



# Åtgärder för att begränsa vinst i välfärden



# Innehåll

Förord.....	5
1. Sammanfattning – ett åtgärdsbatteri krävs.....	6
Förslag 1: Valfärden måste tillföras ökade resurser.....	6
Förslag 2: Personalen är den viktigaste kvalitetsfaktorn.....	7
Förslag 3: Samhällsbolag i allmänhetens tjänst stärker valfärden.....	7
Förslag 4: Kvalitetssäkring och öppna böcker.....	7
Förslag 5: Utveckla brukarnas valfrihet – stärk den lokala demokratin.....	8
2. Om utredningsuppdraget – några utgångspunkter.....	9
Kongressens beslut och styrelsens direktiv.....	9
Närmare om sekretariatets uppdrag.....	9
Närmare om rapporten.....	10
Något om den välfärdspolitiska utredningens fortsatta arbete.....	11
Om non-profit-begreppet.....	11
Non-profit-organisationer i Sverige.....	12
En snäv och en vid definition.....	12
Tydliga steg i riktning mot ett införande av en non-profit-princip.....	13
Riksdagspartierna och non-profit-begreppet.....	13
Några välfärdspolitiska principer kan utmönstrats.....	14
Förändring genom kris – inte längre samma modell?.....	15
Olika typer av drifts- och ägarformer.....	16
3. Utvecklingen i Sverige och västvärlden.....	18
Starka drivkrafter aktiveras i finanskapitalismens kölvatten.....	18
New Public Management (NPM) sköljer över västvärlden.....	19
”Den gamla goda tiden” var dålig redan då?.....	21
Systemskiftet handlar inte minst om en skriande resursbrist.....	22
Ett systemskifte utifrån ett bristfälligt beslutsunderlag.....	23
Håller trenden på att vända?.....	25
4. Den svenska välfärdsmarknaden.....	27

Författare: Kjell Rautio, Joa Bergold och Claes-Mikael Jonsson

© Landsorganisationen i Sverige 2013

Omslagsfoto: Lars Forsstedt

Grafisk form: LO

Original: MacGunnar – Information & Media

Tryck: LO-Tryckeriet, Stockholm 2013

ISBN 978-91-566-2836-8

LO 13.01 1500

5. Kundvalsmodeller och lagen om valfrihetssystem.....	32
Olika sätt att upphandla välfärdstjänster.....	32
Kundvalsmodeller renodlar marknadsstyrningen av välfärdstjänster...33	33
Håller den teoretiska marknadsmodellen?.....	34
Brukare i beroendeställning.....	35
LOV är en dålig styråra för en jämlik vård och omsorg.....	35
Kundvalsmodeller minskar möjligheten att ta och kräva politiskt ansvar.....	36
Går det att reglera fram kvalitet och jämlikhet?.....	37
Brukarnas val, inte bolagens – alternativa inflytandemodeller.....	38
6. Välfärdsvinster – tillit, effektivitet och styrning.....	40
Vinst, tillit och transparens.....	40
Skillnader mellan sophantering och äldrevård?.....	41
Utveckla befintliga verktyg och mått.....	44
Kvasimarknadens styr- och effektivitetsproblem.....	45
7. Utredningens överväganden och förslag.....	48
Generella överväganden.....	48
Sverige har blivit en välfärdspolitisk experimentverkstad.....	48
Non-profit-princip.....	50
Överväganden och förslag angående vinstbegränsning och associationsformer.....	50
Överväganden och förslag angående disposivitet och driftsavtal.....	51
Överväganden och förslag avseende välfärdspersonal.....	52
Överväganden och förslag avseende öppna böcker och kvalitetssäkring.....	53
Överväganden och förslag avseende valmöjlighet och LOV.....	54
Överväganden och förslag angående resurser till välfärden.....	55
Vilka blir konsekvenserna av förslagen?.....	56
Bilaga 1. Lag om begränsning av värdeöverföringar vid skattefinansiering.....	59
Bilaga 2. Regelverk och olika institutionella förhållanden för den privata produktionen av välfärdstjänster inom OECD-området, med särskilt intresse för några mindre välfärdsstater.....	70
Referenslista.....	88



# Förord

SVERIGE HAR HÄVDAT sig väl i den internationella konkurrensen. En effektiv och tillväxtbefrämjande välfärdssektor har utgjort en grundval för Sveriges internationella konkurrenskraft. Välfärdspolitiken och den ekonomiska politiken har samspelat och skapat en form av "vingarnas trygghet" som frigjort individernas inneboende förmågor och underlättat deras omställning i perioder av kraftig strukturomvandling. En frigörande välfärdspolitik har stimulerat ekonomisk utveckling genom att vara effektivitetshöjande, jämlikhetskapande och aktivitetsbefrämjande.

Den svenska välfärdsstaten har inte uteslutande vilat på en vilja till solidaritet. Den har lika mycket varit ett rationellt arrangemang för samhället som helhet. Det är samhällsekonomiskt effektivt att säkerställa att breda samhällsgrupper får tillgång till välfärd, vilket skapar en folklig legitimitet. Omfattande offentliga insatser för att öka utbildningsnivån och trygga folkhälsan lägger grunden för en hållbar tillväxt och ökad konkurrenskraft.

Idag upplever alltfler hur dessa välfärdspolitiska kärnvärden eroderar. Akassa har upphört att vara en bro mellan jobben. Sjukförsäkringen är sönderskjuten. Välfärdstjänsterna har tagits som gisslan av stora riskkapitalägda koncerner. Allt oftare tummas det på kvaliteten i skola, vård och omsorg för att verksamheten ska kunna ge vinst till sina ägare. Vad som skett inom den svenska välfärdssektorn är ett systemskifte. Dessutom har detta systemskifte allt för ofta saknat vederhäftiga och sakliga motiv.

Självklart ska vi som medborgare ha möjlighet att välja i välfärden. Men den typ av "valfrihet" som innebär frihet för riskkapitalbolag att plocka ut miljonvinster ur välfärdssektorn är fullständigt oacceptabel.

Denna rapport innehåller ett batteri av åtgärder i syfte att komma tillrätta med de problem som brukare av skola, vård och omsorg vittnar om dagligen. Rapporten visar att LO-kongressens beslut från maj 2012 – om att införa en non-profit-princip i vården, skolan och omsorgen – är en önskvärd åtgärd och fullt möjlig att genomföra. Många av de förslag som presenteras i denna rapport kan genomföras redan i år.

Rapporten är en underlags- och analysrapport som tagits fram inom ramen för LOs välfärdspolitiska utredning, som initierades av LO-kongressen 2012. Den analys som bygger upp rapporten ligger också till grund för det beslut som LOs styrelse fattar i frågan i mitten av januari 2013.

STOCKHOLM, JANUARI 2013

KJELL RAUTIO, JOA BERGOLD OCH CLAES-MIKAEL JONSSON

LOs ARBETSLIVSENHET

# 1. Sammanfattning

## – ett åtgärdsbatteri krävs

SVERIGE HAR UNDER de senaste decennierna genomgått ett välfärdspolitiskt systemskifte. Resurstillströmningen till välfärdssektorn har kontinuerligt strypts och privata och marknadsorienterade lösningar har fått ökat spelrum på bekostnad av offentliga. Huvudproblemet är att staten, kommunerna och landsingen under lång tid inte tillskjutit tillräckligt med resurser till välfärden.

Sverige har blivit något av en välfärdspolitisk experimentverkstad när det gäller avregleringar och privatiseringar. De problem som skapas av dagens relativt oreglerade vinstdrift i välfärdssektorn kan, utifrån den mer detaljerade analys vi gör i denna rapport, kort sammanfattas i tre punkter:

- *Ineffektivitet och kvalitetsbrister.* Idag går privata vinstuttag och värdeöverföringar allt för ofta ut över viktiga kvalitetsfaktorer – såsom personaltäthet, utbildningskrav, anställningsförhållanden och lokaler. Utvecklingen leder till allvarliga kvalitetsbrister i verksamheter där brukarna ofta är i beroendeställning.
- *Vinstdrift är en dålig styråra.* Den fria etableringsrätten på välfärdsområdet har i praktiken lett till en ”fri dragningsrätt på skattepengar”. Det är dessutom ett problem att ägarens intresse av kortsiktig vinst kan styra verksamheten på ett sätt som inte stämmer överens med de viktiga välfärdspolitiska målen. Vinstdriften bidrar till att bygga upp snedvridande incitamentsstrukturer.
- *Legitimitetsbrist och demokratiskt underskott.* Genom införandet av olika marknadsmodeller har de demokratiskt valda organen på lokal och regional nivå allt för ofta frånsvurit sig ansvaret för viktiga delar av välfärdssektorn. De värdeöverföringar som idag sker inom välfärdssektorn är långt ifrån transparenta, vilket gör det svårt för medborgare att kontrollera att skattepengar används på bästa sätt. Likaså har anställda i privatdriven verksamhet inte samma yttrandefrihet som offentligt anställda, vilket gör att missförhållanden blir svårare att upptäcka.

För att komma tillrätta med problemen inom välfärdssektorn krävs relativt djupgående och långsiktiga åtgärder. Det finns inga enkla lösningar på de omfattande och sammansatta systemfel som uppstått över tid. I rapporten presenteras ett batteri av åtgärder som inkluderar såväl vinstbegränsande som kvalitetsstärkande åtgärder. De förslag som utredningssekretariatet för fram i rapporten kan kort sammanfattas på följande sätt:

### **Förslag 1: Välfärden måste tillföras ökade resurser**

Sekretariatet anser att det är viktigt att betona att kvalitetsbristerna i dagens välfärdssektor inte enbart orsakats av att privata aktörer har tagit ut orimligt höga vinster. Grundproblemet är att resurstillströmningen till välfärdssektorn kontinuerligt strypts åt under de senaste decennierna samt att

privata och informella lösningar därmed fått ett ökat spelrum på bekostnad av offentliga. Det är uppenbart att det krävs ytterligare resurser till välfärdssektorn.

Om inte resursfrågan beaktas kommer olika typer av vinstbegränsningsförslag att bli tandlösa verktyg. Risken är då att den privata efterfrågan på välfärd kommer att tillgodoses utanför skattsedeln genom framväxten av ytterligare privata tilläggstjänster.

### ***Förslag 2: Personalen är den viktigaste kvalitetsfaktorn***

En effektiv metod för att begränsa vinstdriften är att införa specifika krav på bemanning och utbildning inom välfärdstjänsterna. Eftersom förhållandena inom olika välfärdsverksamheterna skiljer sig åt i viktiga avseenden bör regeringen ge respektive tillsynsmyndighet i uppdrag att ta fram riktlinjer avseende bemanning och utbildningskrav. Regleringen bör specificera de skyldigheter välfärdsföretagen och kommunerna har att fullgöra gentemot brukarna. Riktlinjerna bör definiera en adekvat nivå för utbildning och bemanning.

Välfärdspersonalens professionella och erfarenhetsbaserade kunskaper måste också tillåtas göra större skillnad när det gäller verksamhets- och kvalitetsutveckling. Men idag har inte anställda inom privat driven välfärdsverksamhet samma skydd för yttrandefriheten som offentligt anställda. Detta är naturligtvis oacceptabelt, inte minst för att detta förhindrar att missförhållanden upptäcks och att verksamhetens innehåll kan granskas i det offentliga demokratiska samtalet.

### ***Förslag 3: Samhällsbolag i allmänhetens tjänst stärker välfärden***

När en brukare möter välfärdssektorn är det brukarens bästa som ska stå i centrum, inte det enskilda företags vinstintresse. Idag är detta grundläggande förhållande inte entydigt fastslaget. Sekretariatet föreslår därför att regering och riksdag skall tydliggöra att skattemedel som avsatts för välfärden också ska gå till välfärden.

Sekretariatet föreslår att samhällsbolag görs till huvudregel för aktiebolag i välfärdssektorn. Samhällsbolaget är en utveckling av de så kallade SVB-bolagen i aktiebolagslagens § 32. Samhällsbolagen ska, utöver det som åligger SVB-bolagen, också främja allmännyttan. Vinstuttag och värdeöverföringar i samhällsbolagen begränsas till en nivå som motsvarar statslåneräntan + en (i) procent på det av ägarna tillskjutna kapitalet (jämför 32 kap. § 5 i ABL).

Sekretariatet föreslår dessutom att bestämmelserna om samhällsbolag kompletteras med särskilda driftsavtal. Driftsavtalen kan upprättas mellan huvudman och välfärdsföretag. Genom driftsavtalen kan kommuner och landsting göra undantag från huvudregeln om samhällsbolag och vinstbegränsning. Med tillämpningen av driftsavtal följer emellertid en motivationsplikt samt krav på registrering av driftavtalet hos tillsynsmyndighet.

### ***Förslag 4: Kvalitetssäkring och öppna böcker***

De flesta av de stora koncernerna inom vård, skola och omsorg ägs idag av riskkapitalfonder.

Formerna och metoderna för värdeöverföringar inom dessa koncerner är ofta svåra att överblicka. Vid riskkapitalfonders förvärv av välfärdsföretag

byggs ofta lånestrukturer upp med mycket höga skulder, genom såväl aktieägarlån som banklån, vilket leder till att vinsterna hos de rörelsedrivande bolagen kan reduceras och döljas helt eller delvis.

Därför föreslår sekretariatet så kallade öppna böcker, det vill säga att varje enskild enhet inom en välfärdskoncern ska genomlysas så att kommuner och landsting, liksom brukare och medborgare enkelt kan se vart skattemedlen tar vägen.

Sekretariatet anser även att ett certifieringssystem för tjänsteutövare inom välfärdsområdet behöver upprättas. Kompetens, seriositet och långsiktighet hos ägarna måste vara ett krav för att bli certifierad och en förutsättning för att kunna driva välfärdsverksamheter.

#### ***Förslag 5: Utveckla brukarnas valfrihet – stärk den lokala demokratin***

Utvecklingen när det gäller den privata verksamheten inom vård-, skola- och omsorg går mot en ökad koncentration och ökad dominans av privata oligopol, ofta ägda av riskkapitalbolag, som köper upp små alternativa utförare.

Den svenska välfärdsmarknaden kan idag beskrivas som en kvasimarknad. Det innebär att de grundläggande marknadsmekanismerna inte fungerar. Istället handlar det om en situation där privata aktörer allt för ofta fått något av en fri dragningsrätt på våra gemensamma skattepengar. Lagen om valfrihetssystem (LOV) påverkar utvecklingen i negativ riktning och bör därför avskaffas.

Sekretariatet utgår ifrån att brukarna vill ha en reell valfrihet. Inte minst handlar det om att öka inflytandet över de specifika insatser och tjänster brukarna möter i välfärdssektorn. Det är viktigt att i högre utsträckning än idag utforma insatserna så att de bättre är anpassade till brukarnas individuella behov och önskemål.

Sekretariatet är medvetet om att den reformprocess, som kan påbörjas med förslagen i denna rapport, måste lämna möjligheter till utvärderingar och analys samt till rimliga justeringar under resans gång. Beslut rörande detta ska ligga på nationell nivå. Riksdag och regering avgör formerna för hur reformprocessen ska se ut.



## **2. Om utredningsuppdraget – några utgångspunkter**

### ***Kongressens beslut och styrelsens direktiv***

LO-kongressen i maj 2012 beslutade att ge styrelsen i uppdrag att tillsätta en välfärdspolitisk utredning. Utredningen har, i nära samverkan med LO-förbunden, i uppdrag att analysera de senaste årens politik- och systemförändringar inom det välfärdspolitiska området. Utredningen ska också presentera välfärdspolitiska handlingsprogram som inbegriper så väl långsiktiga systemlösningar som dagspolitiskt genomförbara reformer. Den välfärdspolitiska utredningen kommer att vara verksam under 2012 och 2013.

LO-kongressen 2012 beslutade dessutom:

att LO ska verka för att en non-profit-princip ska vara rådande inom vård, skola och omsorg samt  
att LO skulle verka för att lagen om valfrihetssystem (LOV) rivs upp.

LOs styrelse gav den välfärdspolitiska utredningen uppdrag att presentera förslag på hur en non-profit-princip ska kunna tillämpas samt hur lagen om valfrihetssystem ska avskaffas. Förslagen presenteras i denna delrapport 1 – Åtgärder för att begränsa vinst i välfärden.

LOs välfärdspolitiska utredning leds av en styrgrupp där sex förbund ingår. Styrgruppen består av Tobias Baudin (LO), Stefan Sjöquist (IF Metall), Per Holmström (Kommunal), Lars-Anders Häggström (Handelsanställdas förbund), Bjarne Isacson (SEKO), Patrik Östberg (Byggnads) och Markus Pettersson (Transport). Tobias Baudin är ordförande i styrgruppen.

Denna rapport är skriven av LOs välfärdspolitiska sekretariat som utgjorts av Kjell Rautio, Joa Bergold och Claes-Mikael Jonsson. I arbetet med rapporten har även andra experter inom LO och medlemsförbunden deltagit. Arbetet med rapporten har förankrats i LOs välfärdspolitiska utredning. De åsikter som kommer till uttryck i denna rapport har diskuterats i den välfärdspolitiska utredningen. Men de konkreta formuleringarna ansvarar LOs välfärdspolitiska sekretariat för, fortsättningsvis kallat sekretariatet.

### ***Närmare om sekretariatets uppdrag***

Den här rapporten syftar till att ta fram förslag till hur en non-profit-princip kan införas i Sverige. Rapporten utgör en underlagsrapport till LO-styrelsens ställningstagande. Sekretariatets uppgift har varit att, i enlighet med LO-kongressens beslut, ta fram konkreta förslag till hur en non-profit-princip kan införas inom vård, skola och omsorg. Dessutom har sekretariatet haft i uppdrag att analysera effekterna av lagen om valfrihetssystem (LOV) samt att ge förslag på åtgärder som krävs vid sidan av att avskaffa LOV.

Innebörden i non-profit-begreppet kan uppenbarligen variera något. Sekretariatet har i samverkan med medlemsförbundens referensgrupp valt att inte tolka non-profit som ett fullständigt vinstförbud. Utredningsuppdraget har således inriktats på att hitta förslag på hur möjligheterna till att begränsa värdeöverföringarna från de offentligt finansierade välfärdstjäns-

terna. Den närmare innebörden av non-profit-principen diskuteras utförligare nedan.

Sekretariatets målsättning har varit att lägga fram förslag som öppnar upp för en reformprocess. Förslagen utgör ett första steg mot en bättre välfärd. Rapporten är således inte en slutlig framtida utopi. För sekretariatet har det handlat om att visa att en frigörande praktisk politik faktiskt är möjlig. Sekretariatet vill med förslagen visa en väg framåt inom ett område där det ofta hävdats att inga möjligheter till reglering finns. Förslagen är därför tämligen konkreta, ibland till och med skrivna som lagtexter (se bilaga 1).

Syftet med denna grad av konkretion är att illustrera att det faktiskt är möjligt att reglera välfärdssektorn. Det går att plocka bort en del oönskade och svårhanterbara marknadsmekanismer. Förslagstexterna som återfinns i bilaga 1 är dock inte uttömmande. De skall läsas som exempel på hur en lagtext kan se ut. Förhoppningsvis kan de även tjäna som inspiration i den fortsatta debatten beträffande vinster i välfärden.

### **Närmare om rapporten**

Rapporten utgörs av tre huvudsakliga delar. I den *första delen*, kapitel 1 och 2, görs en beskrivning av själva utredningsuppdraget.

Den *andra delen*, kapitel 3–6, utgör rapportens analys- och teoridel. Här försöker vi besvara en del centrala och generella frågeställningar. Det handlar exempelvis om att försöka identifiera drivkrafterna bakom marknadsiseringen av välfärdstjänsterna. I kapitel 3 analyseras också konsekvenserna av de resursbrister som uppstått i neddragningarnas kölvatten. I flera europeiska länder tycks marknadsiseringen av olika typer av offentligt finansierade tjänster avta.

I kapitel 4 försöker vi att ge en mera konkret bild av den svenska välfärdsmarknaden. I vilken omfattning och i vilka delar av landet är det vanligt med privata aktörer inom välfärdstjänsterna. Vilka är aktörerna? Och hur har utvecklingen sett ut? Är det små eller stora aktörer som gynnats av utvecklingen? Vilken roll spelar de så kallade riskkapitalbolagen? Hur ser ägarstrukturen i välfärdsbolagen ut?

I kapitel 5 beskrivs nu rådande kundvalsmodeller och vilken lagstiftning som finns på välfärdsområdet. Lagen om valfrihetssystem (LOV) analyseras och de politiska visionerna kopplade till denna ställs mot hur det ser ut i praktiken. I kapitel 6 fördjupas analysen ytterligare och slutsatser rörande den svenska välfärdsmarknadens funktionssätt dras. Vilka är de samhälls- politiska och fördelningspolitiska effekterna när välfärdstjänsterna marknadsiseras på det sätt som skett i Sverige? Vilka är problemen när man ska mäta kvalitet? Vilka styrproblem uppstår när välfärdstjänsterna marknadsiseras? Används skattemedlen på bästa möjliga sätt?

Rapportens *tredje del*, kapitel 7, utgörs av sekretariatets överväganden och förslag. Här tydliggörs och motiveras grunderna till förslagen. De förslag som sekretariatet lägger fram handlar om kraven på associationsformerna som kan verka inom välfärdssektorn, liksom regler om vinstbegränsningen. Sekretariatet föreslår även en möjlighet till flexibilitet och anpassning genom särskilda avtal, så kallade driftsavtal. Dessutom läggs förslag till krav på personaltäthet och utbildning samt förslag till utredningsuppdrag avse-

ende öppna böcker och certifieringssystem inom välfärdssektorn. Slutligen föreslår sekretariatet att en etableringskontroll införs inom välfärdssektorn, vilket i praktiken innebär att LOV rivs upp.

Till rapporten finns två bilagor. Den första bilagan utgörs av lagtexter samt kommentarer som kan illustrera hur lagstiftningen kan se ut. Den andra bilagan är en internationell jämförelse som skrivits av Christer Persson på uppdrag av LO i syfte att ge en förhållandevis heltäckande bild över förhållanden i jämförbara länder.

### **Något om den välfärdspolitiska utredningens fortsatta arbete**

Utöver förslag om införande av en non-profit-princip inom vård, skola och omsorg och om ett avskaffande av LOV ska den välfärdspolitiska utredningen även under det kommande året presentera en rad andra förslag.

Det handlar om att ta fram en principiell ståndpunkt rörande arbetskadeförsäkringen, en policyinriktad rapport angående sjukförsäkringen och den arbetslivsinriktade rehabiliteringen. Dessutom ska utredningen analysera samspelet mellan kollektivavtal och generella välfärdssystem och försöka hitta fram till en lämplig hållning i denna centrala fackliga fråga. Även situationen på tandvårdsområdet ska analyseras och en principiell uppfattning i frågan arbetas fram.

LOs välfärdspolitiska utredning har under 2013 även i uppdrag att ta fram ett handlingsprogram för framtidens välfärdstjänster. Syftet är att ge förslag på åtgärder som kan bidra till att utveckla välfärdstjänster av hög kvalitet och med god effektivitet med särskilt avseende på jämlikhet och jämställdhet.

