonskostnader og indirekte styringskostnader. Etter utvalgets vurdering kan dette tilsi at samlede kostnader ikke blir redusert, men i verste fall øker, ved bruk av private leverandører.»<sup>12</sup> (vår understrekning)

«Styringsproblemene kan ( ) også forsterkes dersom private aktører stilles overfor strengere og strengere lønnsomhetsmål, for eksempel om internasjonale private equity (PE)- selskaper går inn på eiersiden hos den private aktøren.»<sup>13</sup>

---

<sup>10</sup> NOU 2020:13. s. 26-27

<sup>11</sup> NOU 2020: 13 s. 416

<sup>12</sup> Ibid. s. 424

<sup>13</sup> Ibid. s. 61

**9. Det er allerede i gjennomsnitt 9% lavere lønnsnivå hos kommersielle aktører. Det blir flere eiere som driver for å oppnå fortjeneste, det vil gi enda større press på lønns- og arbeidsvilkår.**

«Ser vi alle velferdstjenesteområdene under ett, viser statistikken (fra SSB) at kommersielle produsenter i gjennomsnitt har et lønnsnivå som ligger 9 prosent lavere enn hos offentlige produsenter, mens ideelle produsenter i gjennomsnitt har tilnærmet likt nivå som det offentlige.»<sup>14</sup>

«Konklusjonen er altså at både pensjonsutgifter og lønnskostnader kan variere betydelig innenfor tariffavtaler som i dag er landsomfattende, og særlig bedrifter som ikke er tariffbundne og som legger seg på et minimum av hva tariffavtalene krever både i pensjon og i lønn (og har lite lokale tillegg), kan spare mye personalkostnader. Statistikken over lønningene i de ulike velferdstjenesteområdene som utvalget har mottatt fra SSB, ( ) viser imidlertid ikke så store gjennomsnittlige lønnsforskjeller for ideelle og kommersielle sammenlignet med offentliges lønninger som det tabell 18.1 viser eksempler på. Dette skyldes at mange ideelle og private virksomheter har egne tariffavtaler som er bedre enn minstelønnsavtalene, og at mange av dem som følger disse avtalene har gode lokale lønnsavtaler i tillegg. Utvalget kan allikevel ikke utelukke at enkelte bedrifter legger seg på et svært lavt lønnsnivå og i tillegg velger minimumsløsninger når det gjelder pensjon og dermed har en god del mindre personalkostnader enn andre. Med en utvikling i retning sterkere konkurranse om oppdrag innenfor anskaffelser og press på avkastning fra eiere i tilskuddssektorene, må en også forvente at det «potensialet» for innsparinger på lønns- og pensjonskostnader som tabellen viser, kan komme til å bli realisert.» (Vår understrekning)

---

<sup>14</sup> Ibid. s. 287

**10. Vi har ikke systemer mot at overskudd i en velferdsbedrift går på bekostning av kvaliteten innbyggerne mottar. Vi vet ikke om private faktisk bidrar med videreutvikling av tjenestene.** Å få fullstendig oversikt vil heller aldri lykkes. Svært mange av velferdstjenestene er for komplekse til at det er mulig å måle innholdet så presist at det kan brukes til å sette en prislapp og to streker under svaret om kvalitet.

*«I tidligere kapitler er det diskutert hvilke systemer som er etablert for å sikre optimalt nivå på kvaliteten i tjenestene, både for offentlige og private leverandører. Utvalget vil likevel understreke at det ikke foreligger data som kan sikre at overskudd i private leveranser ikke går på bekostning av kvaliteten i tjenesten. Utvalget besitter heller ikke data som kan underbygge om private faktisk videreutvikler tjenesteinnholdet på de ulike velferdsområdene. Slik data vil være nødvendig for en fullstendig diskusjon av hvilken rolle private leverandører spiller innenfor de ulike velferdssektorene.»<sup>15</sup>*

*«Siden et gjennomgående trekk ved mange tjenester nettopp er fravær av målbare og verifiserbare kvalitetsindikatorer, kan dette bli et problem om en har åpnet for bruk av aktører med profittmaksimering som mål. Et spørsmål er hvordan konkurranse selv vil kunne påvirke slik opportunistisk atferd.»<sup>16</sup>*

Eksempel barnevern: *«Institusjonstiltak er svært komplekse og forskjellige, og det mangler gode kvalitetsindikatorer. Det er dermed både vanskelig og ressurskrevende på en tilfredsstillende måte å utforme gode kvalitetskrav og -indikatorer i kontrakter, og det er høye transaksjonskostnader knyttet til oppfølging av kontraktene i etterkant av inngåelse.»<sup>17</sup>*

**SLUTTKOMMENTAR:** Det er ubestridelig at det skjer en kommersialisering av de offentlig finansierte velferdstjenestene. Det betyr at det blir flere aktører med et rent profittformål. Avstanden mellom det offentliges ønske om at offentlige bevilgninger skal gå til formålet, og selskapenes mål om profitt, øker avstanden mellom fellesskapets og drivernes mål. Dette er det umulig å løse i velferdstjenestene fordi de ikke lar seg ramme inn og måles presist nok til at det offentlige sikres full kontroll. Likevel gjøres det stadige forsøk på dette. Tiltakene øker styringskostnadene, er byråkratiske og fører til mer rigid måling og kontroll i tjenestene. Markedsstyringen svekker derfor den demokratiske styringen, befolkningens -, de ansatte og brukernes mulighet til å påvirke, samt tillitten, fleksibiliteten og dermed kvaliteten i tjenestene. Det er ikke mulig å styre seg ut av problemene markedsstyringen skaper. Det eneste som ser ut til å gå fri i kontroll- og konkurransestrategien, er muligheten til å oppnå profitt på offentlig finansierte velferdstjenester. Et nytt politisk flertall må derfor avvike kommersialiseringen og organisere velferdstjenestene utenfor markedet - i egenregi og i langsiktige samarbeid med ideelle organisasjoner uten profittmotiv.

---

<sup>15</sup> NOU 2020:13 S. 365

<sup>16</sup> Ibid. s. 477-478

<sup>17</sup> Ibid. s. 466