### **Om non-profit-begreppet**

För att kunna hantera LO-kongressens beslut, om "att en non-profit-princip ska råda inom vård, skola och omsorg", måste begreppet non-profit analyseras närmare. Vid en litteratursökning rörande non-profit-begreppet kan två förhållanden urskiljas. Dels är inte den svenska litteraturen eller diskussionerna om innebörden av begreppet särskilt omfattande. Dels tycks begreppet inte ha någon entydig definition.

Ordet non-profit översätts ibland till ickevinstdrivande (not-for-profit) på svenska. I svenska sammanhang förekommer också att man sätter likhetstecken mellan "non-profit" och "ideell", som anses ha samma grundmening, det vill säga att det är frågan om en verksamhet som bedrivs av andra skäl än för att uppnå vinst.

Den som surfar på internet kan, exempelvis på Wikipedia, finna definitioner där non-profit-organisationer jämföras med ideella föreningar. *"En ideell organisation är en organisation som verkar utan kommersiella vinstintressen. Det motsvarande engelska uttryck som används är non-profit-organization (NPO), men det förekommer också att samlingsbenämningen för icke-statliga organisationer, nongovernmental organization (NGO) ibland används trots att detta rör sig om en ännu mycket vidare definition av organisationer vilket även inkluderar exempelvis företag och annan kommersiell icke-statlig verksamhet."*<sup>1</sup>

---

1 [http://sv.wikipedia.org/wiki/Ideell\\_organisation](http://sv.wikipedia.org/wiki/Ideell_organisation).

Men det förekommer även att andra aktörer än de som formellt sett är ideella föreningar definierar sig som non-profit-organisationer, exempelvis stiftelser och ekonomiska föreningar. Att jämställa orden "non-profit" och "ideell" kan onekligen ha sina poänger. Men uppenbarligen är inte detta en definition som delas av alla.

### **Non-profit-organisationer i Sverige**

Organisationen FAMNA – som är en riksorganisation för aktörer inom vård och social omsorg utan vinstsyfte – har såväl kooperativ, stiftelser och ekonomiska föreningar som medlemmar. Man skriver på sin hemsida: "Företagande sker i olika former – de idéburna organisationerna arbetar i olika associationsformer och har alla sociala mål framför ekonomiska, återinvesterar vinster och drivs utifrån sina respektive värdegrunder".<sup>2</sup>

Famna ska verka "för att regering och riksdag utvecklar en samlad politik för den idéburna vård- och omsorgssektorn i syfte att stimulera dess utveckling och tillväxt. Särskilt viktiga är frågorna om upphandlingar och avtal, tillgång till ekonomiska medel för utveckling och/eller nyetablering samt behovet av kunskap och synliggörande av den verksamhet och de värden som idéburen vård och social omsorg utan vinstsyfte representerar. Famna vill i samverkan med regering och riksdag, departement, myndigheter, landsting och kommuner skapa bättre villkor för den vård och sociala omsorg som bedrivs av idéburna organisationer som återinvesterar vinsten."<sup>3</sup>

Famna bilades år 2004 i en tid då frågorna om vårdens- och omsorgens framtid var många. Det non-profit-baserade alternativet lyftes fram i flera offentliga utredningar samt i den nationella handlingsplanen för hälso- och sjukvårdens utveckling. I den ingår att skapa förutsättningar för en ökad mångfald av vårdgivare inom den öppna vården och omsorgen genom att fler idéburna vårdgivare utan vinstsyfte ges möjlighet att sluta avtal med sjukvårdshuvudmännen.<sup>4</sup>

Eftersom vård och social omsorg utan vinstsyfte inte särredovisas i den offentliga statistiken saknas säkra siffror på omfattningen av non-profit-verksamheten, men Famnas egna preliminära beräkningar visar på hundratals organisationer och företag vars samlade arbete utgör en betydande tillgång för såväl enskilda som samhället i stort.<sup>5</sup>

### **En snäv och en vid definition**

Frågan som för utredningens syfte måste besvaras är om det är förenligt med non-profit-begreppet att en organisation/företag tillåts göra vinst, även om vinsten inte är huvudsyftet med verksamheten?

Är svaret nej gör man en snäv definition av begreppet och direktöversätter "non-profit" till det svenska begreppet "icke-vinst", det vill säga alla former av vinstuttag ur en verksamhet är att betrakta som ett brott mot non-profit-principen.

Är svaret däremot ja tenderar man däremot att fokusera på i vilket syfte

2 Se Famnas hemsida: <http://www.famna.org> och nästa stycke.

3 Se FAMNAs hemsida: <http://www.famna.org>.

4 Nationell handlingsplan för hälso- och sjukvårdens utveckling (Prop. 1999/2000:149).

5 Se FAMNAs hemsida: <http://www.famna.org>.

som verksamheten drivs. Non-profit blir då liktydigt med icke vinstdrivna organisationer, det vill säga organisationer som visserligen kan generera vinst och tillåta vinstuttag men som inte drivs med vinsten som främsta syfte. Olika typer av konsument- och producentkooperativ skulle då kunna räknas in under denna definition. De har ju ofta olika former av allmännyttiga syftesformuleringar inskrivna i statuterna, men kan ändå göra vinstuttag och exempelvis lämna återbäring till ägarna/medlemmarna.

När LO-förbunden i välfärdspolitiska utredningen tillfrågades om vad de lägger in i begreppet "non-profit" framgick att de använder sig av både den mer snäva och den mer vida definitionen. Dessa två definitioner utesluter dock inte varandra. Nyansskillnaderna mellan definitionerna till trots finns det en tydlig överlappning i betydelse. Oftast används begreppet non-profit utan att innebörden definieras så tydligt, vilket några av LO-förbunden i styrgruppsdiskussionerna också påpekat.

### ***Tydliga steg i riktning mot ett införande av en non-profit-princip***

När det kommer till att pröva om konkreta förslag är förenliga med det ena eller andra begreppet får nyansskillnaderna och definitionen plötsligt en viss betydelse.

Den snävare definitionen "icke-vinst" skulle detta i så fall motsvara förslag om ett direkt vinstförbud, det vill säga ingen av de aktörer som verkar inom skol-, vård- och omsorgssektorn skulle då tillåtas att göra någon som helst vinst. Detta oavsett om verksamheten drivs utifrån andra syften än att generera vinst eller om en del eller hela vinsten, som i fallet med konsumentkooperationen, delas ut i form av återbäring till medlemmarna.

Används den vidare definitionen (not-for-profit) så kan det också handla om förslag att begränsa vinsten eller motverka/förbjuda vinstdriften. Detta kan ske antingen direkt via någon form av begränsningsregel i lagstiftningen eller indirekt via införande av olika typer av "tröghetsmekanismer", exempelvis genom tillstånds-/certifieringsförfarande eller högt ställda bemanningskrav.

Utredningssekretariatets bedömning är dock att, oavsett vilken av de två definitionerna som används, innebär de förslag som läggs fram i denna rapport sammantaget att tydliga steg tas i riktning mot att införa en non-profit-princip i vård, skola och omsorg.

### ***Riksdagspartierna och non-profit-begreppet***

När det gäller de olika riksdagspartierna finns ett brett spektra av uppfattningar angående hur de ser på vinstdriven välfärdsverksamhet eller vinstuttag ur skattefinansierad välfärdsverksamhet.

De borgerliga partierna har generellt sett inte några större problem med att tillåta vinstdriven välfärdsverksamhet. Visserligen anser de att man bör ta fram mera detaljerade regler och utöka kontrollen eller upprätta någon form av etisk kod för att se till att kvaliteten i verksamheten inte blir lidande av vinstintressena.<sup>6</sup> Men att se vinstintresset i den skattefinansierade

6 Se exempelvis Göran Hägglund, "Vård och omsorg behöver etisk plattform", SvD 17 oktober, 2012. I december 2012 gav även finansdepartementet direktiv till en statlig utredning med uppdrag att se över behoven av reglering inom välfärdssektorerna: *Ägarprövning och mångfald vid offentligt finansierade välfärdstjänster*, Dir 2012:131.

välfrdssektorn som något negativt eller ens problematiskt är dock något samtliga de borgerliga partierna i endräkt vänder sig emot.

När det gäller riksdagsoppositionen kan sekretariatet konstatera att det idag inte finns något parti som gör den snävare definitionen av non-profitbegreppet. Det finns egentligen inget parti i Sveriges riksdag som kräver ett vinstförbud i välfärden. Även de partier som har kritiserat kommersialiseringen av välfärdssektorn talar om att antingen begränsa vinsten eller förhindra att vinstsyftet sätts främst. De fokuserar alltså på att på olika sätt komma åt vinstdriften (for profit). Alla anser alltså i princip att en viss vinst, även om den kan vara liten, måste tillåtas.

Vänsterpartiet, som presenterat det mest långtgående förslaget, föreslår exempelvis en vinstbegränsning som innebär att högst en vinst motsvarande statslåneräntan + en (1) procent medges. Vänsterpartiets förslag utgår ifrån den princip som idag gäller för så kallade bolag med särskild vinstbegränsning (SVB-bolag) i 32 kap. aktiebolagslagen. Även om vissa vänsterpartister inte har något problem att tala om "vinstförbud" så föreslår de alltså inget sådant, utan för istället fram en variant av vinstbegränsning.<sup>7</sup>

Miljöpartiet föreslår exempelvis att aktiebolag som utför vårdverksamhet ska ange i sin bolagsordning att "*verksamhetens syfte inte är att ge vinst till aktieägarna. /.../ att bolagets syfte är att bedriva hälso- och sjukvårdsverksamhet med hög kvalitet.*"<sup>8</sup> Det Miljöpartiet siktar in sig på är alltså att motverka vinstdriften, det vill säga att vinsten sätts främst.

Socialdemokraterna talar också om att man vill begränsa vinsten. De förslag som man för fram utgår från att ställa höga kvalitetskrav, exempelvis bemanningskrav, och även införa krav på en mer transparent ekonomisk redovisning (så kallade öppna böcker) för välfärdsföretag. Genom dessa förslag anser (S) att problematiken med att det privata vinstintresset urgröper kvaliteten och förtroendet för de skattefinansierade välfärdstjänsterna bäst kan motverkas.<sup>9</sup>

### **Några välfärdspolitiska principer kan utmönstrats**

När den välfärdspolitiska utvecklingen ska analyseras är det naturligtvis viktigt att relatera analysen och begreppsapparaten till det som är gängse inom forskningsvärlden. Ett sådant centralt begrepp är "den svenska välfärdsmodellen", som brukar användas för att beskriva ett antal välfärdspolitiska särdrag utmärker vårt land när det jämförs med andra.

Den svenska välfärdsmodellen är resultatet av att olika samhällsintressen brutits, och fortsätter att brytas, mot varandra. Gradvis har ändå några välfärdspolitiska principer och överordnande målsättningar utmönstrats:<sup>10</sup>

7 Vänsterpartiet (2012), *En välfärd fri från kommersiella intressen*, s. 9 För fördjupade diskussioner om 32 kap. i aktiebolagslagen och så kallade SVB-bolag hänvisas till senare avsnitt i rapporten samt till bilaga 1.

8 Miljöpartiet de gröna (2012), *Modern och trygg vård – Miljöpartiets rapport om hälso- och sjukvården*, s. 18.

9 Socialdemokraterna (2012), *Nationella kvalitetslagar för ordning och reda i välfärden*.

10 Se exempelvis Åmark, K (2005), *Hundra år av välfärdspolitik – Välfärdsstatens framväxt i Norge och Sverige*, Pettersson T, Grape L och Bergström V (2007), *Offentligt finansierade verksamheter – Modellens väg framåt*, LO-rapport inom välfärdsprojekt som initierades av LO-kongressen 2004, Rothstein, B, "Den svenska modellens uppgång och fall", *Statsvetenskaplig Tidskrift* 1998, ärg 101 nr 1, s. 41–49 och Palme, J (1999/2000), *The Nordic model and the modernisation of social protection in Europe*, The Nordic Council of Ministers.

- Genom hög kvalitet på välfärdstjänster och socialförsäkringar tillfredsställs kraven hos alla medborgare. Därigenom bevaras också tilltron och stödet för den gemensamma välfärden.
- Den generella välfärdspolitiken bidrar till mer jämlika livschanser genom att syfta till att alla människor, oavsett bakgrund, ges lika tillgång till utbildning, vård och omsorg efter behov. Våra gemensamma resurser kan då på ett effektivt sätt tas i anspråk för att stärka ekonomins omställningsförmåga och konkurrenskraft.
- Den sociala rörligheten stimuleras genom att välfärdspolitiken ger människor ur "de breda samhällslagren" möjligheter att ta tillvara och utveckla en större del av sin inneboende potential. Den generella välfärdspolitiken är därför i grunden ett frihetsprojekt, där möjligheten att förverkliga "sina bästa stämningars längtan" ständigt utvidgas till fler medborgare. Inte minst innebär välfärdspolitiken även att utifrån ett integrerat jämställdhets- och tillväxtperspektiv stärka möjligheterna för såväl kvinnor som män att försörja sig själva genom förvärsarbete.

Den svenska välfärdsstaten vilar således inte uteslutande på en solidaritetstänke. Den har lika mycket varit ett rationellt och effektivt arrangemang för samhället som helhet. Det finns samhällsekonomiska mål och motiv som inte kan uppnås på en oreglerad, privat marknad. De grundläggande skälen för ett offentligt åtagande inom många områden är att organisering i offentlig regi bidrar till ett mer positivt samhällsekonomiskt utfall än vad som annars skulle bli fallet samt att ett definierat och önskat fördelningspolitiskt mål kan uppnås i högre grad.

I andra välfärdsmodeller – där välfärdslösningarna i större utsträckning är knutna till arbetsgivarna – skapas ofta problem när det gäller arbetstagarens vilja, förmåga och beredskap att klara av och acceptera strukturovandlingar.<sup>11</sup> Välfärdsmodeller där vissa grupper av medborgare ställs utanför tryggheten tenderar att leda social oro och spänningar, men även till att samhällets ekonomiska utveckling hämmas.

Historiskt har det visat sig vara samhällsekonomiskt effektivt att via det offentliga se till att alla medborgare får tillgång till välfärden. Det skapar en bred folklig legitimitet och motiverar omfattande offentliga insatser för att öka kunskapen och trygga folkhälsan, vilket lägger grunden för hållbar tillväxt och ökad konkurrenskraft.<sup>12</sup> Detta illustreras även av att Sverige och övriga nordiska länder har hävdats sig väl i mätningar av den internationella konkurrenskraften.<sup>13</sup>

### **Förändring genom kris – inte längre samma modell?**

Under 1990-talskrisen utsattes den svenska välfärdsmodellen för stora prövningar. Den statsfinansiella krisen ledde till kraftiga besparingar inom väl-

11 Se exempelvis Åmark, K (2005), Palme, J (1999/2000). Berge A, Korpi, W. m.fl. (1999) "Välfärdsstat i brytningstid: Historisk-samhällsvetenskapliga studier om genus, klass, ojämlikhet och fattigdom" i *Sociologisk forskning: Supplement 1999*.

12 Se exempelvis Bo Rothstein (2008), "Nyliberalerna tysta så det dånar", *SVD* 2008-09-28, Palme, J, (1999/2000). Berge A, Korpi, W. m.fl. (1999).

13 Se exempelvis *World Economic Forum, Global Competitiveness Report, 2012–2013*: [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_GlobalCompetitivenessReport\\_2012-13.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2012-13.pdf).

färdsområdet och utgifterna till olika transfereringar minskade. Men också inom välfärdstjänsterna gjordes nedskärningar och organisationsförändringar som syftade till att minska utgifterna. Välfärdstjänsterna kom i ökad utsträckning att präglas av en ökad brukarfinansiering. Men trots stora förändringar anser forskare som studerat tidsperioden ändå att grundpelarna i välfärdsmodellen stod pall för påfrestningarna.<sup>14</sup>

Den minskade resurstilldelningen till välfärdssektorn förde med sig långtgående förändringar, också på aggregerad systemnivå. En sådan förändring är att marknadsprincipen på allvar släpptes in på välfärdsområdet.

Privata aktörer tog under 1990-talet allt större plats inom vård, skola och omsorg. Statens, landstingens och kommunernas roll förändrades. Den ökade marknadsorienteringen tog sig inte enbart uttryck i att offentliga verksamheter såldes ut eller konkurrensutsattes. Sådant som organisering i självständiga enheter med budgetansvar, beställar- och utförarmodeller, resultatstyrning skapade nya institutionella ramar.<sup>15</sup>

Denna utveckling har nu under inledningen av 2010-talet drivits fram så långt att sekretariatet anser att det är befogat att börja tala om Sverige som en välfärdspolitisk experimentverkstad. Man kan också fråga sig om det vi menade med en svensk välfärdspolitisk modell på 1980- och 1990-talet längre är relevant.

### ***Olika typer av drifts- och ägarformer***

När man talar om att marknadskrafterna fått ökat spelrum i välfärdssektorn är det viktigt att försöka definiera hur dessa förändringar ser ut. Det handlar då exempelvis om att ställa de existerande drifts- och ägarformerna mot varandra och jämföra hur de utvecklats över tid. När man gör detta kan man inte komma ifrån att marknadsiseringen har lett fram till en förhållandevis omfattande flora av olika drifts- och ägarformer inom den svenska välfärdssektorn. Man kan enkelt göra följande grova indelning:

- *Offentlig organisation* (förvaltningsform) innebär produktion i egen regi, alltså kommunal eller landstingskommunal regi med myndighetsbaserad produktion.
- *Kommunalt företag* (aktiebolag eller stiftelse) kan vara hel- eller majoritetsägt av kommunen. Denna form förekommer på en rad olika områden, bland annat på bostadsområdet och i sjukvården (till exempel de bolagsdrivna sjukhusen i Stockholm).
- *Privat entreprenad* som finansieras med offentliga medel och regleras i lagen om offentlig upphandling (LOU).
- *Kundvalsmodell* finns såväl på vård- och omsorgsområdet som i utbildningssektorn. I vård- och omsorgssektorn regleras verksamheten via lagen om valfrihetssystem (LOV) och när det gäller utbildningsområdet gäller tilldelning enligt ett skolpengssystem som regleras i skollagen, med tillståndskrav och kommunala driftsbidrag. Skolpengen omfattar såväl

<sup>14</sup> Se mer om den svenska utvecklingen av införandet av olika marknadsmodeller och resursnedskärningar i senare avsnitt. Se även Palme, J., SOU 2001:79, *Välfärdsbokslut för 1990-talet. Slutbetänkande av Kommittén Välfärdsbokslut* när det gäller hur den svenska modellen klarade 1990-talskrisen.

<sup>15</sup> Detta brukar ofta benämnas för new public management (NPM) och analyseras närmare i senare avsnitt i rapporten. En utmärkt ingång i denna diskussion är Hall, P (2012), *Managementbyråkrati – organisationspolitisk makt i svensk offentlig förvaltning*.



förskolor, fritidshem som skolor på grund- och gymnasienivå. Det är i skollagen som tillståndsgivning, bidragsgivning samt övriga krav regleras.

- *Köp av tjänster*, enstaka platser på en privat ägd institution eller ett boende kan köpas av en kommun. Detta regleras i regel via ett så kallade ramavtal.

Med offentligt finansierad privat välfärdsverksamhet avses de tre sista driftsformerna. Det som stått i fokus för den så kallade vinstdebatten är framförallt de köp av tjänster som regleras i LOU, LOV samt i skollagen, det vill säga, upphandlad entreprenad och olika kundvalsmodeller. I ett senare avsnitt kommer vi att mera konkret analysera hur dessa olika drifts- och organisationsformer påverkar välfärdspolitiken och välfärdssektorn.

### 3. Utvecklingen i Sverige och västvärlden

#### **Starka drivkrafter aktiveras i finanskapitalismens kölvatten**

Många av dem som närmare analyserat utvecklingen av världsekonomin är överens om att det under de senaste decennierna skett stora maktförskjutningar, inte minst mellan arbete och kapital. Ett uttryck för detta är att lönernas andel av produktionsresultatet de senaste tio–femton åren gått ner från cirka 75 till 65 procent.<sup>16</sup> Samtidigt har hushållens inkomster blivit alltmer ojämnt fördelade. Vinsterna har inte använts till uppbyggnad för framtiden; tvärtom har investeringarna sjunkit under samma period. Istället för att investeras i den reala ekonomin ansamlas idag ett växande överskottskapital i den finansiella sektorn.<sup>17</sup>

Ett växande antal internationella forskare pekar på riskerna med denna utveckling. De varnar för långsiktigt negativa samhällsekonomiska konsekvenser, på grund av att de ökade inkomstskillnaderna och ojämlikheten.<sup>18</sup> Detta skapar ett lättroligt finansiellt överskottskapital som driver fram ständiga risker för ”bubblor” och mera djupgående kriser. I en IMF-rapport från 2010 lyfter exempelvis Michael Kumhof och Romain Rancière fram den växande inkomstojämlikheten och löntagarnas försvagade maktställning som en viktig orsak till finanskrisen i USA 2007/08.<sup>19</sup>

Det ackumulerade överskottskapitalet skapar dessutom en ökad press på att ”öppna upp” nya marknader. Detta är en stark drivkraft bakom den avreglerings- och privatiseringsvåg som drar fram över västvärlden med allt starkare kraft från 1980-talet och framåt. Kombinerat med en tydlig kantring av politiken i nyliberal riktning under samma decennium, med Reagan i USA och Thatcher i Storbritannien, kommer successivt fundamenten i de välfärdsstater som växte fram efter andra världskriget att utmanas och ifrågasättas. Detta menar exempelvis David Harvey, professor vid City University of New York, som analyserat den globala kapitalismen i en rad olika studier.<sup>20</sup>

Harvey visar att en allt mindre del av överskottskapitalet absorberas i produktionen (trots den ekonomiska expansionen i Kina), eftersom de globala vinstmarginalerna började falla efter en kort återhämtning på 1980-talet. I ett försök att hitta fler utlopp för överskottskapital började då en politiskt understödd våg av privatiseringar att skölja över världen. Dogmen som trummas in är att statliga företag och offentliga verksamheter per definition är ineffektiva och att enda sättet att få dem att fungera bättre är att lära av marknaden eller allra helst helt överlåta verksamheten åt den privata sektorn.<sup>21</sup>

16 Lindberg, I., ”Sverige behöver en löneledd tillväxt”, *Dagens Arena*, 2012-05-09.

17 OECD (2011), *Divided we stand: Why inequality keeps raising*. I denna rapport framgår dessutom att Sverige är det land där inkomstklyftorna den senaste tiden ökat allra mest.

18 Se exempelvis Stiglitz, J (2012), *The Price of Inequality* och Harvey, D (2010), *Kapitalets gåta och kapitalismens kriser*.

19 Kumhof, M och Rancière, R (2010), ”*Inequality, Leverage and Crises*” I IMF Working Paper (WP/10/268).

20 Se exempelvis böckerna *The Limits to Capital* (2006), *Den globala kapitalismens rum* (2009) och *Ojämlighetens nya geografi* (2011).

21 Harvey, D (2010).

Harvey beskriver detta skede i historien på följande sätt: *"Allmännyttiga funktioner som vatten, el, telekommunikationer, transporter, för att inte tala om bostäder, utbildning och sjukvård – allt skulle utsättas för den privata företagsamhetens och marknadsekonomins välsignelser. I vissa fall kan effektivitetsvinster ha uppnåtts; i andra fall blev det inte så. Obestridligt är emellertid att de entreprenörer som tog över de offentliga tillgångarna, ofta till rabatterat pris, snabbt blev miljardärer."*<sup>22</sup>

Det är alltså starka strukturella, politiska och ekonomiska krafter som satts i rörelse. Det är mot denna bakgrund man måste förstå kraften i privatiserings- och avregleringsvågen som drar fram över västvärlden från och med 1980-talet. Då myntas också ett nytt begrepp, New Public Management (NPM). Detta begrepp och den bakomliggande teorin kommer att få en stor betydelse för hur man i många länder väljer att exempelvis förändra och organisera välfärdspolitiken och välfärdstjänsterna.

### ***New Public Management (NPM) sköljer över västvärlden***

De som förespråkat NPM talar ofta om dessa lösningar som en förnyelse eller decentralisering av offentlig verksamhet. Dessutom har NPM-lösningar lanserats som olika typer av valfrihetsreformer. Gemensamt för dessa förändringar är att de inspirerats av funktionssätt och tankemönster som är vanliga inom den privata sektorn. Marknadsorienterade lösningar är därför ett annat ofta förekommande epitet.<sup>23</sup>

Inom ramen för NPM-lösningar finns ett antal centrala ledord: privatisering, upphandling, konkurrensutsättning, interndebiteringssystem, beställar-utförarmodeller, kontraktstyrning och så vidare. I den internationella debatten blev de engelska begreppen downsizing, outsourcing, reengineering snart vardagsmat också då man talade om offentligt finansierad verksamhet. Dessa idéer som debatterades flitigt i olika länder under 1980 och 1990-talen har etablerat sig och fått stort genomslag, inte minst i den offentliga sektorn, under 2000-talet. Man skulle kunna säga att NPM under de senaste 25 åren formligen har sköljt över den industrialiserade världen på ett sätt som gör att man kan tala om en global trend.<sup>24</sup>

Den första vågen i denna utveckling handlade om att överföra en managementfilosofi och en organisationssyn som tillämpades i den privata och konkurrensutsatta sektorn till den mer skyddade offentligt drivna och finansierade verksamheten. Ett uttryck för detta är hur begreppet "kund" successivt har ersätt begreppet "medborgare" när man egentligen talar om verksamheternas "brukare", det vill säga patienter, elever, sjukskrivna och så vidare.<sup>25</sup> När väl den offentligt drivna verksamheten fåtts att verka utifrån en

---

22 Harvey, D (2010), s. 44.

23 Hall, P (2012).

24 Ibid.

25 Se Göransson, B (2010), *Tankar om politik*.

managementfilosofi hämtad från den privata marknaden blir verksamheten sedan enklare att i en andra våg såväl bolagisera och därefter privatisera.<sup>26</sup>

Hur denna process ser ut skiljer sig åt från land till land. Vi kan se exempel på olika tillämpningar av NPM i Australien, Nya Zeeland, Kanada, Danmark, Frankrike, Nederländerna, Norge och inte minst Sverige. Men gemensamt är ändå att NPM i dessa länder inneburit förändringar i organiseringen av den offentliga förvaltningen; från administration och förvaltning till ledning och styrning, från regler till resultat, från offentliga monopol till konkurrens, från offentlig tjänsteproduktion till privat, från medborgare till kund.<sup>27</sup>

Organisationer som Världsbanken, Internationella Valutafonden (IMF) och Världshandelsorganisationen (WTO) har också pressat på med privatiseringar och liberaliseringar, och i början på 1990-talet uppstod den marknadscentrerade teoriram som kallas för Washington Consensus.<sup>28</sup> Men trots att det finns tydliga idékopplingar mellan NPM och det nyliberala och ekonomistiska perspektivet kan inte NPM enkelt sammankopplas enbart med de politiska partierna längst ut på högerkanten. I vissa av de uppräknade länderna har även socialdemokratiska partier eller vänsterpartier gått i spetsen och lanserat NPM nationellt.<sup>29</sup>

Enligt professor Johan Willner vid Åbo Akademi tog privatiseringen och liberaliseringen i Finland och Sverige fart på allvar i början på 1990-talet. För Finlands del lyfter han särskilt fram den europeiska dimensionen: ”Den ekonomiska krisen och Finlands vilja att tillfredsställa kriterierna för Ekonomiska och monetära unionen (EMU) bidrog till att det var bekvämt att sälja bort statsföretag för att få in pengar i statskassan, helt oberoende av ideologiska motiv”, anser Willner.<sup>30</sup> Även för Svenskt vidkommande kom 90-talskrisen att spela en central roll.

NPM som koncept har, i takt med att det spridits, utsatts för en växande

---

26 Se resonemang och exempel i Hall, P (2012). Om den första NPM-vågen handlade om att inympa ett marknadstänkande i skattefinansierad offentlig verksamhet och den andra om att bolagisera och privatisera utförandet, så handlar den tredje vågen om att även privatisera finansieringen av tjänsterna. Än så länge har vi inte sett så mycket av den tredje vågen i vårt land, även om exempelvis den kraftiga tillväxten av företagsanknutna privata vårdförsäkringar och den ökade förekomsten av olika tilläggs-tjänster koppade till exempelvis hemtjänsten kan ses som ett uttryck för en ökad privatisering också på finansieringssidan. Att skatteavdrag, via den så kallade RUT-reformen, allt oftare används för att finansiera dessa tilläggstjänster bör dessutom utifrån tanken på en generell välfärd ses som synnerligen bekymmersamt.

27 Tidskriften Ikaros nr.1/2008, Hall, P (2012), Harvey, D (2010), För en fördjupad kunskap om utvecklingen i Australien och Nya Zeeland se Halligan, J (2007), ”Reform Design and Performance in Australia and New Zealand” i Christensen, T och Laegreid, P (red.) *Transcending New Public Management: The transformation of Public Sector Reforms*, Aldershot.

28 Själva begreppet ”Washington consensus” myntades 1989 av ekonomen John Williamson för att sammanfatta den gemensamma teoriram som de Washingtonbaserade institutionerna IMF, Världsbanken och det amerikanska finansdepartementet stod för under 1980- och 90-talen. Innehållet i denna samsyn har av dess kritiker ofta sorterats in under begreppet neoliberalism eller marknadsfundamentalism. För en mer fördjupad diskussion se exempelvis Stiglitz, J, *Globalization and its Discontents* (2002), s. 53, Gore, C, (2000) ”The Rise and Fall of the Washington Consensus as a Paradigm for Developing Countries” i *World Development* Vol. 28, No. 5, s. 789–804 eller Williamson, J (1989): *What Washington Means by Policy Reform*, in: Williamson, J (ed.): *Latin American Readjustment: How Much has Happened*, Washington: Institute for International Economics.

29 Faucher-King, F och Le Galès, P, (2010) ”New Labour och skapandet av utvärderingssamhället” i *Fronesis* nr. 32–33, Socialdemokrati. Se även Hall, P (2012), och Henriksson, L i *Tidskriften Ikaros* nr.1/2008.

30 Intervju i *Meddelanden från Åbo Akademi* (MFÅA), nr. 16, 2006-11-10.

kritik både från forskare och praktiker som menar att de marknadsinspi-  
rerade lösningarna inte lett till de positiva effekter man hävdade från poli-  
tiskt och ekonomiskt håll. Linnea Henriksson, statsvetare vid Åbo Akademi,  
kritiserar exempelvis tanken om att NPM-lösningarna minskat byråkratin:  
”Resultat från studier av vad som händer i organisationer när man inför NPM-  
lösningar visade rätt snart att NPM inte ledde till den avreglering man trodde  
sig åstadkomma när offentliga monopol upplöstes – tvärtom har NPM-lösningar  
i praktiken oftast lett till en högre reglering av verksamheter.”<sup>31</sup>

Ett införande av olika marknadsmodeller inom den offentliga sektorn  
för alltså oftast med sig en ökad regelmängd och ökade byråkratikostnader.  
Detta är inte så svårt att inse. Om kontrakten ska förlängas med hundratals  
sidor detaljerade föreskrifter och varje mått och steg hos entreprenörerna  
övervakas riskerar naturligtvis kostnaderna att skjuta i höjden. Därtill är  
det ytterst osäkert vad paragrafer och kontroller förmår att tillrättalägga  
när vinstjakten väl tagit fart.<sup>32</sup>

### ”Den gamla goda tiden” var dålig redan då?

När man analyserar den marknadsiseringsvåg som drar fram över Sverige se-  
dan mitten av 1990-talet, måste man komma ihåg att förhållandena innan  
inte heller var ett idealtillstånd. Sekretariatet vill betona att det inte finns  
anledning att försöka upprätta någon form av ”guldåldersmyt”, det vill säga  
ett svunnet idealtillstånd som man enkelt kan återvända till. Men pendel-  
rörelsen tycks ha slagit allt för hårt och ensidigt åt ett håll.

Samtidigt bör erinras om att kritiken mot offentligt driven välfärdsverk-  
samhet inte enbart hämtade kraft ur nyliberal teori. Alla som kritiserade den  
offentliga sektorns byråkratisering och stelhet drevs inte av en oreflekterad  
klockarkärlek till marknadslösningar. Under 1980-talet växte det också fram  
en bred kritik mot den offentliga sektorns byråkratisering och ”klientism”.  
En del av dessa kritiker ansåg att medborgarna och brukarna vid mötet med  
den offentliga sektorn allt för ofta reducerades till passiva objekt, som inte  
tilltröddes någon större egen omdömesförmåga. Möjligheterna att välja och  
välja bort offentliga verksamheter som man upplevde vara bristfälliga var  
dessutom begränsade. Denna kritik fick fäste även på den vänstra kanten  
av den politiska skalan.<sup>33</sup>

Inom socialdemokratin formulerades kritiken i termer av krav på ökad  
demokratisering av välfärdsstaten. Begrepp som ”självförvaltning”, ”bruka-  
rinflytande”, ”vardagsmakt” och ”egenmakt” användes flitigt i idédebatten.  
Många, också inom arbetarrörelsen, ansåg att medborgarna och brukarna  
borde få större möjligheter att påverka (voice) skattefinansierad verksamhet

31 Tidskriften *Ikaros* nr.1/2008. Se även Statskontoret (2012). *Den effektiva staten – En antologi från Statskontoret om offentlig sektor*.

32 Nyberg, M (2011), *Det stora tågrånet*, s. 67. För effekter av avreglering och införande av olika marknadsmo-  
deller se även Ahlbäck Öberg, S (2010), ”Framväxten av granskningssamhället: en fråga i  
författningpolitisk skugga”, i Jerneck, M och Baldersten, B (red.) *Kontraster och nyanser: Svensk  
statsvetenskap i brytningstid*, Lund: Statsvetenskaplig tidskrift, Kaijser, A (1994), *I fädrens spår. Den  
svenska infrastrukturens historiska utveckling och framtida utmaningar*, och Esaiasson, P och Gillijam,  
M (2007), *Metodpraktikan: Konsten att studera samhälle, individ och marknad*.

33 Blomqvist, P och Rothstein, B (2000) *Välfärdsstatens nya ansikte: Demokrati och marknadsreformer  
inom den offentliga sektorn*.

och även få utökade möjligheter att välja och välja bort (exit) olika former av offentliga tjänster.<sup>34</sup>

Efter riksdagsvalet 1982 tillsatte statsminister Olof Palme det tidigare landstingsrådet Bo Holmberg till civilminister. Tanken var att Holmberg skulle fånga in de nya tankarna, om att demokratisera den offentliga sektorn, för att sedan göra socialdemokratisk politik av dem. Som minister med ansvar för mycket av kommunernas verksamhet hade Holmberg en positiv inställning till lokala lösningar och decentralisering, vilket skilde sig tydligt från socialdemokraternas inställning under 1970-talet. Han förespråkade bland annat offentliga tjänster i kooperativ form. Mycket av det Bo Holmberg planerade genomfördes dock aldrig. De nya tankarna stötte på motstånd från olika håll. När Holmberg avgick år 1988 konstaterade en del av dem som knutit förhoppningar till hans uttalade reformer att det blev väldigt lite praktisk politik av den.<sup>35</sup>

En av dem som, utifrån ett socialdemokratiskt perspektiv, arbetade för att förnya den offentliga sektorn var Håkan A Bengtsson som tillsammans med ett antal socialdemokratiska idédebattörer förde fram sina perspektiv i boken "En ny Socialdemokrati".<sup>36</sup> Bengtsson beskriver den gemensamma utgångspunkten så här: "Där finns inga resonemang om sänkta skattesatser eller försämrade socialförsäkringssystem. Eller kritik mot omfördelningspolitiken. Tvärtom. Vad vi däremot diskuterade var olika sätt att organisera den offentliga välfärden och förankra den bättre bland medborgarna. Exempelvis i form av självförvaltning och brukarmedverkan och att inom ramen för en offentlig finansiering ge ökat utrymme för folkrörelser, kooperativ och andra non-profit-organisationer. Dessvärre blev det inte så. I stället fick vi vinstdrivande företag och marknadsmodeller. Det är bara att beklaga att det alternativ vi argumenterade för inte prövades."<sup>37</sup>

En bit in på 90-talet kunde man, i likhet med Håkan A Bengtsson, konstatera att tankarna på stärkt brukarinflytande och självförvaltning successivt omvandlats till "kundfokus" och tankar om att också det offentliga i likhet med det privata näringslivet bättre borde "renodla kring kärnverksamheten". Där tankarna på fördjupad demokrati gick ut kom istället olika former av NPM-lösningar in. Istället för ökat brukarinflytande och demokratisk självförvaltning fick en våg av marknadsinspirerade organisationsförändringar, som ofta lanserades som metoder för att effektivisera offentligt finansierad verksamhet.<sup>38</sup>

### **Systemskiftet handlar inte minst om en skriande resursbrist**

Även om det otvivelaktigt finns ett intrikat samspel mellan olika NPM-

34 Se exempelvis Bengtsson, H m.fl. (1999), "Civilsamhället som demokratins arena" i *Demokratiutredningens skrift nr. 28* (SOU1999:112), Blomqvist, P och Rothstein, B (2000). När det gäller ett mera kvalificerat resonemang om begreppen "exit" och "voice" hänvisas till Hirschman, A.O (1970) *Exit, voice and loyalty*.

35 Elmbrant, B (1989) *Palme*, Feldt, K-O (1991), *Alla dessa dagar – i regeringen 1982–1990* se även Peter Antman (1994), "Vägen till systemskiftet – den offentliga sektorn i politiken 1970–1992" i R Å Gustafsson (red.) *Köp och sälj, var god svälj – Vårdens nya ekonomistyrningssystem i arbetsmiljöperspektiv* (Stockholm: Arbetsmiljöfonden).

36 Håkan A Bengtsson m.fl. (1992), *En ny socialdemokrati*. Tidens förlag.

37 Aftonbladet Kultur, 2011-11-03.

38 Bengt Göransson (2010), Blomqvist, P och Rothstein, B (2000).

lösningar och politiskt beslutade nedskärningar i välfärden är det viktigt att ha klart för sig att nedskärningarna av offentligt finansierade välfärdstjänster påbörjades redan innan de privata aktörerna gjorde sitt intåg på "välfärdsmarknaden".

Sett ur detta perspektiv har Kommunal en mycket viktig poäng när de skriver:

*"Skulden är framför allt politikernas. Man har under lång tid prioriterat ner barnen, de sjuka och de äldre. Man har på senare år ofta använt de privata företagen för att skjuta ifrån sig ansvaret för nedskärningarna. Det finns kommuner som nästan tävlar om att driva äldreomsorg för lägsta pris. Man kan inte upphandla äldreomsorg för en spottstyver och sedan bli förvånad när den inte håller måttet."*<sup>39</sup>

Här talar dystra välfärdssiffror ett tydligt språk. Exempelvis är det 25 procent större barngrupper i förskolan i Sverige än det var 1985. Det är också tre gånger så många barn per anställd på fritids än det var 1980. En tredjedel av Kommunals medlemmar tvingas gå ner i arbetstid under småbarnsåren på grund av att barnomsorgen inte är tillgänglig när de jobbar. Inom äldreomsorgen är det om möjligt ännu värre. De över 80 år som får offentligt finansierad äldreomsorg har minskat från 62 procent 1980 till 37 procent 2006. 100 000 personer har gått ner i arbetstid för att ta hand om sina äldre anhöriga när äldreomsorgen inte räcker till.<sup>40</sup>

Kombinationen av besparingar och introduktionen av olika NPM-lösningar fick onekligen till följd att de offentligt finansierade välfärdssamheterna slimmades, eller som någon arbetsgivarrepresentant hävdade att "luften har pressats ur organisationen".<sup>41</sup> Istället köper man nu allt oftare, i enlighet med olika beställar-utförarmodeller, in dessa tjänster av utomstående privata aktörer. En privat välfärdssektor, ofta benämnd som "välfärdsmarknad", växer sig allt starkare.

### ***Ett systemskifte utifrån ett bristfälligt beslutsunderlag***

Att som vissa debattörer på högerkanten göra frågan om vinstbegränsning till enbart en fråga som drivs av människor på vänsterkanten är direkt felaktigt.<sup>42</sup> Kritiken mot avregleringarna och privatiseringarna av välfärdssektorn har betydligt fler dimensioner och går betydligt djupare än så.

I en DN-debattartikel ringar exempelvis forskarna Sverker Sörlin och Jesper Meijling kärnfullt in en del av problematiken: *"Gemensamt för dessa statliga och kommunala marknadsexperiment är att de initieras uppifrån och begränsar sig till upphandlings- eller auktioneringsförfaranden. Eller att rätter*

39 Annelie Nordström och Per Holmström i *Kommunalarbetaren*, 2012-10-17.

40 Lorentzi, U. (2011), *Alla andra hämtar tidigt*, Kommunal, Lorentzi, U (2011) *Hänger din mammas trygghet på dig? Att kombinera jobb med omsorg om föräldrar*, Kommunal, Lorentzi U. (2012) *Har någon sett Matilda? Vad fritidshemmen är och vad de skulle kunna vara*, Kommunal, Szebehely, M & Ulmanen, P (2012), *Åtstramningens pris. Hur påverkas de medelålders barnen av äldreomsorgens minskning*, Kommunal.

41 Här finns också en av de viktiga förklaringarna till varför så många kommunalt och offentligt anställda kvinnor med nedsatt arbetsförmåga stöts bort från arbetsmarknaden och överförs till sjukförsäkringen från och med 1990-talet. Se exempelvis Theorell, T (2009), "Den svenska 1990-talet ur ett stressmedicinskt perspektiv" i tidskriften *Arbetsmarknad & Arbetsliv*, Årgång 15 nr.4/2009.

42 Se exempelvis Gunnar Hökmark "LOs vinststopp slaktar välfärden" i *Aftonbladet 2012-10-10* eller PJ Anders Linder, "Frontalangrepp på valfriheten" i en ledarkrönika i *SvD 2012-07-01*.

till offentliga tillgångar helt enkelt delas ut, inte sällan i en juridisk gråzon. /.../ Gemensamt är också att det handlar om experiment i stor skala, chanstagningar, varför vi uppmanas ha tålamod med misslyckanden. Resultaten är på flera områden oroväckande, och inte i linje med de uttalade försäkringarna också ett eller två årtionden efter marknadiseringen: elsystemets prissättning, järnvägs-systemets funktionalitet, kunskapsnivån i skolan.”<sup>43</sup>

Framväxten av ”köp-sälj-filosofin”, ”beställar-utförarmodellerna” och ”peng-systemen” leder i många fall till att ett ensidigt ekonomistiskt synsätt allt mer kommer att dominera inom den gemensamt finansierade välfärdssektorn. I vissa fall går det så långt att det är befogat att tala om ”en fri dragningsrätt på skattepengar” för de riskkapitalister av olika slag, som numera med liv och lust deltar i ”spelet”.<sup>44</sup>

Att den privata tjänstebranschen vill utvidga sin marknad är visserligen inte så konstigt eller svårt att förstå. Tvärtom. Men problem uppstår när branschen, i nära samverkan med ideologiskt drivna politiker, lyckas framställa sitt snäva särintresse så att det i samhällsdebatten blir likställt med ”allmänintresset”. Då inträder lätt en typ av politisk fartblindhet som förklarar varför utvärderingar och konsekvensanalyser inte anses viktiga.

När starka ideologiska övertygelser sammanfaller med lika starka särintressen brukar kritiska analyser inte vara särskilt populära. De försenar bara de ”nödvändiga” förändringarna. När det gäller de svenska marknadsexperimenten drivs därför ”reformverksamheten” ovanligt hårt och snabbt framåt.<sup>45</sup> Denna process sammanfattas med önskvärd tydlighet av ett antal svenska välfärdsforskare som på SNS uppdrag studerat denna process: *”Svensk välfärd har under de senaste 20 åren genomgått ett genomgripande systemskifte.” /.../ Att 20 år har gått utan en systematisk utvärdering av privatiseringspolitiken är oacceptabelt. Många av välfärdens klienter befinner sig i en utsatt position och de har rätt till bästa möjliga service inom ramen för de mål och resurser för välfärdspolitik som vi gemensamt satt upp. För att uppnå detta räcker det inte med ideologisk trosvisshet som beslutsunderlag.”*<sup>46</sup>

Den socialliberala idédebattören Henrik Berggren väljer att i en DN-krönika ringa in problemen i dagsläget på ett mycket träffande sätt: *”Det verkliga problemet är föreställningen att komplicerade verksamheter kan styras med enkla kvantitativa mått. Det är inte bara en fråga om vinstdrivande välfärdsföretag utan om de styrmekanismer som införts i den offentliga sektorn under namnet New Public Management. Om sjuttioalets falska löfte var att allt skulle bli bättre om det var statligt är vår tids illusion tron på att marknadsstyrning alltid ger de bästa resultaten.”*<sup>47</sup>

Expressens ledarskribent Anna Dahlberg går ytterligare några steg längre, när hon refererar till LO-kongressens beslut och en rad opinionsundersökningar som visar att svenska folket på bred front helst ser att de vinster som uppstår i välfärden förs tillbaks till verksamheten: *”Det är inte svenska*

43 DN-debatt, 2011-03-20.

44 Lindgren, A-M (2012), *Se upp för falska analogier*, Lindgren, A-M i LO-Tidningen 2006-12-14.

45 Enligt en rapport från tankesmedjan *The Heritage Foundation* är Sverige det land i västvärlden där privatiseringarna de senaste decennierna drivits på allra snabbast, se exempelvis artikel i *SvD* 2012-03-24.

46 Laura Hartman m.fl. på *DN-debatt* 2011-09-03.

47 DN 2012-10-17.



folket som håller på att bli socialister, utan Sverige som är extremt. /.../ när det gäller avregleringar och vinstintressen inom offentligt finansierade verksamheter skiljer vi ut oss som ett extremt högerland. /.../ Sverige har förvandlats till en experimentverkstad för välfärdstjänster. Och utfallet har inte blivit det som dess upphovsmän drömde om. I stället för eldsjälar har vi fått riskkapitalbolag. Avknoppningarna blev i många fall miljonvinster i privata fickor. Skandalerna har avlöst varandra och numera betraktas det som en stor seger när socialstyrelsen kommer fram till att privat äldreomsorg inte är sämre än offentlig.<sup>48</sup>

Att Sverige, precis som Expressens ledarskribent Anna Dahlberg formulerar det, är extremt framgångsrikt även med önskvärd tydlighet när förhållandena i välfärdssystemen i andra länder analyseras närmare.<sup>49</sup>

### **Håller trenden på att vända?**

Studerar man utvecklingen de allra senaste åren i jämförbara länder kan man notera att det skett en tydlig vindkantring. I många länder har kritiken mot privatiseringarna och marknadsmodellerna skapat en motreaktion.<sup>50</sup>

År 1997 lanserade exempelvis Fagforbundet (fackförbundet Kommunals motsvarighet i Norge) idén med modellkommuner. Ett syfte med modellkommunerna var att utveckla välfärdstjänsterna så att brukarna och medborgarna verkligen upplever att de kan göra skillnad. Ett annat syfte är att utveckla arbetet och skapa goda arbetsplatser där inflytande och trivsel ökar och ohälsan minskar. På detta sätt blir modellkommunmetodikerna i realiteten ett alternativ till privatisering av verksamheten.<sup>51</sup>

Men det är inte enbart i Norge som en kritik mot marknadsmodellerna och privatiseringarna växer fram. I Europa har man inte i lika snabb takt som i Sverige privatiserat och marknadsiserat de offentligt finansierade välfärdstjänsterna. Men där har man ändå i ökad utsträckning nu börjar uppmärksamma växande problem i delar av de sektorer man marknadsiserat, framför allt inom infrastrukturområdet.

I en färsk rapport från EPSU (en europeisk facklig branschorganisation för offentligt anställda) visas att trenden med privatiseringar och avknoppningar av kommunala verksamheter håller på att vända även ute i övriga Europa.<sup>52</sup> EPSU-rapporten ger en rad konkreta exempel:

- *Tyskland*: Sedan 1997 har 44 nya kommunala energibolag skapats och mer än 100 koncessioner för energidistribution har överförts till det offentliga. Två tredjedelar av alla tyska kommuner överväger att, från privata aktörer, köpa tillbaka såväl kraftverk som distributionsnätverk när koncessionstiden löper ut.
- *Frankrike*: I Paris har politikerna beslutat att kommunen själv ska ta hand

48 Expressen 2012-06-17.

49 Se bifogad bilaga i denna rapport där Christer Persson på välfärdsutredningens uppdrag kartlägger lagstiftningen i ett antal jämförbara länder.

50 För en mer utförlig redovisning av regelsystem inom välfärdssektorn i olika jämförbara länder se bilaga 1.

51 Stranden, K (2006), *Model Municipality Methodology: Change Processes from the Bottom Up* och även Stranden, K (red.) (2001) *Modellkommuneforsk: Kommunale omstillinger med ansatte som motorer og brukere som medspillere*.

52 EPSU (2012), *Re-municipalising municipal services in Europe – A report commissioned by EPSU to Public Services International Research Unit (PSIRU)*.

om vattenförsörjningen, som tidigare låg i privata händer. Detta har lett till att Paris sparat cirka 35 miljoner euro enbart det första året. Nu har ytterligare ungefär 40 kommuner i Frankrike bestämt sig för att följa Paris exempel, bland annat Bordeaux och Brest.

- *Storbritannien*: En undersökning gjord under 2011 visade att cirka 80 kommunstyrelser i landet har återkommunaliserat viktiga tjänster som revision, återvinning, renhållning, IT med mera.
- *Finland*: 20 procent av kommunerna har avslutat kontrakt med privata utförare och återkommunaliserat olika typer av verksamheter. Det handlar om renhållning, egendomsförvaltning, räkenskap men om också verksamheter inom hälsovård och sociala tjänster.

Detta är en utveckling som, enligt EPSU, rullar på trots den ekonomiska krisen i Europa. Noterbart är att även i Storbritannien, där regeringen ju pressat fram kraftiga nedskärningar och genomdrivit privatiseringar på nationell nivå, ser vi en motsatt utveckling på den kommunala nivån. EPSU-rapporten visar att allt fler brittiska kommuner, framför allt av ekonomiska skäl, föredrar att driva olika typer av tjänsteproduktion i egen regi.

Den kritik mot vinstdriven välfärdsverksamhet som växt fram i Sverige de senaste åren har alltså tydliga kopplingar till det som just nu sker ute i Europa. Det tycks som om marknadsfundamentalismen i många europeiska länder gått på grund och pendeln är på väg att svänga tillbaka.

## 4. Den svenska välfärdsmarknaden

DE OFFENTLIGA VERKSAMHETERNA står för huvuddelen av vården, skolan och omsorgen i vårt land. Runt 80 procent av dessa verksamheter drivs i offentlig regi. Övriga är privata företag och ideella organisationer. Den offentliga sektorn finansierade även merparten av den välfärdsverksamheten som drivs i privat regi. De privata företagen inom utbildningsområdet finansierad till 67 procent genom det offentliga. Inom hälso- och sjukvården är motsvarande siffra 58 procent och inom omsorgen hela 86 procent. En inte oväsentlig andel finansierades även via direkta avgifter från hushåll och företag.<sup>53</sup>

Ett annat sätt att beskriva "marknaden" är att studera hur mycket som handlas upp från det privata näringslivet av det offentliga. Verksamheter och tjänster som handlades upp motsvarade år 2010 totalt 820 mdr, detta är så mycket som 25 procent av BNP. Detta gäller dock all upphandling och inte enbart välfärdsområdet. En titt på hur det ser ut inom kommuner och landsting visar att köpen av verksamheter från privata företag samt föreningar och stiftelser utgjorde knappt 80 miljarder kronor år 2010. Detta motsvarade totalt 14 procent av bruttokostnaderna för utbildningsområdet. På området vård och omsorg utgjorde köpen 11 procent av bruttokostnaderna.<sup>54</sup>

Skillnaden mellan olika län är dock påfallande. I Stockholmsområdet utgör kommunernas och landstingens köp totalt 21 procent av bruttokostnaderna inom områdena utbildning, vård och omsorg. Därefter kommer Östergötlands län med 13 procent. Lägst upphandlingskvot har Kalmar, Dalarnas och Norrbottens län med en andel på 4 procent. Spridningen är sålunda stor och Stockholms län skiljer ut sig tydligt. Genomsnittet för hela riket är 12 procent.<sup>55</sup>

Tabell 1.

Driftsform/år	2002	2003	2010
Icke vinstsyftande	24 434	26 035	33 510
Vinstsyftande	38 467	44 500	94 364
Offentlig organisation	505 777	604 689	614 450
Offentligt ägda AB	267	533	2 537
Totalt	568 945	675 777	744 861
Andel privat anställda	11,1 %	10,4 %	17,3 %

Anmärkning: AB = aktieföretag. I tabellen ingår tjänsterna äldreomsorg, handikappomsorg, individ- och familjeomsorg, förskola och skola. Källa: SCB, Företagsregistret, Hartman m.fl. (2011) *Konkurrensens Konsekvenser*, s. 23.

53 SCB (2010), *Finansiärer och utförare inom vård, skola och omsorg*.

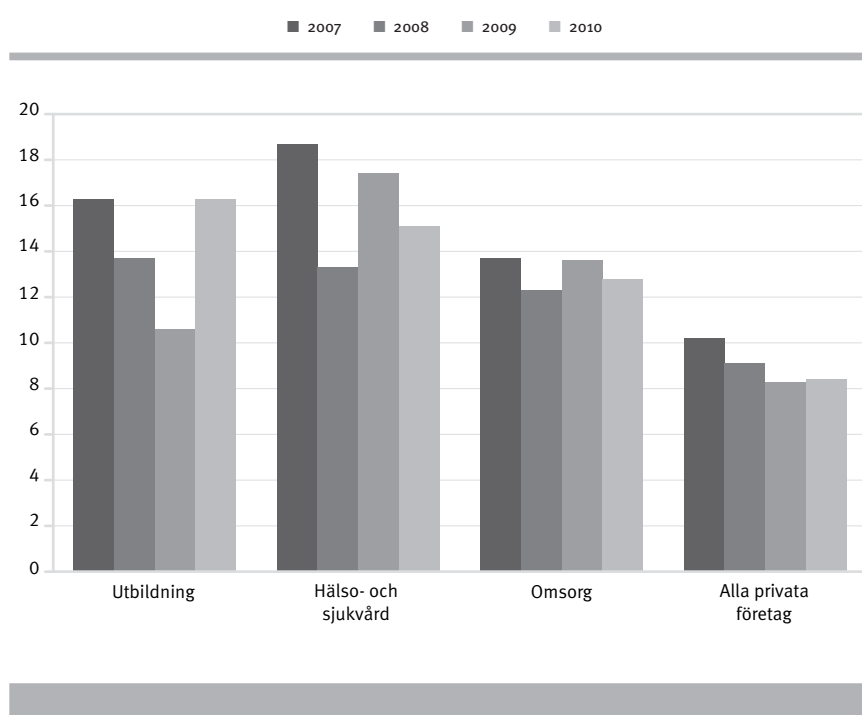
54 Dagens samhälle (2011) *Den offentliga marknaden*. Uppskattningen inkluderar dels offentlig upphandling motsvarande cirka 500 miljarder kronor, dels de offentligägda bolagens inköp på cirka 300 miljarder.

55 SCB (2010).

Ser man på den svenska välfärdsmarknaden utifrån måttet antalet anställda kan man konstatera att det skett stora förändringar, i synnerhet mellan 2003 och 2010 (se tabell 1 ovan).

År 2010 står de vinstsyftande privata företagen för ungefär 13 procent av de anställda inom välfärdssektorn. De icke-vinstsyftande privata organisationernas motsvarande andel utgör ungefär 4,5 procent. Då bör man veta att det är den vinstsyftande sektorn som just nu växer kraftigt. Mellan 2003 och 2010 har antalet anställda i de vinstsyftande företagen mer än fördubblats, medan ökningen varit relativt liten när det gäller de icke-vinstsyftande organisationerna och den offentliga organisationen.

Diagram 1. Avkastning på totalt kapital i privata välfärdsföretag, år 2007–2010. Procent



Källa: SCB

Ser man till avkastningen på det totala kapitalet måste lönsamheten i välfärdssektorn under år 2010 anses vara god (14,9 procent) jämfört med för genomsnittet för övriga företag (8,4 procent). Inom välfärdsverksamheterna utmärker sig särskilt utbildningssektorn med en vinstnivå på 16,3 procent. Den genomsnittliga avkastningen inom hälso- och sjukvården ligger på 15,1 procent och inom omsorgen på 12,8 procent.<sup>56</sup>

En naturlig fråga i sammanhanget är huruvida avkastningen på det totala kapitalet, som de privata välfärdsbolagen uppvisar, motsvarar de risker man tar. Detta är en fråga som blir högst påtaglig inte minst när man jämför med den mera konkurrensutsatta privata sektorn.

Det är dessutom viktigt att känna till att det finns stora skillnader när

<sup>56</sup> Samtliga uppgifter är hämtade från SCB (2010).

det gäller vinstnivåer och storleken på företaget. Äldreomsorgsforskaren Marta Szebehely har exempelvis visat att privata äldreomsorgsföretag med färre än 20 anställda i snitt har fyra procents avkastning. De större har i snitt 21 procents avkastning. *"Små företag har alltså dålig avkastning och de kommer förmodligen snart att försvinna"* är den slutsats som Szebehely drar.<sup>57</sup>

Szebehely sammanfattar den totala bilden rörande välfärdssektorn på följande sätt: *"Det finns inget annat land i världen som har ett så koncentrerat privat ägande i välfärden som Sverige. Och i äldreomsorgen är koncentrationen allra störst. I USA kontrollerar de tio största företagen 13 procent av alla sjukhemsbäddar. Hos oss har de två största företagen tio procent av alla bäddar."*<sup>58</sup>

En liknande utveckling, med ökande problem att driva och etablera mindre företag, kan vi även se inom skolektorn. En av orsakerna är de processer som drar igång nu när årskullarna börjar minska: *"Nedgången i elevantalet minskar den totala marknaden men kommer sannolikt leda till ökad konsolidering med färre aktörer. Den processen är redan igång men kommer nu att ske snabbare. De som kommer att tvingas lägga ned är antagligen främst de små aktörerna. De större koncernerna vet att om de håller ut ett tag kan de konkurrera ut de andra."* Detta konstaterar chefen för Institutet för Näringslivsforskning, Magnus Henrekson.<sup>59</sup>

Utvecklingen på välfärdsområdet tycks alltså gå mot ökad koncentration och ökad dominans av privata oligopol. Ofta ägda av stora riskkapitalbolag, som systematiskt köper upp små aktörer. Ägande via riskkapitalbolag bedöms vara vanligare hos koncerner inom välfärdssektorn än vad som är fallet inom näringslivet i övrigt. De flesta av de stora koncernerna inom vård, omsorg, och skola ägs av riskkapitalfonder.<sup>60</sup> Riskkapitalbolagens "välfärdsmarknad" har dessutom de senaste åren expanderat kraftigt.

Globalt förvaltar dessa aktörer fonder värda åtminstone 2 500 miljarder dollar, och äger tusentals företag. Störst i Sverige är Wallenbergägda EQT, Nordic Capital, IK Investment Partners (tidigare Industri Kapital) och Altor. I deras fonder finns ungefär 250 miljarder kronor och de äger enligt en grov uppskattning företag med 600 000 anställda i Sverige och andra länder.<sup>61</sup>

Inom den svenska äldreomsorgen dominerar Carema, Attendo Care, Aleris och Förenade Care scenen, med 70 procent av alla äldreboenden i privat regi. Inom sjukvården driver Carema, Capio, Aleris och Praktikertjänst majoriteten av alla privata vårdenheter. Av de 10 största vård- och omsorgskoncernerna ägs idag 7 av det som brukar kallas riskkapitalbolag, vars främsta affärsidé är att tjäna pengar på att köpa upp och sälja etablerade bolag med en kombination av fondkapital och lånade pengar.<sup>62</sup>

När det gäller vård- och omsorgssektorn har olika företagsuppköp mer eller mindre "blivit vardagsmat". 2005 köptes exempelvis Carema upp av den brittiska riskkapitaljätten 3i. Sedan gick det snabbt. Samma år slukades

57 Intervju i *Dagens Arena*, "Det finns en naiv tro på konkurrens i välfärden", 2011-11-10.

58 Ibid.

59 Intervju i *Svenska Dagbladet*, "Jättar räknar med vinst i skolbänken", 2012-08-18.

60 Skatteverket (2012), *Skatteplanering med ränteavdrag i företag inom välfärdssektorn*, s. 18 och s. 22.

61 Werne, K. "Jackpot i vård", *Ordfront*, 2011-12-13.

62 Hartman, L m.fl. (2011) *Konkurrensens konsekvenser*, SNS förlag. En mer korrekt översättning från engelskans "private equity firm" eller "private equity house" är egentligen privatkapitalbolag eller privatkapitalgrupp. När det gäller den svenska välfärdssektorn tar dessa bolag inte någon särskilt stor risk.

Attendo av Bridgepoint, även det brittiskt. Men redan 2006 såldes Attendo Care vidare till IK Investment Partners. Några månader efteråt lyfte Nordic Capital och brittiska Apax ut Capio från börsen i en gemensam operation där Nordic Capital fick den avgörande ägarrollen. 2010 sålde till sist 3i Carema till det svensk-tyska riskkapitalbolaget Triton och det amerikanska KKR, medan EQT sålde Aleris till investmentbolaget Investor.<sup>63</sup>

Trenden inom skolan påminner, precis som Magnus Henreksson förutspått, om den i vård- och omsorgssektorn.<sup>64</sup> Det danska riskkapitalbolaget Axcel är sedan 2008 ägare av John Bauer, Sveriges näst största utbildningskoncern. Polaris äger sedan 2009 förskole- och friskolekoncernen Pysslingen. Wallenbergägda Investor äger idag cirka 30 procent av kunskapsskolan, som fortfarande i praktiken styrs av grundaren Peje Emilsson. När det gäller

Wallenbergsfären är det främst riskkapitalbolaget EQTs engagemang i skolföretaget Academedia, och inte Aleris och Kunskapsskolan, som varit i medialt blåsväder. När EQT hade sålt Aleris passade de på att köpa upp den största friskolekoncernen Academedia, med stöd av den amerikanska giganten Providence. Academedia har cirka 45 000 elever i förskolor, grundskolor, gymnasieskolor och vuxenutbildningar.<sup>65</sup>

Det är inte ovanligt att värden förs ut från välfärdsföretag på annat sätt än genom direkta vinstuttag. Detta är en viktig förklaring till de köp och försäljningar av olika välfärdsföretag som just beskrivits. Skatteverket har nyligen visat att vid riskkapitalfonders förvärv av välfärdskoncerner byggs ofta lånestrukturer upp med mycket höga skulder, såväl aktieägarlån som banklån, vilket leder till att vinsterna hos de rörelsedrivande bolagen reduceras helt eller delvis. Det är då dessa välfärdsföretag säljs vidare som riskkapitalfonden ”kammars hem” de riktigt stora pengarna. Skatteverket bedömer dessutom att riskkapitalbolagens investeringar inom välfärdssektorn innebär ett större utnyttjande av aktieägarlån än vad som avser riskkapitalbolags investeringar i övrigt.<sup>66</sup>

De riskkapitalägda välfärdsbolag som Skatteverket undersökt ägs ofta av utländska juridiska personer som är baserade i Jersey, Guernsey eller Luxemburg. Aktieägarlånen lämnas ofta från ägarbolag placerade i dessa skatteparadis. Skatteverket erfarenhet är att räntan ofta inte alls beskattas hos långgivaren, trots att fullt avdrag medges i Sverige. De höga ränteavdragen hos de svenska bolagen inte bara eliminerar underlaget för bolagsskatten. I en del fall skapas stora skattemässiga underskott som kan dras av under kommande år.<sup>67</sup>

Frågan om varför riskkapitalbolagen är så aktiva när det gäller de svenska välfärdsbolagen är inte särskilt svårt att förstå. De aktuella verksamheterna inom välfärdssektorn har relativt sett låg risk och goda kassaflöden, samtidigt som det är en ny expansiv bransch med hög förändringstakt och täta ägarbyten. Detta borde passa riskkapitalbolagens affärsidéer.<sup>68</sup>

---

63 EQT ägs av Wallenbergägda Investor. Werne (2011).

64 Ibid.

65 Ibid.

66 Skatteverket (2012), *Delrapport – Skatteplanering med ränteavdrag i företag inom välfärdssektorn*.

67 Ibid.

68 Ibid.

Dessutom lyfter Skatteverket fram att riskkapitalbolagens stora intresse för skattefinansierade välfärdsverksamheter i Sverige beror på att verksamheter inom vård, omsorg och skola avreglerats mest. Man pekar dessutom på det faktum att det idag i praktiken inte finns regleringar som begränsar möjligheterna att vinsterna förs ut från de skattefinansierade verksamheterna till utländska ägare, oavsett om det sker till skatteparadis eller på annat sätt. När det gäller skolverksamhet är Sverige i princip ensamt om detta.<sup>69</sup> Dessa faktorer sammantaget har, enligt Skatteverket, hittills lett till att även utlandsstyrda riskkapitalbolag och andra utländska ägare visar stort intresse för svenska bolag som arbetar inom vård, omsorg och skola.<sup>70</sup>

När det gäller de nya begränsningsregler som föreslås gälla från och med 2013<sup>71</sup> bedömer Skatteverket att dessa kommer att leda till att räntan på aktieägarlånen normalt inte blir avdragsgill. Därmed kan aktieägarlånen med höga och obeskattade räntor komma att avvecklas. Företrädare för några riskkapitalbolag med investeringar i välfärdssektorn har också, enligt Skatteverket, uttalat att man avser att i princip helt slopa aktieägarlånen.<sup>72</sup>

Företagsnamn som Carema och Attendo är på grund av olika vårdskandaler idag för många medborgare negativt värdeladdade begrepp.<sup>73</sup> Men det är inte enbart inom vårdsektorn som det stormat med anledning av att riskkapitalisters krav på höga vinstuttag satts framför kvaliteten i verksamheten och därmed allvarligt skadat tilltron till välfärdssektorn. Också inom utbildningssektorn finns det relativt gott om sådana exempel. Även den anrika industrialistfamiljen Wallenberg har varit i blåsväder<sup>74</sup> på grund av sin riskkapitalfond med adress i skatteparadiset Guernsey.<sup>75</sup> Detta var troligen ett av skälen till att Anders Borg i slutet av 2011 gick ut och lovade att han ska sätta stopp för att svenska skolor ska kunna ägas från skatteparadis.<sup>76</sup>

---

69 Förutom Sverige är det dessutom endast Chile som tillåter vinstdrivande skolor full ut. Men där är dessa inte helt offentligt finansierade som i Sverige, se Vlachos, J., (2012), "Är vinst och konkurrens en bra modell för skolan?" i *Ekonomisk debatt* nr. 4/2012.

70 Skatteverket (2012).

71 PM Finansdepartementet *Effektivare ränteavdragsbegränsningar*, 2012-03-22.

72 Skatteverket (2012).

73 Under hösten 2012 rapporterade bland annat tidningen Metro att när Capio skall köpa upp Carema kommer man att byta namn på verksamheten just p.g.a. att varumärket anses belastat av tidigare skandaler.

74 Se Aftonbladets avslöjande från förra året här: <http://mobil.aftonbladet.se/nyheter/article13025955-ab?partner=www>.

75 Tidigare i år meddelade dock EQT att man avser att lämna skatteparadiset Guernsey, se SvD: [http://www.svd.se/naringsliv/eqts-vd-om-flytten-se-hur-skiten-funkar\\_6782147.svd](http://www.svd.se/naringsliv/eqts-vd-om-flytten-se-hur-skiten-funkar_6782147.svd).

76 Se artikel i *Lärarnas Tidning* (2011-12-21): <http://www.lararnasnyheter.se/lararnastidning/2011/12/21/borg-vill-stoppa-agande-skatteparadis> se även PM från Finansdepartementet *Effektivare ränteavdragsbegränsningar*, 2012-03-22.

## 5. Kundvalsmodeller och lagen om valfrihetssystem

### *Olika sätt att upphandla välfärdstjänster*

De välfärdstjänster som inte utförs av offentliga huvudmän upphandlas i regel av kommuner och landsting av andra aktörer. Upphandlingar av varor och tjänster kan ske på olika sätt. Ett av de vanligaste sätten är att använda sig av lagen om offentlig upphandling (LOU 2007:1091) som reglerar kontrakt och ramavtal som ger utrymme åt alternativa aktörer att leverera varor och tjänster.

Offentliga upphandlingar har oftast utformats som anbudsförfaranden där utförare konkurrerar med pris och den upphandlande myndigheten kontrakterar den utförare som kan erbjuda bästa kvalitet till bästa (lägsta) pris. Gemensamt för all upphandling är att den måste följa EUs direktiv för offentlig upphandling som syftar till att underlätta den fria rörligheten för varor och tjänster inom den europeiska marknaden.<sup>77</sup> Lagens praxis har premierat företag som genom stordriftsfördelar kunnat pressa kostnaderna och lagen har kritiserats för att skapa en oligopolsituation bland de privata utförarna.

Kundvalsmodeller<sup>78</sup> är en annan typ av upphandling av välfärdstjänster. Utförare som uppfyller de kriterier som upphandlande myndigheter ställt upp får rätt att erbjuda sina tjänster till medborgarna inom den regionala marknad där de etablerat sig. Inom kundvalsmodellerna konkurrerar utförarna inte med pris – tjänsterna ersätts utifrån en gemensam pristabell – utan det politiskt uttalade syftet är att de ska ”konkurrera med kvalitet”. Systemet fungerar så att brukarna ”bär med sig” sin ersättning från det offentliga till den utförare de väljer.

Idag finns kundvalsmodeller inom både utbildnings-, vård- och omsorgssektorn. Sedan 2006 råder fri etableringsrätt för förskolor och andra pedagogiska verksamheter<sup>79</sup> som uppfyller uppställda krav.<sup>80</sup> Sedan 2009 är kommunerna skyldiga att lämna bidrag till alla godkända utförare, den så kallade barnomsorgspengen. Skolpeng infördes 1992 som en del av

Friskolereformen. Fristående skolor godkänns av Skolinspektionen som avgör om skolorna uppfyller de krav som ställs. Kommunen har inte möjlighet att neka en skola som godkänts av

Skolinspektionen rätten att etablera sig, och möjligheten att påverka godkännandet är begränsat.<sup>81</sup>

---

77 Direktiv 2003/18/EU vilar bland annat på principerna om likabehandling, icke-diskriminering, proportionalitet och ömsesidigt erkännande.

78 I rapporten används omväxlande begreppen kundvals- och valfrihetssystem. Typen av upphandlingsmodell kan även kallas peng- eller vouchersystem.

79 Som ”annan pedagogisk verksamhet” räknas till barnomsorgsformer som i ersätter förskola eller fritids knuten till skolan. Det kan till exempel vara familjedaghem, flerfamiljssystem eller öppen förskola.

80 Verksamheterna ska bland annat hålla tillräckligt hög pedagogisk verksamhet och vara öppen för alla barn som har rätt till motsvarande kommunal verksamhet.

81 Kommuner har möjlighet att påtala om en ny skola eller utbildning medför påtagliga negativa följder på lång sikt för eleverna eller den del av skolväsendet som anordnas av kommunen där utbildningen ska bedrivas. Det kan exempelvis vara ett en kommunal skola i samma eller närliggande kommun riskerar att behöva lägga ned ett nationellt program eller nationell inriktning som ett resultat av en nyetablering av en friskola.



Sedan 2009 gäller lagen om valfrihetssystem (LOV 2008:962) inom primärvården och delar av socialtjänstområdet för äldre och funktionshinderdrade.<sup>82</sup> Inom primärvården är valfrihetssystem obligatoriskt medan kommunerna har möjlighet att välja huruvida LOV ska gälla inom äldre- och funktionshinderomsorg. Regeringen överväger att dock att göra LOV obligatoriskt även inom socialtjänstområdet och utreder även möjligheten att utvidga lagen till ytterligare områden, bland annat till särskilda boenden.<sup>83</sup>

Modellen för ersättning till utförarna varierar, från en nationellt enhetlig per-capita-taxa inom skolan till regionalt skiftande modeller med inslag av såväl prestationsbaserade och socialt vägda ersättningar förutom enhets-taxan inom vård och omsorg.<sup>84</sup> Beroende på hur ersättningssystemen är uppbyggda kan de ge upphov till incitamentsstrukturer inom välfärdstjänsterna som bidrar till att de offentliga resurserna inte används på bästa sätt. Ett system med enhetstaxor, det vill säga lika stor ersättning per brukare, bidrar exempelvis till selekteringseffekter och ett system med ersättning per tjänst och inte per individ kan bidra till att driva på utvecklingen mot fördelning efter efterfrågan snarare än efter behov och dessutom bli kostnadsdrivande.

### **Kundvalsmodeller renodlar marknadsstyrningen av välfärdstjänster**

Med kundvalsmodeller renodlas den marknadsorienterade principen inom välfärdssektorn, i och med att utförarna konkurrerar direkt om brukarna på en "marknad", istället för att konkurrera om rätten att utföra offentligt finansierade tjänster.<sup>85</sup> Därmed får företag ett större inflytande över välfärdsverksamheternas utformning. De politiska förhoppningarna på lagen om valfrihets dynamiska effekter har varit högt ställda: "[Lagen om valfrihetssystem] en del av strävandet mot att sätta brukaren i fokus, maktförskjutning från politiker och tjänstemän till medborgare, ökad valfrihet och ökat inflytande, fler utförare och större mångfald. Genom det ökade brukarinflytandet ökar också kvaliteten".<sup>86</sup>

I praktiken innebär kundvalsmodellen en radikal förändring för principerna för fördelning av välfärdstjänster från professionsbedömning till konsumentval. Istället för en politisk och professionsbunden bedömning av vilka behov som finns och var det finns behov av sociala och kompensatoriska insatser ges marknadsmekanismer ett ökat utrymme. Kortfattat uttryckt förväntas brukarnas val av utförare stå som garant för en kvalitetsutveckling inom välfärdstjänsterna. Tanken är att brukarnas aktiva val och omval av utförare skapar en kreativ dynamik i utvecklingen av välfärdstjänster. Genom att utnyttja möjligheten till exit, att välja bort utförare som inte upplevs hålla måttet, förväntas brukare kunna styra välfärdsverksamheterna åt det håll som bäst möter deras behov. Men för att dynamiken ska uppstå krävs att val av utförare och tjänster sker på regelbunden basis. För att modellens

82 Vårdvalssystem för tjänster som regleras i lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade.

83 Socialdepartementet, *Framtida valfrihetssystem inom socialtjänsten*, Kommittédirektiv 2012:91.

84 Kammarkollegiet (2012) *Ersättningsformer vid upphandling av vård och omsorg*.

85 Sveriges kommuner och landsting, (2010), *Vad vet vi om kundval? En forskningsöversikt*, Konkurrensverket (2012), *Kvalitetshöjande konkurrens i valfrihetssystem – vad krävs?* Uppdragsforskningsrapport 2012:13.

86 Prop. 2008/09:29, s. 54.

teoretiska antaganden ska uppfyllas måste det dessutom vara möjligt för brukarna kunna utvärdera omsorgens eller vårdens kvalitet mellan varje gång.<sup>87</sup> I annat fall stagnerar rörelsen i modellen och valfriheten blir en chimär.

### **Håller den teoretiska marknadsmodellen?**

Det är lätt att se att de teoretiska förutsättningarna för kundvalets kvalitetsförhöjande effekter inte håller ifråga om vård- och omsorgstjänster i praktiken. Grunderna för ett gott omsorgsarbete skiljer sig markant från tankarna bakom lagen om valfrihetssystem (LOV), som förutsätter korta återkommande tjänstetransaktioner. De kontakter som byggs upp inom vård och omsorg kräver ofta långsiktighet och kontinuitet för att fungera väl, vare sig det gäller hemtjänst, vårdcentral och inte minst särskilda boenden som nu står under utredning.<sup>88</sup>

Kvaliteten i behandlingen av en kronisk sjukdom eller i en långsiktig biståndsbedömd behovsplan inom äldreomsorgen går inte att avgöra efter en eller två möten utan kräver betydligt längre tid för att utvärdera. Därför är tid, kontinuitet och möjlighet till faktiskt inflytande över innehållet kärnvärden i välfungerande omsorgsverksamheter.<sup>89</sup>

Detta står i skarp kontrast till kundvalsmodellens fokus på omval och exit som utvecklingsstrategier. Grundstenen i de olika kundvalsmodellerna, det vill säga korta återkommande transaktioner och aktiva byten av utförare är en teoretisk skrivbordsprodukt. I realiteten är det tvärtom mycket få som byter utförare, även om det finns kritik mot en verksamhet. Det var exempelvis endast fyra procent av brukarna, inom hemtjänsten i så kallade kundvalskommuner under år 2009, som bytte utförare.<sup>90</sup>

Möjligheten för den enskilda brukarna att kunna utvärdera kvaliteten och effekterna av vården och omsorgen är minst sagt begränsade, även med hänsyn tagen till de värderingsinstrument som tagits fram för att underlätta brukarnas aktiva val. Det beror bland annat på att vård och omsorgstjänster är mycket komplexa. Till och med Konkurrensverket höjer ett varningens finger för att sätta allt för stor tilltro till kundvalsteori när det gäller välfärdstjänster: "[...] tjänsternas art har stor betydelse för om ett valfrihetssystem kan vara framgångsrikt eftersom det påverkar brukarnas möjligheter att göra aktiva val. Ju mer komplexa tjänster det är frågan om, desto svårare för brukarna att välja rätt. Om exempelvis leveranstid har stor betydelse, såsom för ambulanstjänster eller akutsjukvård, kan valfrihet vara mindre lämpligt. Om det inte är fråga om upprepade val, där man har möjlighet att successivt finna rätt alternativ försvagas drivkrafterna hos brukarna att söka och jämföra olika tjänster."<sup>91</sup>

Därtill pekar Konkurrensverket på att kundvalsteorin ställer mycket höga

---

87 Konkurrensverket (2012), SKL (2010), Statskontoret (2012), *Lagen om valfrihetssystem. Hur påverkar kostnader och effektivitet i kommunerna?*

88 Utredds inom ramen för den statliga utredningen Framtida valfrihetssystem inom socialtjänsten.

89 Himmelweit, S (2012) "A feminist economics perspective on theories of markets of care", presentation vid Normacares konferens i Oslo 21–22 augusti, 2012, Lill, L.(2010), *Äldreomsorg – om makt, genus, klass och känslor i ett yrke*, Waerness, K. (1996) "Omsorgsrationalitet" i Eliasson, R. (red), *Omsorgens skiftningar – begreppet, vardagen, politiken, forskningen*.

90 Svensson, M. & Edebalk, P.G. (2010), *Kundval i äldreomsorgen. Stärks brukarens ställning i ett valfrihetssystem?* SKL.

91 Konkurrensverket (2012), s. 21.

krav på brukarna för att garantera kvaliteten i välfärdstjänsterna. ”Denna process ställer stora krav på dem som väljer, det vill säga brukarna. Om deras val ska utgöra en viktig drivkraft för kvalitetsutvecklingen är det också helt avgörande att deras val också korrekter avspeglar den faktiska kvaliteten hos utförarna. Det är inte en lätt utmaning alla gånger.”<sup>92</sup> Problemen ligger dels i att det finns stora brister i de kvalitetsutvärderingssystem som brukarna ska utgå ifrån, både i fråga om möjligheter att jämföra verksamheter och vad det är som mäts.<sup>93</sup>

Också en rad utvärderingar problematiserar de mått som används för att mäta kvaliteten i verksamheterna. Exempelvis är kundnöjdhet är ett begränsat mått som inte självklart speglar klinisk kvalitet eller medicinska resultat eftersom brukarna sällan har den fakkunskap som krävs för en sådan bedömning. Istället kan faktorer som tillgänglighet, bemötande och geografisk närhet få stor betydelse vid val av utförare.<sup>94</sup> Inte i sig oviktiga faktorer men som inte garanterar god vård och omsorg.

### **Brukare i beroendeställning**

Att applicera ett marknadsperspektiv på vård- och omsorgssektorn är missvisande på flera sätt. En utmejslad konkurrensmodell som lagen om valfrihetssystem förutsätter en stark och aktiv brukare i stånd att välja mellan från varandra tydligt särskiljda utförare. Så ser verkligheten inte ut.

För det första är behovet av vård och omsorg ofta som störst när människor är som allra skörast. I en situation där brukaren befinner sig i underläge är det svårt att agera som en aktivt sökande och rationell konsument. Beslutet om vilken utförare man ska vända sig till för att få den vård och omsorg som behövs sker ofta i ett akut och utsatt läge. Möjligheten till en systematisk utvärdering av tillgängliga utförare och tjänster är ofta starkt begränsad.<sup>95</sup> Dessutom har de brukargrupper som lagen om valfrihetssystem riktar sig till – äldre och personer med funktionshinder – ofta generellt sämre förutsättningar att hantera den omfattande information som krävs för att kunna göra väl underbyggda val.<sup>96</sup>

Sammantaget innebär bristerna i utvärdering och brukarnas beroendesituation att utförarna får en stark position gentemot brukarna som är i behov av de tjänster som erbjuds. Talet från politiskt håll om en överföring av makt och inflytande från politiken till medborgare och brukares tycks i praktiken leda till att företagets inflytande över den vård och omsorg som ges stärks på bekostnad av brukare och den välfärdspolitiska målsättningen om en vård och omsorg som ska ges utifrån behov.

### **LOV är en dålig styråra för en jämlik vård och omsorg**

Lagen om valfrihetssystem har i första hand vuxit fram ur ett företagsperspektiv. Fokus har ofta handlat om huruvida lagen implementerats på ett

92 Konkurrensverket (2012) s. 25.

93 Edebalk, P.G. (2011). *Kundval inom äldreomsorgen – om kunskap och forskningsbehov*, Meddelanden från Socialhögskolan 2011:7.

94 Edebalk, P.G. (2011), SKL (2010), Vårdval (2012), *Effekter av valfrihet inom hälso- och sjukvård*.

95 Mienow, B., Parker, M. & Thorlund, M. (2011), “Consumers of eldercare in Sweden. The semblance of choice” in *Social Science and Medicine*, 73.

96 Mienow, B., Parker, M. & Thorlund, M. (2011).

sätt som kan antas leda till att konkurrensen mellan utförare ökar. Analyser och utvärderingar av lagen utmärks av ett mer eller mindre explicit ställningstagande om att möjligheten för den enskilde att välja utförare i sig är en garant för en bättre medicinsk vård och social omsorg. Verktyget snarare än målet hamnar i centrum.

Men det finns tydliga tecken på att LOV är en dålig styråra för att skapa en jämlik vård och omsorg.<sup>97</sup> Socialstyrelsen har utvärderat lagen om valfrihetssystem ur ett medborgarperspektiv och kommer till slutsatsen att kundvalsmodellen bidrar till en ökad differentiering av den vård och omsorg som olika grupper av brukare får:

*”Vården och omsorgen var inte jämlik och likvärdig innan valfrihetssystem enligt LOV infördes. Valfriheten i sig bidrar inte heller till att utjämna skillnaderna i dessa avseenden.*

*Valfrihetssystem ger mer makt och inflytande till personer som kan agera kunder på en vård och omsorgsmarknad och fatta egna beslut. De som inte har den förmågan kommer i kläm om de inte får stöd i sina val och omval. I annat fall kommer valfrihetssystem med stor sannolikhet att leda till ökad ojämlikhet i vården.”<sup>98</sup>*

Dagens valfrihetssystem i kombination med – även ett ganska begränsat – vinstintresse tenderar att styra verksamheten på ett sätt som inte stämmer överens med välfärdspolitiska mål om vård och omsorg efter behov.

Vinstdriften riskerar ständigt leda till att snedvridande incitamentsstrukturer byggs upp. Till exempel skapar ersättningsmodeller med enhetliga ersättningsbelopp incitament för utförarna att inrikta sig på brukare som inte kräver så stora resurser eftersom det skapar störst lönsamhet i verksamheten. När vård- och omsorgsproducenter inte kompenseras för det ”extra arbete” det innebär att ta emot vård- och omsorgskrävande patienter finns en påtaglig risk att de prioriteras ned av utförarna. Det sker antingen genom att utförare inte väljer att etablera sig inom generellt ”tunga” områden, eller att brukare inte får tillgång till vård- och omsorg i den utsträckning som de egentligen har behov av.<sup>99</sup> På detta sätt riskerar exempelvis hälso- och sjukvårdslagens portalparagraf, om att vården ska prioritera den med störst behov oberoende av betalningsförmåga, att i praktiken urgröpas.<sup>100</sup>

### ***Kundvalsmodeller minskar möjligheten att ta och kräva politiskt ansvar***

En annan konsekvens av LOV är de politiskt folkvaldas möjligheter att ha ett direkt inflytande över välfärdsverksamheterna begränsas. Det innebär att de praktiska möjligheterna för medborgare att kräva politiskt ansvar minskar samtidigt som möjligheterna för politiker att ta politiskt ansvar minskar. Etableringsfriheten, det vill säga möjligheten för privata aktörer att starta

97 Meagher, G. & Szebehely, M. (2012), “Long-Term Care in Sweden: Trends, Actors, and Consequences”: Ranci, C. & Pavolini, E. (red.) *Reforms in Long-Term Care Policies in Europe. Investigating Institutional Change and Social Impacts*.

98 Socialstyrelsen (2012), *Valfrihetssystem ur ett befolknings- och patientperspektiv*, s. 9.

99 Kammarkollegiet (2012), s. Det bekräftas även av erfarenheter från Vårdval Stockholm som visar att för att säkerställa verksamhetens lönsamhetsnivå, oavsett om det gäller vinstsökande eller offentliga aktörer, prioriteras lätta och enkelt behandlade diagnoser och symptom, medan personer med tidskrävande och kroniska sjukdomstillstånd, multisjuka och personer med psykisk eller socialt betingad ohälsa prioriteras ned. Dahlgren, G. (2010) ”Vård på lika villkor – drivkrafter och motkrafter” i *Socialmedicinsk tidskrift* 1/2010.

100 Se § 2 i Hälso- och sjukvårdslagen (1982:763).

väl-färdsverksamheter och garanteras offentliga medel, gör det också svårare för politiker att identifiera och styra medel till områden eller grupper där man bedömer att det krävs särskilda sociala investeringar.

Inte heller har kommuner, landsting eller ideella aktörer (ekonomisk) möjlighet att avvika markant från privata vinstdrivna utförare i fråga om exempelvis bemanning och lönenivåer.

Det offentligas kvalitetsnivå är således inte i sig en garant för en tillräckligt god vård och omsorg. I kombination med den resursbrist som är ett av de grundläggande problemen inom välfärdstjänsterna riskerar en konkurrensutsättning leda till en negativ spiral, där ett kortsiktigt ekonomiskt betraktelsesätt sprider sig och det långsiktiga kvalitetsutvecklingsarbetet blir lidande. För att välfärdsverksamheter ska kunna bedrivas utifrån målet om god vård och omsorg efter behov måste det vara möjligt att styra medel dit behoven är som störst. Den möjligheten minskar när marknadsprinciper blir styrande.

### **Går det att reglera fram kvalitet och jämlikhet?**

Lagen om valfrihetssystem begränsar politikernas möjlighet till operativt inflytande över vård- och omsorgstjänsterna. Kvarstår då påverkan genom kontraktrelationen mellan huvudman och utförare? Analyser av upphandlingsreglerna visar att kommuner och landsting har möjlighet att ta ut svängarna mer i fråga om sociala krav och målsättningar än vad man i dag i allmänhet gör.<sup>101</sup>

Är bättre utformade kontrakt en framkomlig väg för att bättre balansera marknadsprinciper mot välfärdspolitiska mål? Kanadensisk och australiensisk forskning (länder med stor erfarenhet av olika typer av vouchersystem inom vård- och omsorgsområdet) visar att de kontraktssystem som utformas för att målstyra verksamheter och motverka suboptimering av välfärdens resurser tenderar att bli oerhört komplexa och därtill mycket svåra att kontrollera och följa upp.<sup>102</sup> Risken för verksamheten är att fokus förskjuts till de mätbara åtgärder som regelverken föreskriver istället för att hantera vård- och omsorgsbehov och problemområden som kanske egentligen är mer angelägna.

Kontraktregleringen har på grund av behovet att hantera potentiella negativa konsekvenser av vinstdrift blivit en förutsättning för att ge tillträde

<sup>101</sup> Det finns en tämligen stor samstämmighet om att det inom ramen för upphandlingslagstiftningarna finns ett större utrymme att ställa sociala och olika typer av kvalitetskrav utifrån välfärdspolitiska strävanden än vad som skett i praktiken. I LOU (1 kap. 9a §) ges huvudmännen möjlighet att beakta till exempel miljöhänsyn och sociala hänsyn. En orsak till att det inte varit särskilt vanligt är att Sverige frivilligt implementerat detaljerade upphandlingsregler för offentliga välfärdstjänster (så kallade B-tjänster) som egentligen inte omfattas av EUs upphandlingsdirektiv. Det finns alltså ett rättsligt utrymme att till exempel prioritera en typ av utförare framför en annan så länge man uppfyller EUs rättsliga principer om likabehandling, proportionalitet och transparens. Lagen om valfrihetssystem ger ytterligare möjligheter till nationella särlösningar, i fråga om exempelvis kunskaps- och utbildningsbakgrund hos anställda, olika typer av kvalitetssäkringar och sociala målsättningar med verksamheten. Se bland annat Shekarabi, A., (2012) *Vinst och den offentliga tjänstemarknaden – en rättslig analys*, Arena Idé, Utredningstjänsten vid Sveriges Riksdag, *Offentligt finansierad verksamhet*, PM Dnr 2011:1050.

<sup>102</sup> Se bland annat Bannerjee, A., (2012) "Regulation and the role of the state – lessons learned from residential care for older persons in Ontario". Den australienska forskaren Gabrielle Meagher har i flertal publikationer diskuterat effekterna av New Public Management inom vård- och omsorgssektorerna, i Australien och andra anglosaxiska välfärdsstater.

till alternativa utförare inom välfärdstjänsterna. Samtidigt riskerar en allt för hård förreglering att strypa den innovationskraft som en mångfald av verksamhetsidéer i välfärden kan bidra med.<sup>103</sup>

Därtill innebär kontraktstyrningen att det skapas behov av en ökad administration som i sig tar tid och resurser från välfärdstjänsterna. Frågan är hur långt det är rimligt att gå i denna riktning för att försöka säkerställa att de välfärdspolitiska åtagandena ges tillräcklig tyngd i balansen mot marknadsmekanismer.

### **Brukarnas val, inte bolagens – alternativa inflytandemodeller**

Lagen om valfrihetssystem öppnar upp för fler privata företag inom vården och omsorgen, med det politiska syftet att skapa fler alternativ inom välfärdstjänsterna. LOV har i det initiala skedet lett till att antalet utförare, framförallt i storstadsområdena, har ökat. Men ökningen av antalet utförare tycks dock inte lett till att brukarna har en särskilt mycket större mångfald av vård och omsorgstjänster att välja mellan.<sup>104</sup> Konkursverket visar att även utförarna själva uppfattar att systemet leder till "*många liknande verksamheter med olika, större huvudmän*".<sup>105</sup> Det har blivit "mer av samma sort" istället för innehållsmässigt och kvalitativt olika alternativ att välja mellan.

Även om valfrihetsmodeller inte missgynnar småskalighet i samma grad som LOU förutsätter konkurrensmodellen att populära företag expanderar på bekostnad av andra. Redan idag finns en stark koncentration till några stora vård- och omsorgsföretag och inom ramen för LOV-lagstiftningen finns inget som stoppar upp tendensen till ägarkoncentration på vård och omsorgsområdet. Företagare själva uppfattar att den marknad som regleras av LOV kommer att domineras av några få stora ägare och att det främst är koncerner som i framtiden kommer att kunna konkurrera inom de olika verksamheterna.<sup>106</sup>

Den valfrihet som erbjuds brukare tycks alltså vara den mellan flera stora företag som erbjuder liknande typer av tjänster. Det motsvarar i väldigt liten grad det inflytande över välfärdstjänsterna som faktiskt efterfrågas. Forskning visar att äldre inte i första hand vill ha möjlighet att välja utförare utan snarare efterfrågar möjligheten att kunna påverka tjänsternas innehåll, på vilket sätt de utförs och av vem.<sup>107</sup> Den flexibilitet som önskas är en som ligger mycket närmare vardagsbesluten än huruvida företaget som utför tjänsten är Carema eller Aleris.

På olika håll i Sverige har det skett försök med att utveckla omsorgstjänsterna på ett sätt som bättre svarar mot äldres och funktionshindrades rätt till självbestämmande omsorgen. Den så kallade Göteborgsmodellen är en av de mest välkända, där den kommunala äldreomsorgen utvecklades för att ge

---

103 Läs mer om denna problematik i nästa avsnitt och se även resonemang om detta problemkomplex applicerat på utbildningssektorn i Vlachos, J. (2012) "Är vinst och konkurrens en bra modell för skolan?" i *Ekonomisk debatt* nr. 4/2012.

104 Konkursverket (2010), s. 54–55.

105 Konkursverket (2010), s. 56.

106 Konkursverket (2010), s. 54–55.

107 Mienow, B., Parker, M. & Thorslund, M. (2011).

de äldre ett större inflytande över den hjälp man hade rätt till.<sup>108</sup> Den sammanlagda bilden understryker vikten av en kombination av voice och exit som långsiktig strategi för brukares inflytande över välfärdstjänsterna. Det krävs för att säkerställa att valmöjligheten blir brukarnas och inte bolagens.

---

<sup>108</sup> Lofström, C. (2007), *Framtidens hemtjänst? Om valfrihet/inflytande, förenklad biståndsbedömning och nya yrkesvillkor*, FouVäst.

## 6. Välfärdsvinster – tillit, effektivitet och styrning

NÄR UTVECKLINGEN INOM den svenska välfärdssektorn analyseras, med särskilt fokus på de verksamheter som berörs av lagens om valfrihetssystem (LOV), växer en tydlig problembild fram. Det tycks som att det är framför allt tre problemområden som utmönstrar sig. Vinstdrift i välfärdssektorn tycks leda till växande legitimitetsproblem, liksom till ökade svårigheter att styra verksamheten utifrån de politiskt uppställda målsättningarna. Dessutom tycks den främsta kvalitetsfaktorn, personalen och personalens utbildning, allt för ofta nedprioriteras för att verksamheten ska kunna generera önskad avkastning till ägarna.

I detta kapitel granskas samtliga dessa problemkomplex. Dessutom kopplas analysen till såväl svensk som internationell forskning på området. Inledningsvis bör dock något sägas om själva vinstbegreppet. Det är inte helt oproblemiskt att få en klar bild av hur skattepengar kan omvandlas till värden som förs ut ur välfärdsverksamheten.

### **Vinst, tillit och transparens**

Vinst är ett trubbigt mätinstrument. Ett mer relevant begrepp är, som sekretariatet bedömer det, värdeöverföringar. De stora koncernerna har ju visat sig använda relativt komplicerade transaktioner för att pressa skattepengar ut ur välfärdssektorn. Dessutom tycks de riktigt stora vinsterna uppkomma vid försäljning.<sup>109</sup> Utöver detta finns det ett antal möjligheter att under affärshemlighetens täckmantel göra transaktioner för att lyfta skattepengar ur de offentligt finansierade välfärdsverksamheterna.

En kort lista över några av möjligheterna till ”dolda” värdeöverföringar kan se ut så här:

- *Lån, räntor och avskrivningar.* Här handlar det exempelvis om så kallade aktieägarlån, där moderbolaget befinner sig utomlands i ett land med förmånliga skatteregler och lånar till det svenska dotterbolaget till en internränta som ofta vida överstiger svensk bankränta.
- *Hyror.* Välfärdsföretaget kan hyra lokaler av ett bolag inom samma koncern och betala en hyra som överstiger den marknadsmässiga.
- *Löner och arvoden kan läggas på nivåer som varken motsvarar kollektivavtal eller vad som kan anses vara affärsmässigt motiverat.*
- *Köp av tjänster* från andra bolag i samma koncern, exempelvis olika konsulttjänster där ersättningen är högre än om anbud tagits in.

Hur värdeöverföringarna inom en koncern på dessa områden görs är i praktiken omöjligt att genomskåda. Skatteverket har i en rapport nyligen försökt ringa in problematiken, men fortfarande återstår mycket att göra innan man kan börja tala om att det finns någon form av transparens i denna sektor.

Visserligen kan många av riskkapitalbolagens transaktioner regleras via lagstiftningen. I aktiebolagslagens 32 kapitel som reglerar villkoren för bolag med särskild vinstbegränsning (så kallade SVB-bolag) finns det exempelvis

<sup>109</sup> De fyra största vårdbolagen har exempelvis allihop bytt ägare de senaste åren. Totalt uppgår vinsterna enbart för dessa bolag till 7,2 miljarder kronor, se SvD (2001-03-09) ”Miljardklipp på skattepengar”.



begränsningsregler som gör att de icke affärsmässiga värdeöverföringarna kan stoppas. Men antalet aktörer som agerar under SVB-bolagens bestämmelser är idag försumbara.

Grundproblemet kvarstår alltså. Inom ramen för den offentligt finansierade privata välfärdstjänsterna är bristen på transparens uppenbar. Detta är även i grunden ett demokratiproblem eftersom det ju är våra gemensamma skattpengar som strömmar in och ut i olika privata fickor och konton, utan att allmänheten har någon större möjlighet att granska vad som sker. Sekretariatet anser därför att ”öppna böcker” bör införas för alla företag som agerar inom välfärdssektorn.<sup>110</sup>

Men det handlar inte enbart om transparens. En majoritet av de svenska välfärdskoncernerna ägs av riskkapitalfonder som har höga avkastningskrav, ibland upp emot 25–30 procent. Detta är en avkastning som byggs upp av skattemedel.<sup>111</sup> Självklart leder den beskrivna situationen till att många av välfärdssektorns brukare känner oro när de själva eller deras anhöriga möter exempelvis en vinstdriven vård- eller omsorgsverksamhet. Risken är uppenbar att andra saker än brukarens bästa prioriteras först. Här framträder med andra ord ett omfattande tillitsproblem.

Enligt en relativt ny dansk studie som gör en bred länderjämförelse finns det dessutom mycket som tyder på att både löner och lönevillkor försämras när offentlig verksamhet läggs ut till privata aktörer. I Danmark och Sverige finns också dessa inslag, men här är bilden dock inte lika negativ. Bättre avtal kan möjligen vara en orsak.<sup>112</sup> Generellt kan vi emellertid konstatera att införande av privatiseringar och avregleringar har gått hand i hand med försämrade villkor på svensk arbetsmarknad.<sup>113</sup> Inte heller dessa studier visar att utvecklingen stärkt förtroendet för vinstdriven välfärdsverksamhet.

I Sverige uttrycks denna brist på tillit till den vinstdrivna verksamheten genom det faktum att över 80 procent av medborgarna uttryckligen vill att vinsterna återinvesteras i verksamheten.<sup>114</sup> Också LO-kongressens beslut om att införa en ”non-profit-princip” i vård, skola och omsorg kan ses som ett uttryck för detta. Utvecklingen har bidragit till att professionalism och yrkeskunskap har nedvärderats och konsekvensen tycks allt för ofta bli bristande kvalitet på tjänster och service.<sup>115</sup>

### ***Skillnader mellan sophertering och äldrevård?***

Enkelt uttryckt finns två grundläggande problem med vinstdriven skattefinansierad välfärdsverksamhet:

---

110 För en intressant diskussion om förslaget om ”öppna böcker” se exempelvis Fredrik Westanders artikel i Dagens Arena (2012-08-06), ”Varken vinstlinjen eller kvalitetslinjen räcker i välfärden”.

111 Se exempelvis SVT (2011-12-21) ”Rekordvinst för friskolejätte” eller Affärsvärlden 2011-12-05.

112 Helby Pedersen, O m.fl. (2011), *Effects of contracting out public sector tasks – A researchbased review of Danish and international studies from 2000–2011*, AKF.

113 Bengtsson, E m.fl. (2012), *Arbetsmiljörapport*, Tankeverksamheten inom arbetarrörelsen i Göteborg.

114 Detta är resultatet av en opinionsundersökning som LO låtit Novus opinion göra, se artikel i Dagens Arena 2012-10-01. Resultatet stämmer väl överens med tidigare opinionsundersökningar i ämnet som gjorts av bland annat Famna och Lärarnas Tidning.

115 Shirin Ahlbäck Öberg och Sten Widmalm, DN-debatt 2012-10-26. Se även Ahlbäck Öberg, S (2010) ”Framväxten av granskningssamhället: en fråga i författningpolitisk skugga”; Jerneck M. & Baldersten, B (red), *Kontraster och nyanser: Svensk statsvetenskap i brytningstid*, Hall, P (2012), och Sverker Sörlin och Jesper Mejling på DN-debatt, 2011-03-20.

1. Vinstdriften får styrande effekter på verksamhetens innehåll, vilket gör att andra viktiga välfärdspolitiska målsättningar åsidosätts. Så kallad sub-optimering riskerar att uppstå.
2. Vinstdriften leder till ineffektiv användning av skattemedel. De resurser som skulle ha kunnat återinvesteras i verksamheten försvinner, via olika typer av värdeöverföringar, iväg till privat förmögenhetsuppbyggnad.

Det finns en uppenbar risk att vinstsyfte leder till ett allt för ensidigt fokus på att pressa kostnaderna. På skolans område liksom i äldreomsorgen tycks det råda enighet om att den främsta kvalitetsfaktorn är personalen och personalens kompetens. Det har också visat sig att vinstdriven privat verksamhet ofta har lägre bemanning per brukare, lägre andel utbildade anställda och fler korta osäkra anställningar jämfört med offentliga eller privata non-profit-utförare. Det finns en uppenbar risk att detta leder till att kvaliteten blir lidande. Detta riskerar bli fallet på grund av att det är extra svårt att mäta kvaliteten i verksamheter som är "mjuka och människonära" – så som är fallet i vården, skolan och omsorgen.<sup>116</sup>

Internationell forskning visar att det i princip är omöjligt att avgöra när man nått upp till en önskvärd eller acceptabel kvalitetsnivå, i synnerhet i olika välfärdsverksamheter. Ett sådant mätsystem finns helt enkelt inte idag. Risker är då att när något så tydligt konkret och mätbart som ett vinstmål ställs mot ett mera svårmeasurable och otydligt kvalitetsmål riskerar vinsten nästan alltid att prioriteras före kvaliteten.<sup>117</sup> När verksamheter drivs med vinstsyfte skapas också helt naturligt starka incitament, på grund av hur ersättningssystemet idag är konstruerat, att söka sig till de minst resurskrävande brukarna. Detta leder till ökad social segregation och samhällsekonomiskt ineffektiva utfall.<sup>118</sup>

Företrädare för den privata välfärdsföretagen hävdar att det inte behöver vara så. Men inbyggt i deras argumentation finns en föreställning om att komplicerade verksamheter enkelt kan styras med hjälp av kvantitativa mått. Men de mått som man i verksamheterna är ålagd att återrapportera visar sig ofta inte stämma överens med de yrkesverksammas förståelse av vad som utgör ett väl utfört arbete.<sup>119</sup> Det har bland annat inneburit att utvärderingarna i regel koncentrerar sig på det som går att mäta, och man riskerar då blir slav under metoden – det som inte går att mäta finns helt enkelt inte (samtal med äldre i vården, extra läxhjälp till elever med behov och så vidare).<sup>120</sup>

116 Se exempelvis Hartman, L (red.) (2011), *Konkurrensens konsekvenser*. Se även Vlachos, J (2012) "Är vinst och konkurrens en bra modell för skolan?" i *Ekonomisk debatt* nr. 4/2012.

117 Se exempelvis Donahue, J (1992), *Den svåra konsten att privatisera*. Även Bo Rothstein och Jonas Vlachos berör detta i *Ekonomisk Debatt*, *Temanummer: Konkurrens i välfärden*, nr. 4/2012 liksom Szebehely, M (2012), *Jämlik ålderdom*.

118 Se exempelvis Dahlgren, G (2010), "Vård på lika villkor" i *Socialmedicinsk tidskrift*, vol 87 nr. 1/2010, (2011), eller Dahlgren, G (2011) "Varför ökar ojämlikheten i Stockholmsvården?" på [Newsmill.se](http://Newsmill.se). Se även Nordgren, L (2003), *Från patient till kund – Intåget av marknadstänkande i sjukvården och förskjutningen av patientens position*.

119 Shirin Ahlbäck Öberg och Sten Widmalm, DN-debatt 2012-10-26.

120 Se Lundqvist, L (2010), "Privatisering" i Rothstein, B (red.) *Politik som organisation. Förvaltningspolitikens grundproblem*, SNS-förlag, Lindgren, L (2006), *Utvärderingsmonstret: Kvalitets- och resultatmätning i den offentliga välfärden*. För ett antal konkreta exempel se Rosenberg, G (2004), *Plikten, profiten och konsten att vara människa*.

Enligt John Donahue kan konkurrensutsättning av offentligt finansierad verksamhet leda till höjd effektivitet om tre kriterier är uppfyllda:<sup>121</sup> att det går att skapa en reell konkurrens mellan olika utförare, att en effektiv inspektion av kvaliteten finns och även en möjlighet att omgående stänga av entreprenörer som inte håller måttet, att kontrakten som tecknas måste vara möjliga att precisera så att kvaliteten på tjänsten/produkten kan definieras och mätas.

Donahue hävdar att på områden där den produktiva effektiviteten är viktig – det vill säga hårdare och mer tekniska tjänster så som exempelvis sophämtning, busstrafik och byggande – är det mindre problematiskt att hitta fram till rimliga kvalitetsmått, vilket gör dessa tjänster lättare att konkurrensutsätta. Det är inte lätt men ändå fullt möjligt att relativt väl avgöra om en byggnadskonstruktion eller ett vägbygge uppfyller specificerade krav på exempelvis säkerhet, tillgänglighet, påfrestning och långsiktig hållbarhet.<sup>122</sup>

När det gäller att hantera människor, som i utbildningen och vården där det är centralt att verksamheten dessutom utförs med respekt för den enskildes integritet och värdighet, blir det betydligt mer problematiskt. Här menar Donahue att det är näst intill omöjligt att konstruera rättvisande och rimliga kvantitativa mått som styr i rätt riktning. Statsvetaren Bo Rothstein har något tillspetsat försökt ringa in denna problematik. *”Vi bryr oss helt enkelt inte så mycket om hur soporna hämtas, men vi bryr oss verkligen mycket om hur de äldre vårdas.”*<sup>123</sup>

Man skulle kunna använda ett liknande sätt att resonera, som Rothstein använder sig av, för att förklara varför det är skillnad på att bygga en skola eller driva en skola. Eller varför det är skillnad på att ta fram en skolbok eller undervisa i ett klassrum och betygssätta elever.

Skolbyggen och skolböcker är lättare att upphandla, på grund av att det är betydligt enklare att upprätta specifika och mätbara kvalitetskrav, än när det gäller undervisning och betygssättning. Dessutom är betygssättningen ju en form av myndighetsutövning som av den anledningen inte helt oproblematiskt kan göras till en vara/tjänst på en marknad.<sup>124</sup>

Man bör inte underskatta problemen med att upprätta kravspecifikationer som handlar om att insatser ska ges utifrån behov och inte efterfrågan eller att fostra demokratiska individer, där likvärdighetsprincipen är ju central och dessutom minskar med en social selektering/segregering.

Professor Marta Szebehely, som studerat äldreomsorgen i nordiskt och internationellt perspektiv, konstaterar att erfarenheter från andra länder

---

121 Donahue, J (1992).

122 På dessa områden har också standardiseringsarbetet kommit en bra bit på väg, se exempelvis [www.sis.se](http://www.sis.se). När det gäller välfärdstjänster pågår just nu inom SKL ett standardiseringsarbete, men här har man inte alls kommit lika långt som när det exempelvis gäller olika typer av tekniska tjänster.

123 Rothstein, B ”Men precis tvärtom! Sex förblandningar i debatten om konkurrens och välfärdsstat”, *Ekonomisk Debatt* nr. 4/2012, s. 51.

124 Se exempelvis en artikel i DN (2011-05-17) av Göran Rosenberg, där han problematiserar det faktum att betygsnivåerna på olika skolor har blivit rekryteringsargument för dessa skolor vilket i sin tur blir en drivkraft som medverkar till så kallade betygsinflation. Se också Jonas Vlachos resonemang avseende ”betygsinflationen” i SNS-antologin *Konkurrensens konsekvenser* kapitel 3, ”Friskolor i förändring”.

inte ger stort hopp om att enbart hårdare kvalitetskontroll kan skapa kvaliteten i vinstdriven välfärd. Hon säger istället:

*”Att hoppas att skärpt reglering och kvalitetskontroll är vägen framåt motsägs grundligt av mina kanadensiska och amerikanska kollegors erfarenheter: var fjärde sjukhem i USA är av riktigt undermålig kvalitet trots skarpa kontrollsystem – och det är sämre i vinstsyftande än i icke vinstsyftande, och sämst i sjukhem som drivs av riskkapitalbolag. I Ontario finns det 450 standardsom sjukhemmen ska leva upp till (var och en tillkommen efter en vårdskandal); med påföljd att det finns en jättelik byråkratisk apparat för att övervaka efterlevnaden. Detta försvårar den goda omsorgen men hindrar inte avarterna.”*<sup>125</sup>

Andra forskare, som Jonas Vlachos, ser till och med växande problem när det gäller skolektorn om man skulle försöka sig på att skapa mätbara kvalitetskrav. De specificerade krav som då krävs riskerar enligt Vlachos att leda till en så hårt reglerad och standardiserad skola, att själva styrningen blir ett hot mot såväl kvaliteten som valfrihet.<sup>126</sup>

### **Utveckla befintliga verktyg och mått**

Även om det finns uppenbara problem och komplikationer förenade med att mäta kvaliteten i välfärdssektorn är det naturligtvis viktigt att fortsätta utveckla och förbättra de verktyg och metoder som faktiskt finns. Föreställningen om att alla problem löses om vinstuttagen begränsas eller vinstdriften försvinner ur välfärdssektorn är allt för naiv. Vad som krävs är istället en kombination av åtgärder, som begränsar vinstdriften och samtidigt stärker kvalitetsarbetet.

Socialstyrelsen, liksom många andra som använder sig av jämförande kvalitetsmått, arbetar huvudsakligen med tre olika typer av kvalitetsmått:<sup>127</sup>

- *Strukturmått* anger förutsättningar, eller resurser, för kvaliteten i en verksamhet. Det kan exempelvis handla om personal, kompetens, lokaler, utrustning och policydokument.
- *Processmått* speglar själva utförandet, vad som faktiskt görs inom en verksamhet. Det kan till exempel handla om arbetssätt, rutiner, bemötande, preventiva åtgärder och behandlingar av olika slag.
- *Resultatmått* visar resultaten och effekterna av en verksamhet. Det kan handla om verksamhetens effekter för de berörda, såsom exempelvis återställd hälsa, verifierad kunskap eller brukarnas grad av tillfredsställelse med olika insatser.

Socialstyrelsen som analyserat effekterna av konkurrensutsättning konstaterar i sin ofta citerade rapport att antalet studier är för få för att man ska kunna dra några slutsatser om skillnaden mellan privat vinstdriven verksamhet och annan. Man säger exempelvis: *”För att dra några säkra slutsatser behövs ytterligare underlag som idag saknas.”*<sup>128</sup>

Mot denna bakgrund kan det tyckas vara lite märkligt hur Socialstyrelsens rapport ofta används av ”vinstförespråkare”, det vill säga som ett bevis

125 Citatet här hämtat från Lena Sommestads hemsida:

<http://lenasommestad.wordpress.com/2012/10/28/vagen-mot-vinstbegransning-i-valfarden>. Se även Himmelweit, S. (2012).

126 Jonas Vlachos, ”Är vinst och konkurrens en bra modell för skolan?”, *Ekonomisk Debatt*, nr. 4/2012.

127 Socialstyrelsen (2012) *Kommunal eller enskild regi, spelar det någon roll? – en jämförelse av utförare av vård och omsorg om äldre*, s. 14.

128 Ibid, s. 7.

för att det inte finns några kvalitetskillnader mellan offentlig och privat vinstdriven verksamhet. Mer korrekt hade varit att konstatera att Socialstyrelsens rapport snarare understryker de nämnda problemen med kvalitetsmätning och kvalitetsjämförelser som råder idag och att det på området krävs ett omfattande framtida metodutvecklingsarbete.

Visst är det viktigt att utveckla samtliga typer av kvalitetsmått som Socialstyrelsen och andra idag arbetar med. Men det så kallade strukturmåttet måste ändå anses vara det tyngsta och ur kvalitetssynvinkel det mest omfattande. Detta inte minst beroende på att verksamhetskostnaderna i välfärdssektorn ju mest består av löner och att personalen av de initierade forskarna utpekas som den absolut viktigaste kvalitetsfaktorn.

Mot denna bakgrund bör någon form av bemanningskrav samt krav på personalens utbildning vara intressanta att utveckla vidare. Kombinerat med det förslag till begränsning av privata vinstuttag ur välfärdssektorn som föreslås i rapporten kan, som utredningssekretariatet ser det, krav på bemanning och utbildning bidra till att långsiktigt förstärka kvalitetssäkringen i välfärdssektorn.

### ***Kvasimarknadens styr- och effektivitetsproblem***

När det gäller John Donahues första kriterium (se ovan) för att överhuvudtaget acceptera tanken på konkurrensutsättning, det vill säga att det finns eller går att skapa en reell konkurrens mellan utförare, kan man knappast påstå att så är fallet inom dagens svenska välfärdssektor. Som tidigare konstaterats har det inom välfärdssektorn skett en tydlig koncentration till stora och vinstsyftande bolag i alla de delar och sektorer där verksamheterna konkurreras ut.<sup>129</sup>

Istället för fungerande marknader och verklig konkurrens är det mer rättvisande att beskriva den svenska välfärdsmarknaden som en *kvasimarknad* med en stor andel *privata oligopol*. Kvasimarknadsteori rör situationer där ett offentligt monopol ersätts av en kommersiell marknad, men inte av en "normal marknad". När man jämför en kvasimarknad med vad som kännetecknar en marknad, enligt neoklassisk ekonomisk teori, brukar tre aspekter föras fram:<sup>130</sup>

1. Verksamheten finansieras av tredje part, som varken är konsument eller producent. Efterfrågan bestäms av den offentliga budgeten. Det innebär att det inte är i mötet mellan utbud och efterfrågan som priset sätts, utan istället är det politiska beslut som avgör.
2. Alla aktörer reagerar inte "normalt" på marknadens incitament, inte minst beroende på att det också oftast finns icke-vinstmaximerande aktörer. Ett föräldrakooperativ eller en ideell organisation reagerar inte på samma sätt som ett aktiebolag.
3. Vid upphandlingar är det inte konsumenten som väljer utförare, utan urvalet görs istället av den som upphandlar. Även i så kallade kundvals-system finns olika typer av urvalsmekanismer och offentliga urval som avgör vem som kan eller får bli utförare.

<sup>129</sup> Detta avsnitt följer i långa stycken det som finns i SNS-antologin *Konkurrensens konsekvenser*, Hartman, L (red.) (2011).

<sup>130</sup> Se Hartman, L (red.) (2011), sid 18ff. Denna utgår bland annat ifrån Le Grand, J och Bartlett, W (1993), Blomqvist, P och Rothstein, B (2000), Hirschman, A.O (1970) och Schleifer, A (1998) "State versus Private Ownership" i *Journal of Economic Perspectives*.

Det finns kostnadsdrivande inslag i olika typer av marknadsierade system. I ett system där privata företag bedriver verksamhet för offentliga medel måste skattepengarna också räcka till en utbyggd och effektiv kontrollapparat och ständiga uppföljningar och omförhandlingar av avtalen. Till de ökade administrativa kostnaderna kommer även att i den kommersialiserade välfärden läggs stora summor på reklam och marknadsföring. Även dessa kostnadsposter bör vägas in när man utifrån ett helhetsperspektiv analyserar frågan.

I SNS-antologin Konkurrensens konsekvenser diskuteras begreppet kvasimarknad lite mer ingående. Forskarna Le Grand och Bartlett refereras ofta. Precis som Donahue listar de en rad förutsättningar för att en kvasimarknad ska kunna fungera väl.<sup>131</sup> De anser att ett lyckat resultat kräver en marknadsstruktur som är baserad på konkurrens och priser, med kontrakt och komplett information, med begränsade transaktionskostnader (inräknat kostnader för byte av utförare), med en balanserad motivationsstruktur och utan negativa effekter i form av att enbart de mest lönsamma kunderna prioriteras (så kallade cream skimming).

Sekretariatet konstaterar att knappast något av Le Grands och Bartletts kriterier är uppfyllda när det gäller den svenska "välfärdsmarknaden". Inom kundvalssystemen är exempelvis ersättningen per kund ofta fast så kallad enhetlig taxa. När det gäller upphandlad verksamhet har också många kommuner gått över till en form av fast prissättning, eftersom det har varit för svårt att specificera exakta kvalitetskrav. I båda dessa fall blir konsekvensen att utförarnas möjligheter att plocka ut vinst görs helt beroende av om de kan pressa ned kostnaderna. Den främsta kostnaden i dessa verksamheter är också samtidigt den främsta kvalitetsfaktorn. Vinstdriften riskerar då att gå ut över kvaliteten.<sup>132</sup>

I välfärdssektorn är det sällan önskvärt att konkurrensen blir så hård att den leder till ständig utslagning och nedläggning av verksamheter som inte klarar av konkurrensen. Inom vård, skola, och omsorg brukar tvärtom kontinuitet framhållas som viktig, inte minst ut brukarsynpunkt. Dessutom är det ofta för utföraren förknippat med betydande kostnader att starta eller lägga ned en verksamhet, liksom det är för brukaren att byta verksamhet.<sup>133</sup> I så kallade kundvalskommuner var det år 2009 i genomsnitt 4 procent av brukarna som bytte utförare i hemtjänsten.<sup>134</sup> Detta är antagligen starkt kopplat just till behovet av att kontinuitet är ett så viktigt värde inom äldreomsorgen. Skolforskaren John Hattie har också lyft fram att byte av skola i sig har en stark negativ inverkan på studieresultatet.<sup>135</sup>

Om kontinuiteten inom dessa välfärdsverksamheter upplevs som viktigare än på "vanliga marknader", och det finns starka faktiska hinder att byta utförare, försvagas givetvis marknadens funktionssätt. Man kan alltså utifrån detta perspektiv ifrågasätta om det överhuvudtaget är klokt att överföra ett marknadstänkande till denna typ av välfärdsverksamhet. Men betänkligheterna stannar trots allt inte där.

---

<sup>131</sup> Le Grand, J och Bartlett, W (1993).

<sup>132</sup> Lindgren, A-M (2012), *Se upp för falska analogier*, Arbetarrörelsens tankesmedja

<sup>133</sup> Vlachos, J, "Friskolor i förändring" i Hartman, L (red) (2011).

<sup>134</sup> Intervju med Marta Szebehely i Dagens Arena, "Det finns en naiv tro på konkurrens i välfärden", 2011-11-10.

<sup>135</sup> J. Hattie (2009), *Visible Learning*.

När det gäller tillgången till en allsidig information om skillnader mellan de olika utförarna måste man också konstatera att det finns betydande brister. Visst pågår ett arbete med exempelvis så kallade öppna jämförelser. Men den offentliga informationen är idag långt ifrån heltäckande. Dessutom riskerar informationen att snedvridas till det som faktiskt går att mäta, vilket inte betyder att det är just detta som varken är eller bör vara det mest relevanta för att kunna göra ett välinformerat val. Situationen kompliceras än mer på grund av att det ju oftast inte är brukaren själv, utan en eller flera anhöriga, som angående förskola och äldreboende.

Le Grands och Bartletts tankar om en balanserad motivationsstruktur handlar om att det bör finnas drivkrafter på marknaden som leder fram till en ökad kvalitet och effektivitet. Men när det råder en informationsobalans, vilket det oftast gör, mellan producenter och brukare är det inte säkert att detta kan uppnås. Fokus riskerar då att sättas på den typ av kvalitet som är mätbar, samtidigt som faktorer som är mer svårkvantifierbara inte får lika stor uppmärksamhet. Om exempelvis enbart faktorer som telefontider, väntrummets inredning eller receptionistens goda bemötande blir det centrala vid avgörandet av en vårdcentralers kvalitet har man nog hamnat snett. Visst är också upplevelsen av skolmaten viktig, men denna faktor bör nog ändå inte ses som den viktigaste när det gäller att bestämma en skolas kvalitet.

Ett annat problem är så kallad "cream skimming". Detta handlar om verksamheter som etablerar sig i områden och regioner där de socioekonomiska förutsättningarna är goda och där få brukare kräver särskilda insatser som inte täcks av ersättningssystemet. Här finns ett intrikat samspel mellan marknadsmekanismens selekterande effekter och det socialt segregering boendet. Ett tydligt uttryck för detta är exempelvis att stockholmarna, trots att de är både yngre och friskare än genomsnittsbefolkningen i övrigt, ändå är de största "konsumenterna" av vård i form av antalet läkarbesök per invånare. Utbudet av vinstsyftande vårdverksamheter tenderar exempelvis att styras till områden med stor efterfrågan och därefter också påverka denna. Denna växelverkan medverkar onekligen till ökad social segregation.<sup>136</sup>

Utöver de perspektiv som nämnts kan det konstateras att förekomsten av externa effekter, som förknippas med viss välfärdsverksamhet, gör det svårt att omvandla denna till en "normal marknad". Det kan vara så att individens intresse inte sammanfaller med samhällets intresse. För en enskild elev är det exempelvis rationellt att få så höga betyg som möjligt med så liten ansträngning som möjligt. För en skola som är konkurrensutsatt kan det vara rationellt att ge glädjebetyg för att locka till sig elever. Men för samhället som helhet är det absolut inte önskvärt att elever går ut skolan med höga betyg, trots låga eller medelmåttiga kunskaper.<sup>137</sup>

Skola vård och omsorg ger inte bara välfärd för individen utan också för hela samhället. Det ligger därför i allas intresse att ha en frisk och välutbildad befolkning. Detta är ju grunden för utveckling och ekonomisk tillväxt. Därför finns det ett starkt intresse från hela samhällets sida och från de breda löntagargrupperna att ha ett inflytande över hur välfärden fungerar.

---

<sup>136</sup> Se exempelvis Dahlgren, G (2010) och (2011) Se även Nordgren, L (2003).

<sup>137</sup> Vlachos (2011).

## 7. Utredningens överväganden och förslag

### **Generella överväganden**

LOs välfärdspolitiska utgångspunkt är att tillgången till välfärd skall vara lika för alla – fattig som rik, gammal som ung, kvinna som man. Alla skall ha samma rätt till välfärdsinsatser utifrån sina skilda och individuella behov.

Men den svenska välfärdsstaten ska också vara ett rationellt arrangemang för samhället som helhet. Det finns samhällsekonomiska mål och motiv som inte kan uppnås på en oreglerad, privat marknad. Ett av de grundläggande skälen för ett djupgående offentligt engagemang inom välfärdsområdet är även ett starkare samhällsekonomiskt utfall. Väl utbyggda välfärdstjänster främjar tillväxt och jämställdhet genom att stimulera och möjliggöra en hög förvärvsfrekvens för både kvinnor och män.

Den svenska välfärdsmodellen är resultatet av att olika samhällsintressen ständigt bryts mot varandra. Gradvis har några välfärdspolitiska principer och överordnande målsättningar utmönstrats:

- Genom hög kvalitet på välfärdstjänster och socialförsäkringar tillfredsställs behov hos breda grupper. Därigenom bevaras och stärks även tilltron och stödet för den gemensamma välfärden.
- Den generella välfärdspolitiken bidrar till mer jämlika livschanser genom att syfta till att alla människor, oavsett bakgrund, ges lika tillgång till utbildning, vård och omsorg efter behov. De gemensamma resurserna kan därmed på ett effektivt sätt tas i anspråk för att stärka samhällsekonomins omställningsförmåga och svensk konkurrenskraft.
- Den sociala rörligheten stimuleras genom att välfärdspolitiken ger människor ur arbetarklassen möjligheter att bättre ta tillvara och utveckla sin inneboende potential. Den generella välfärdspolitiken är i grunden ett frihetsprojekt, där möjligheten att förverkliga "sina bästa stämningars längtan" ständigt utvidgas till fler medborgare.

Den svenska välfärdsmodellen har visat att det är både effektivt och tillväxtgenererande att via det offentliga se till att alla medborgare får tillgång till välfärd. Att alla omfattas har skapat en bred legitimitet och motiverat omfattande insatser för att öka utbildningsnivån och trygga folkhälsan, vilket lagt en grund för hög internationell konkurrenskraft.

### **Sverige har blivit en välfärdspolitisk experimentverkstad**

Idag är grundvalarna i den svenska samhällsmodellen hotade. Ett av grundproblemen är att välfärdstjänsterna sedan lång tid tillbaka har förringats. Kortsiktiga skattesänkningar har prioriterats före långsiktiga sociala investeringar. Resurstillströmningen till välfärdssektorn har kontinuerligt strypts samtidigt som privata och informella lösningar har fått ökat spelrum, ofta på bekostnad av offentliga lösningar. Sverige är idag ett av de OECD-länder där privatiseringarna och avregleringarna inom välfärdssektorn drivits fram allra snabbast.

De problem som skapas av dagens oreglerade vinstdrift i välfärdssektorn



kan, utifrån den analys vi gör i denna underlagsrapport, kort sammanfattas i tre punkter:

- *Ineffektivitet och kvalitetsbrister.* Idag går privata vinstuttag och värdeöverföringar allt för ofta ut över viktiga kvalitetsfaktorer – såsom personaltätet, utbildningskrav, anställningsförhållanden och lokaler. Utvecklingen leder till allvarliga kvalitetsbrister i verksamheter där brukarna ofta är beroendeställning.
- *Vinstdrift är en dålig styråra.* Den fria etableringsrätten på välfärdsområdet har i praktiken lett till en ”fri dragningsrätt på skattepengar”. Det är dessutom ett problem att ägarens intresse av kan styra verksamheten på ett sätt som inte stämmer överens med de välfärdspolitiska målen om vård och omsorg efter behov och en god utbildning för alla. Vinstdriften bidrar till att bygga upp snedvridande incitamentsstrukturer.
- *Legitimitetsbrist och demokratiskt underskott.* Uppmärksammade skandaler, där vinstdriven välfärdsverksamhet varit involverad, har allvarligt skadat förtroendet för välfärdssektorn. Genom att det införts olika marknadsmodeller har demokratiskt valda organen på lokal och regional backat från ansvaret för viktiga delar av välfärdssektorn. De värdeöverföringar som idag sker inom välfärdssektorn är långt ifrån transparenta, vilket gör det svårt för medborgare att kontrollera att skattepengar används på bästa sätt. Likaså har anställda i privatdriven verksamhet har inte samma yttrandefrihet som offentligt anställda, vilket gör att missförhållanden blir svårare att upptäcka.

Under de senaste decennierna har beslutsfattarna allt för ofta endast haft ideologisk trosvisshet som beslutsunderlag. Sverige har i allt för hög blivit en välfärdspolitisk experimentverkstad, där kortsiktiga vinstintressen tillåts gå före kvaliteten i välfärden. Frågan om vinstdrift i välfärdssektorn måste dock betraktas i ett helhetsperspektiv. Kvalitetsbristerna i välfärdssektorn är inte enbart ett resultat av att privata aktörer har tagit ut orimligt höga vinster. Huvudproblemet är att staten, kommunerna och landstingen under lång tid inte tillskjutit tillräckligt med resurser till välfärden. Om inte resursfrågan beaktas riskerar en begränsning av privata vinstuttag ur välfärdssektorn att bli en förhållandevis ineffektiv åtgärd. Risken är att den privata efterfrågan på välfärd istället tillgodoses utanför skattsedeln genom framväxten av ytterligare privata tilläggstjänster.

För sekretariatet är därför frågan om en vinstreglering i välfärdssektorn nära sammankopplad med resursfrågan. Det är helt enkelt frågan om två komplementära aspekter i en välfärdspolitisk helhetssyn. Vi bedömer att det krävas såväl djupgående som långsiktiga lösningar för att komma till rätta med problemen i välfärdssektorn. De åtgärder som här presenteras utgör ett batteri av åtgärder. Många av förslagen kan riksdag och regering ta beslut om att införa redan i år.

### **Därför föreslår utredningssekretariatet:**

att det tillsätts ett nationellt välfärdsråd, bestående av bland annat arbetsmarknadens parter och riksdagspartierna, som ges i uppdrag att tillsammans med forskare följa utvecklingen på området och kontinuerligt föreslå justeringar i det regelverk som

föreslås i denna rapport. Rådet får också i uppgift att mera i detalj definiera vilka vård-, skol- och omsorgsverksamheter som bör omfattas av den föreslagna lagstiftningen.

### **Non-profit-princip**

LO har i uppdrag att verka för en non-profit-princip i vård, skola och omsorg. De mekanismer som kan användas för att förverkliga en non-profit-princip kan något förenklat delas upp i två kategorier: *direkta* och *indirekta* begränsningsmekanismer.

De *direkta* begränsningsmekanismerna är de som går rakt in de strukturer som möjliggör värdeöverföringar från de offentlig finansierade verksamheterna till privata aktörer. Exempel på sådana mekanismer är begränsningsregler avseende vilka associationsformer som kan få uppdrag i de offentligt finansierade välfärdstjänsterna. Begränsningsregler avseende vinstutdelning och värdeöverföringar från offentligt finansierade välfärdstjänster räknas in i denna grupp. Även bestämmelser avseende beslut om tilldelning av offentliga medel (etableringskontroll) utgör sådana direkta begränsningsregler.

De *indirekta* mekanismerna kan betraktas som tröghetsbegränsningar. Exempel på sådana begränsningar kan vara tillståndsförfaranden vid överlåtelse av verksamheter, stärkt myndighetstillsyn, olika former av kvalitetskrav samt etiska koder. Även olika typer av bemanningsregler begränsar indirekt möjligheten att öka vinsten genom att dra ned på personal. Metoden och formerna för att föra ut värden från offentligt finansierade verksamheter är många. Det går inte enbart att fokusera på själva vinstutdelningen, utan det är mer riktigt att tala om värdeöverföringar.

Utredningssekretariatets uppfattning är att ett förslag som respekterar non-profit-principen måste innehålla en eller flera direkta begränsningsmekanismer. För att säkerställa att förslaget blir realistiskt bör dock även indirekta komponenter förekomma. Ett förslag bör således innehålla en blandning av både direkta och indirekta begränsningsmekanismer.

### **Överväganden och förslag angående vinstbegränsning och associationsformer**

En bred majoritet av svenskarna anser att de medel som avsätts till välfärden också ska gå till välfärden. När en brukare möter välfärdssektorn är det brukarens bästa som ska stå i centrum, inte det enskilda företagens vinstintresse. Idag är detta grundläggande förhållande inte entydigt fastslaget. Sekretariatet anser därför att regering och riksdag i lagstiftningen bör tydliggöra att huvudregeln ska vara att de skattekonor som avsatts för välfärden också ska gå till välfärden.

Det finns ingen anledning att "gå över ån efter vatten" om man vill man införa en vinstbegränsning i välfärdssektorn. Sekretariatets bedömning är att man kan utgå från den lagstiftning som redan finns. I dagens lagstiftning återfinns en effektiv möjlighet till begränsning av vinstuttag i 32 kap. aktiebolagslagen, genom en möjlighet att starta så kallade aktiebolag med särskild vinstbegränsning (SVB-bolag).<sup>138</sup>

<sup>138</sup> Denna vinstbegränsning har sin bakgrund i utredningen Aktiebolag med begränsad vinstutdelning (SOU 2003:98). Förslaget antogs av regeringen i prop. 2004/05:178 "Aktiebolag med särskild vinstutdelningsbegränsning". Förslaget infördes efter beslut i riksdagen i 32 kap. aktiebolagslagen (2005:551).

Utredningssekretariatet föreslår att *samhällsbolag* görs till huvudregel för aktiebolag i välfärdssektorn. Samhällsbolaget är en utveckling av SVB-bolagen. Samhällsbolagen ska utöver det som åligger SVB-bolagen, också främja allmännyttan. Vinstuttag och värdeöverföringar i samhällsbolagen begränsas till en nivå som motsvarar statslåneräntan + en (1) procent på det av ägarna tillskjutna kapitalet (jämför 32 kap § 5 i aktiebolagslagen, ABL). Undantag från huvudregeln kan dock göras genom driftsavtal (se nästa avsnitt).

Sekretariatets förslag gäller, liksom nuvarande regler för SVB-bolag, inte bara vinstutdelning utan även annan värdeöverföring. Begreppet omfattar i praktiken alla överföringar av tillgångar som inte är av rent affärsmässig karaktär, exempelvis att man säljer egendom till underpris, förvärvar egendom till överpris, betalar lön eller arvode för tjänster eller arbeten som inte kan betraktas som affärsmässiga, lånat ut medel till en i förhållande till marknadsräntan låg ränta eller upptar lån till högre ränta än marknadsräntan och så vidare.

Sekretariatet anser att upprätthållandet av välfärdssektorns framtida legitimitet kräver att möjligheterna för riskkapitalister och andra aktörer att plocka ut privata vinster och andra former av värdeöverföringar från välfärdssektorn begränsas.

### **Därför föreslår utredningssekretariatet:**

att en ny bolagsform, samhällsbolag, skapas för aktiebolag i välfärdssektorn.

Vinstuttag och värdeöverföringar i dessa samhällsbolag begränsas till en nivå som motsvarar statslåneräntan + en (1) procent på det av ägarna tillskjutna kapitalet (jämför 32 kap § 5 i aktiebolagslagen, ABL).

att huvudregeln för offentligt finansierad privat välfärdsverksamhet bör vara att den utförs av samhällsbolag eller föreningar och stiftelser som styrs av en non-profit-princip. Undantag från huvudregeln kan dock göras genom driftsavtal (se nästa avsnitt).

### **Överväganden och förslag angående disposivitet och driftsavtal**

Som framgått av analysen är Sverige idag ett av de länder där privatiseringarna och marknadiseringen av välfärdstjänsterna drivits allra längst. Sverige står inte på "ruta ett". Det finns dessutom anledning att genomföra nödvändiga förändringar med stor varsamhet. Välfärdsverksamheterna kräver en hög grad av kontinuitet för att fungera bra. Brukarna, som ofta befinner sig i en beroendeställning, måste kunna känna den trygghet som skapas i ett välgrundat och stegvist reformarbete.

Situationen i välfärdssektorn varierar dessutom kraftigt mellan storstäder, industriorter och landsbygden. Det är framför allt i storstäderna som privatiseringarna fått störst genomslag. Men det finns även viktiga sektoriella skillnader, exempelvis mellan utbildnings- och vårdsektorn. Detta gäller exempelvis de instrument som idag finns för att så långt som möjligt kvalitetssäkra verksamheten.

Dessutom kan det vara svårt att mera exakt dra gränsen mellan vad som ska betraktas som vård-, skola- och omsorgsverksamhet och vad som inte ska vara det. Förslag på övergripande nationell nivå som rör hela välfärds-

sektorn kräver därför en väl avvägd anpassning av lagstiftningen till skilda geografiska och sektorsvisa förhållanden.

Sekretariatet föreslår att bestämmelserna om samhällsbolag kompletteras med särskilda *driftsavtal*. Driftsavtalen kan upprättas mellan huvudman och välfärdsföretag. Genom driftsavtalen kan kommuner och landsting göra undantag från huvudregeln om samhällsbolag och vinstbegränsning. Med tillämpningen av driftsavtal följer en motivationsplikt samt krav på registrering av driftavtalet hos tillsynsmyndighet.

Genom driftsavtalen tilldelas huvudfinansiärerna för välfärdsverksamheterna, kommuner och landsting, en viktig funktion vid den konkreta utformningen av välfärdstjänster. Det är på den lokala och regionala beslutsnivån som kompetensen och den erfarenhetsbaserade kunskapen finns. Förslaget bygger alltså vidare på den decentraliserade struktur som är ett av särdragen för den svenska välfärdsmodellen.

Sekretariatet anser att reformprocessen måste lämna möjligheter till utvärderingar och analys samt till rimliga justeringar under resans gång. Beslut rörande detta ska ligga på nationell nivå. Riksdag och regering avgör formerna för hur reformprocessen ska se ut.

### **Därför föreslår utredningssekretariatet:**

att begränsningsregeln avseende driftsform och värdeöverlåtelse görs dispositiv.

Kommun och landsting kan således, genom driftsavtal, göra avsteg från huvudregeln och anlita aktiebolag samt tillåta högre vinstuttag och värdeöverlåtelse.

att förutsättningen för att upprätta driftsavtalen är att respektive kommun eller landsting skriftligen motiverar alla undantag från huvudregeln (samhällsbolag) samt tillsänder tillsynsmyndigheten driftsavtalen.

### **Överväganden och förslag avseende välfärdspersonal**

Inom välfärdssektorn är möjligheterna till höjd produktivitet genom ökad konkurrens mycket begränsade. Det beror främst på att en så stor del av välfärdens kostnader består av löner. Samtidigt är personaltätheten och personalens utbildningsnivå av central betydelse för kvaliteten i verksamheten. Rationaliseringar av välfärden är därför ofta inte möjliga att genomföra med mindre än att kvaliteten blir lidande. Detta gäller i synnerhet inom utbildnings- och omsorgssektorn.

Utifrån dessa grundläggande förhållanden tror sekretariatet att en begränsning av de privata vinstuttagen bör kombineras med specifika krav på bemanning, exempelvis inom omsorgssektorn.

Eftersom förhållandena i välfärdssektorerna skiljer sig åt i viktiga avseenden bedömer sekretariatet det som mest effektivt att tillsynsmyndigheten för respektive område ges i uppdrag att ta fram dessa riktlinjer. Regleringen kan då bli relativt specifik rörande vad välfärdsföretagen och kommunerna ska uppfylla gentemot brukarna.

Välfärdspersonalens professionella och erfarenhetsbaserade kunskaper måste också tillåtas göra större skillnad när det gäller verksamhets- och kvalitetsutveckling. Men idag har inte anställda inom privat driven väl-

färdsverksamhet samma skydd för yttrandefriheten som offentligt anställda. Detta är naturligtvis oacceptabelt, inte minst för att detta förhindrar att missförhållanden upptäcks och att verksamhetens innehåll kan granskas i det offentliga demokratiska samtalet.

En viktig förutsättning för att kunna garantera att välfärdstjänster kommer medborgarna till del på rättvisa grunder är att behovsbedömningen faktiskt sker i relation till medborgarnas behov och inte i första hand gränssätts av budgetrestriktioner eller andra ekonomiska incitament. Sekretariatets bedömning är att det generellt behövs mer resurser till välfärdssektorn, men att det även krävs tydliga ramar för att säkerställa att resurserna kommer medborgarna till del. Ett övergripande sätt är att som se till att de resurser som tillförs sektorn också används till välfärdstjänster genom någon typ av vinstbegränsning.

En stärkt yrkesprofessionalitet kräver också att personalen i privat välfärdsverksamhet måste få förstärkta möjligheter att slå larm om eventuella missförhållanden. Det är därför oacceptabelt att anställda i privat driven välfärdsverksamhet inte har samma meddelarskydd och samma yttrandefrihet som offentligt anställda.

### **Därför föreslår utredningssekretariatet:**

att regeringen ger ansvarig tillsynsmyndighet i uppdrag att utfärda riktlinjer för bemanning och utbildning för respektive välfärdssektor (vård, skola och omsorg).

Riktlinjerna ska följas av såväl offentliga som privata välfärdstjänsteföretag.

Myndigheterna ansvarar även för att följa upp att riktlinjerna efterlevs.

att meddelarskydd och offentlighetsprincip ska råda inom all skattefinansierad välfärdsverksamhet, även den som drivs av privata aktörer.

### **Överväganden och förslag avseende öppna böcker och kvalitetssäkring**

De flesta av de stora koncernerna inom vård, skola och omsorg ägs idag av riskkapitalfonder. Hur värdeöverföringarna inom dessa koncerner ser ut är mycket svårt att genomlysa. Vid riskkapitalfonders förvärv av välfärdsföretag byggs ofta lånestrukturer upp med mycket höga skulder, genom såväl aktieägarlån som banklån, vilket leder till att vinsterna hos de rörelsedrivande bolagen reduceras och kan döljas helt eller delvis.

Det är vanligtvis när ett riskkapitalbolag säljer ett företag vidare som de riktigt stora värdena förs ut ur välfärdssektorn. Idag sker den ekonomiska redovisningen oftast enbart på koncernnivå, vilket gör det svårt att analysera hur dessa värdeöverföringar inom koncernen ser ut.

Utredningssekretariatet gör förvisso bedömningen, att förslagen om vinstbegränsning och bemanningskrav, kommer att göra välfärdssektorn mindre intressant för de aktörer som enbart vill plocka ut så mycket skattepengar som möjligt. Men för att säkerställa god kvalitet och kontinuitet i välfärdsverksamheterna anser vi ändå att det krävs ytterligare åtgärder. Därför vill vi se åtgärder om så kallade öppna böcker, det vill säga att varje enskild enhet inom en välfärdskoncern ska genomlysas så att kommuner och landsting, liksom brukare och medborgare enkelt kan se vart skattemedlen tar vägen.

Det innebär att varje enskild skola, vårdcentral, äldreboende och mot-

svarande tydligt åläggs att redovisa sin ekonomi. Av redovisningen ska alla intäkter och utgifter kopplade till den enskilda driftsenheten framgå, och därmed även vinsterna som uppstår. Det ska inte längre räcka att ekonomin redovisas på företags- eller koncernnivå. Hur kravet på öppna böcker konkret ska utformas kräver dock ytterligare utredningar.

Sekretariatet gör även bedömningen att ett certifieringssystem för tjänsteutövare inom välfärdsområdet behöver tillskapas. Kompetens, seriositet och långsiktighet hos ägarna måste vara ett krav för att bli certifierad och en förutsättning för att kunna driva välfärdsverksamheter. Vid varje ägarbyte ska tillståndet prövas på nytt. Varje utförare ska tydligt redovisa information såväl om vem som är ägare som om eventuella ägarbyten, så att denna information finns lättillgänglig för medborgare och brukare.

### ***Därför föreslår utredningssekretariatet:***

*att* en utredning tillsätts för att ta fram ett förslag om hur så kallade öppna böcker och transparens i den ekonomiska redovisningen ska gälla ända ner på enhetsnivå.

*att* ett certifieringssystem för tjänsteutövare som bedriver verksamhet inom den skattefinansierade välfärdssektorn införs. Certifieringssystemet ska vägleda kommuner, landsting och myndigheter vid val av tjänsteutövare.

### ***Överväganden och förslag avseende valmöjlighet och LOV***

Lagen om valfrihetssystem (LOV) har inneburit att marknadsprinciper införts på bred front inom vård- och omsorgssektorn. LOV har framförallt ökat de privata vinstdrivande bolagens valfrihet, inte brukarnas. Det går inte att tala om väl fungerande marknadsmekanismer på den svenska välfärdsmarknaden. Istället handlar det om en kvasimarknad, där privata aktörer allt för ofta fått något av en fri dragningsrätt på våra gemensamma skattepengar.

Det krävs en stärkt rätt för kommuner och landsting att avgöra vilka som aktörer som ska kunna etablera sig inom vård, skola och omsorg. Brukarna, som ofta befinner sig i en beroendeställning, har idag stora svårigheter att göra välinformerade val av utförare. Det råder idag en kraftig obalans mellan välfärdsföretagen och brukarna, inte minst när det gäller kännedomen om innehållet i och skillnaderna mellan de tjänster som bjuds ut av olika aktörer. I praktiken är det få brukare som byter eller väljer bort utförare som de är missnöjda med.

Sekretariatet anser att brukarna behöver en reell valfrihet. Den valmöjlighet som idag erbjuds brukare inom vård och omsorg är den mellan flera stora olika företag som erbjuder liknande typer av tjänster. Det motsvarar i väldigt liten grad det inflytande över välfärdstjänsterna som faktiskt efterfrågas. Därför måste brukarnas inflytande över de specifika insatser och tjänster de möter i välfärdssektorn öka. Det är viktigt att i högre utsträckning än idag utforma insatserna så att de bättre är anpassade till brukarnas individuella behov och önskemål. Brukarna måste i alla delar av vården och omsorgen ges reell möjlighet att påverka frågor som rör utevistelser, vårdplaner, fritidsaktiviteter, mat och vilken personal som vårdar samt var i landet brukaren vill kunna söka vård och omsorg.

Den som är missnöjd med hur han eller hon blir behandlad eller bemött i vården, skolan eller omsorgen ska naturligtvis ha rätt att välja bort denna utförare. Rätten att välja och välja bort utförare är ett viktigt verktyg för att skapa ett positivt tryck på hela välfärdssektorn att ständigt utveckla och förbättra kvaliteten i sin verksamhet.

Med LOV minskar de folkvaldas möjlighet till insyn och styrning av välfärdsverksamheter som inte fungerar som de ska. Sekretariatet menar att politikernas möjlighet till operativt inflytande över välfärdstjänsterna måste försvaras. Det behövs för att kunna styra resurser till områden och verksamheter där behoven är stora. Men inte minst för att politikerna inte ska kunna "delegera" ansvaret för bristande resurser till privata aktörer.

Idag läggs istället stort ansvar på brukarna att ta ansvar för kvaliteten i välfärdstjänsterna genom att välja bort utförare som inte håller måttet. Samtidigt är möjligheterna för brukare att kunna göra systematiska jämförelser mellan olika alternativ starkt begränsade. Den explicita maktförskjutning från politiker och tjänstemän till brukare som sagts vara ett av motiven med LOV måste motsvaras av en reell möjlighet att utvärdera och få till stånd faktiska förändringar. Med för ett sådant är inte "de röstande fötternas makt" på något sätt tillräcklig.

Sekretariatet är övertygat om att den svenska decentraliserade samhällsmodellen bör vidareutvecklas. Den politiska tilltron till att genom lagen om valfrihetssystem möjlighet att uppnå välfärdspolitiska målsättningar har varit allt för stor. Brukarnas valmöjligheter och inflytande över välfärdstjänsterna är en mycket viktig aspekt av god välfärd. Men det är viktigt att inskräpa att det då framför allt handlar om att stärka brukarnas valfrihet, inte de vinstdrivande välfärdsbolagens.

### ***Därför föreslår utredningssekretariatet:***

*att lagen om valfrihetssystem (LOV) avskaffas*

*att kommuner och landsting ska ha laglig rätt att avgöra omfattning på etablering av fristående aktörer inom vård, skola och omsorg.*

*att lagen om offentlig upphandling förändras så att det blir lättare att styra upphandling av välfärdstjänster mot kontinuitet och kvalitet*

*att ansvarig tillsynsmyndighet utreder hur brukarnas inflytande i välfärdssektorn kan stärkas samt hur brukarnas möjligheter att välja utförare kan underlättas.*

### ***Överväganden och förslag angående resurser till välfärden***

Det är viktigt att betona att kvalitetsbristerna i dagens välfärdssektor inte enbart orsakats av att privata aktörer har tagit ut orimligt höga vinster. Huvudorsaken är att staten, kommunerna och landstingen under lång tid inte tillskjutit tillräckligt med resurser till välfärden. Om inte resursfrågan beaktas kommer en begränsning av vinstuttag i välfärdssektorn att bli ett tandlöst verktyg. Risken är att den privata efterfrågan på välfärd kommer att tillgodoses utanför skattsedeln genom framväxten av ytterligare så kallade tilläggstjänster.

Frågan om en vinstbegränsning i välfärdssektorn är intimt samman-

kopplad med resursfrågan. Det handlar om två komplementära aspekter i en välfärdspolitisk helhetssyn. Det stora välfärdspolitiska grundproblemet beror på att resurstillströmningen till välfärdssektorn kontinuerligt strypts åt under de senaste decennierna samt att privata och informella lösningar därmed fått ett ökat spelrum på bekostnad av offentliga.

Dagens brister i barn- och äldreomsorg leder till växande samhällsekonomiska problem, inte minst när anhöriga istället för att förvärvsarbeta fullt ut tvingas ta ett allt större faktiskt och informellt ansvar för barn och äldre. Det påverkar även jämställdheten och kvinnors möjlighet att försörja sig negativt. Sekretariatet är övertygat om att åtgärder för att höja kvaliteten i välfärden förutsätter en beredskap för att höja skatteuttaget i syfte att tillse att en fullgod välfärd som är tillväxtbefrämjande.

Det krävs ökade resurser till välfärdstjänsterna. Det är därför extra viktigt att stoppa "läckaget", så att de medel som avsätts till välfärd verkligen går till välfärd och inte hamnar i privat ägo. Ytterst handlar det om att säkra allmänhetens och de breda löntagargruppernas tilltro till den svenska välfärdsstaten. Såväl de privata som de offentliga välfärdsverksamheterna bör ständigt effektiviseras.

### **Därför föreslår utredningssekretariatet:**

att välfärdssektorn såväl på kort som på lång sikt tillförs ökade resurser, exempelvis genom ökade statsbidrag.

att regeringen arbetar fram ett konkret handlingsprogram, där ökade satsningar på välfärdssektorn ses som framtidsinriktade investeringar som möjliggör ökad konkurrenskraft och ekonomisk tillväxt.

### **Vilka blir konsekvenserna av förslagen?**

I samhällsdebatten hittills har det framförallt förts fram två olika typer av vinstbegränsningsförslag, det vill säga direkta eller indirekta begränsningsmekanismer. Det åtgärdsbatteri som vi presenterat i denna rapport innehåller som tidigare nämnts båda sorterna. Av dessa förslag är det framförallt den lagstiftade begränsningen av privata vinstuttag och olika typer av bemanningskrav som hittills dragit till sig den största uppmärksamheten. Vi avslutar därför med en kort diskussion om konsekvenser av denna typ av åtgärder.

De primära invändningar som kan resas mot lagstadgad vinstbegränsning grundar sig ofta på EU-rättsliga krav. När det gäller EU-perspektivet är det dock viktigt att betona att vård, skola och omsorg ligger inom kärnan för det som brukar hänföras till medlemsstaternas suveränitet. EUs kompetensanspråk när det gäller offentligt finansierade välfärdstjänster är alltså tämligen begränsad. Detta gäller i synnerhet i fråga om offentliga tjänster som kräver att företaget etablerar sig i landet.

Kortfattat kan man dock konstatera att EU-rättens bestämmelser om fri rörlighet inte medför några väsentliga hinder. Sekretariatets förslag tar emellertid höjd för eventuella EU-rättsliga krav genom att särskilt beakta förhållanden för utländska företag (se bilaga 1). Men utan att gå i detalj i



dessas regelverk här kan vi konstatera att lagstiftarens handlingsutrymme vad gäller vinstbegränsningar är mycket omfattande.<sup>139</sup>

Ett vanligt motargument mot vinstbegränsning inom välfärdssektorerna är att detta per automatik kommer att leda till att skolor läggs ned och hemtjänst försvinner, att tusentals barn och äldre hamnar i kläm och anställda förlorar sina jobb<sup>140</sup>.

Finns det någon bäring i argumentet? Vad innebär det om företag skulle välja att lämna välfärdssektorn på grund av att det införs regler om vinstbegränsning? Om företaget säljs vidare uppstår knappast några större problem. Men vad sker om ägarna väljer att lägga ned företaget? Kvar finns ju personalen och brukarna. Välfärdsbehoven upphör inte. Det är ytterst osannolikt att verksamheten inte drivs vidare. Dessutom finns kommuner och landsting, som via skattemedlen hela tiden finansierat verksamheten, kvar. Lika många barn, patienter och äldre som förut ska ha undervisning, vård och omsorg – så de anställda har dessutom kvar sina jobb.<sup>141</sup>

De långsiktiga konsekvenserna av begränsade vinstuttag inom välfärdssektorn är naturligtvis näst intill omöjligt att förutspå. Vad olika aktörer säger är ju en sak. Hur de i praktiken sedan väljer att handla är en helt annan. En rad av de farhågor som hittills lyfts i samhällsdebatten, rörande olika förslag om vinstreglering i välfärdssektorn, måste betraktas som kraftigt överdrivna. Med detta sagt finns ändå anledning att försöka reducera de tänkbara negativa konsekvenserna av en vinstbegränsning i möjligaste mån. Det är också detta som är syftet med sekretariatets förslag till så kallade driftsavtal.

Det går inte att utesluta att det kan uppstå störningar i kontinuiteten i välfärdstjänsterna som ett resultat av de reformer som föreslås här. Det kan exempelvis krävas ny utrustning eller nya lokaler där verksamheten kan bedrivas. Men sådana störningar kan även inträffa inom ramen för dagens kundvalsmodeller och upphandlingar. Att företag går i konkurs eller bestämmer sig efter kontraktstidens slut att styra om verksamheten mot andra verksamhetsområden inträffar redan idag.

En annan invändning som kan riktas mot förslaget om en vinstbegränsning automatiskt skulle minska utbudet av utförare och därmed möjligheterna att välja mellan ett större antal aktörer. Men redan idag finns inom samtliga välfärdssektorer en stark tendens till ägarkoncentration och oligopolbildning. Stora riskkapitalägda koncerner köper idag systematiskt upp mindre alternativa utförare.

Möjligen leder en vinstbegränsning fram till att de mindre utförarna, ofta med specifika verksamhetsidéer, ges större möjlighet att utvecklas utifrån sina egna förutsättningar. Brukarnas val mellan olika utförare skulle då förhoppningsvis kunna inriktas på val mellan kvalitativt sett skilda verksamhetsidéer.

I detta sammanhang är det också viktigt att väga in att inom välfärdssektorn är möjligheterna mycket begränsade att genom konkurrens driva

---

139 Shekarabi (2012).

140 Se exempelvis Gunnar Hökmark, "LOs vinststopp slaktar välfärden" i Aftonbladet 2012-10-10 eller PJ Anders Linder, "Frontalangrepp på valfriheten" i Svenska Dagbladet, 2012-07-01.

141 Se Ann-Marie Lindgren (2012) och "Vinstintresset styr åt fel håll" i Aktuellt i Politiken 2012-10-22.

fram en högre produktivitet. Det beror främst på att den absolut största delen av verksamhetskostnaden består av löner, som inte går att rationalisera bort med mindre än att kvaliteten blir lidande. I synnerhet inom omsorgssektorn är personalen och personalens utbildningsnivå av central betydelse för kvaliteten i verksamheten.

Utifrån detta förhållande både kan och bör man, som vi bedömer det, kombinera en begränsning av de privata vinstuttagen och värdeöverföringarna med specifika krav på bemanning inom välfärdssektorn. Eftersom förhållandena i de olika välfärdssektorerna skiljer sig åt i viktiga avseenden är det rimligt att ge respektive tillsynsmyndighet i uppdrag att ta fram riktlinjer för bemanning inom sitt ansvarsområde.

Visst finns det risker också med bemanningskrav, i synnerhet om man tror man samtidigt kan släppa eller dra ned på tillsyn och kontroll av kvalitetssäkringsarbetet och verksamhetens innehåll. I detta läge riskerar naturligtvis den bemanningsnivå som var tänkt som ett "golv" (lågstanivå) i praktiken bli ett "tak" (högstanivå) som aktörerna utgår ifrån. För att undvika detta måste naturligtvis ett bemanningskrav ständigt följas upp och dess betydelse för kvalitetsarbetet ständigt analyseras. Det är dock utredningskansliets bedömning att detta är fullt möjligt att genomföra och att man därmed kan undvika att bemanningskravet utvecklas till att i praktiken bli ett "bemanningstak".

Avslutningsvis. En bred majoritet av svenskarna anser att de medel som avsätts till välfärden också ska gå till välfärden. När en brukare möter välfärdssektorn är det brukarens bästa som ska stå i centrum, inte det enskilda företagets vinstintresse. Idag är dessa grundläggande förhållanden inte entydigt fastslaget.

De förslag som presenteras i denna rapport inskränker möjligheterna att plocka ut privata vinster och göra andra former av värdeöverföringar från välfärdssektorn. Samtidigt innebär förslagen att personalens och brukarnas inflytande ökar. Därmed läggs en grund för att stärka den framtida legitimiteten för hela välfärdssektorn.

# **Bilaga 1. Lag om begränsning av värdeöverföringar vid skattefinansiering**

## *Driftsformer*

1 § Vid upphandling av tjänster eller vid användning av valfrihetssystem avseende hälso- och sjukvård, äldreomsorg, skola och förskola får skattefinansiering enbart ske om föreningen, stiftelsen eller annan som driver verksamheten iakttar den begränsning som framgår av 3 §.

Skattefinansiering till aktiebolag får enbart ske om driften sker i form av ett samhällsaktiebolag enligt 32 kap. aktiebolagslagen. Denna begränsning gäller inte utländskt bolag.

Skattefinansiering av utländskt bolag får enbart ske om bolaget är underkastat begränsningar som kan bedömas vara likvärdiga med de begränsningar som anges i 32 kap. aktiebolagslagen eller om bolaget godtar avtal med motsvarande begränsningar.

## *Bemanning och utbildning*

2 § Vid skattefinansiering åtar sig tjänsteutövaren att följa de riktlinjer om bemanning som respektive tillsynsmyndighet över hälso- och sjukvård, äldreomsorg, skola och förskola fastställt.

## *Begränsning av värdeöverföringar vid annan driftsform än samhällsaktiebolag*

3 § Vid skattefinansiering gäller följande. Värdeöverföringar får under löpande räkenskapsår inte överstiga summan av

1. ett belopp motsvarande räntan – beräknad som den statslåneränta som gällde vid föregående räkenskapsårs utgång med ett tillägg om en procentenhet – på det kapital som medlemmarna vid föregående räkenskapsårs utgång har tillskjutit till föreningen i form av medlemsinsats, och
2. ett belopp, motsvarande vad som enligt 1 har varit tillgängligt för värdeöverföring vid årsmöte under vart och ett av de föregående fem räkenskapsåren med avdrag för den värdeöverföring som har skett.

## *Driftsavtal*

### *Undantag från kravet på särskild driftsform vid aktiebolag*

4 § Myndighet eller kommun får i driftsavtal med en tjänsteutövare föreskriva undantag från kravet på att verksamheten ska bedrivas inom ramen för ett samhällsaktiebolag.

Om ett sådant undantag beviljas ska aktiebolaget vara underkastat följande begränsningar.

1. Värdeöverföringar får under löpande räkenskapsår inte överstiga summan av
  - a. ett belopp motsvarande räntan – beräknad som den statslåneränta som gällde vid föregående räkenskapsårs utgång med ett tillägg om en procentenhet – på det kapital som aktieägare eller medlemmar vid föregående räkenskapsårs utgång har tillskjutit till bolaget eller föreningen som betalning för aktier eller i form av medlemsinsats, och
  - b. ett belopp, motsvarande vad som enligt 1 har varit tillgängligt för vär-

deöverföring vid årsstämma eller årsmöte under vart och ett av de föregående fem räkenskapsåren med avdrag för den värdeöverföring som har skett.

2. Ett aktiebolag får inte ta upp ett sådant lån som avses i 11 kap. 11 § ABL.
3. Ett aktiebolag som ingår i en koncern får inte heller i annat fall än som anges i p. 1 föra över medel till ett annat företag i koncernen med belopp som – tillsammans med bolagets värdeöverföringar under den tid som avses i 17 kap. 4 § ABL – överstiger högsta belopp för värdeöverföring enligt p. 1. Överföring får dock ske, om den har rent affärsmässig karaktär för bolaget.
4. Om en överföring till ett annat företag i koncernen har skett i strid med bestämmelserna i p. 3, skall mottagaren återbära vad som uppburits, om bolaget visar att mottagaren insåg eller bort inse att överföringen stod i strid med bestämmelserna i p. 3.

På värdet av den egendom som skall återbäras skall mottagaren betala ränta enligt 5 § räntelagen från det att överföringen ägde rum till dess att ränta skall betalas enligt 6 § räntelagen till följd av 3 eller 4 § samma lag.

Om det uppkommer någon brist vid återbäring enligt första eller andra stycket, skall bestämmelserna om bristtäckningsansvar i 17 kap. 7 § ABL tillämpas.

#### *Undantag från lagens begränsningar av värdeöverföring*

5 § Myndighet eller kommun kan i driftsavtal medge undantag från kravet på begränsning av värdeöverföring.

Undantag från kravet på begränsning av värdeöverföring förutsätter att tjänsteutövaren förpliktas att informera myndigheten eller kommunen om värdeöverföringar som annars skulle ha stått i strid med denna lag. Medgivna undantag från denna lag samt uppgifter från tjänsteutövaren om värdeöverföringar omfattas inte av sekretess.

#### *Motiveringsskyldighet vid avsteg från lagen*

6 § Myndighet eller kommun ska skriftligen ange skälen för avsteg från denna lag. Om myndigheten eller kommunen anlitar tjänsteutövare som inte är certifierad ska även skälen till detta motiveras.

Undantag beviljade genom driftsavtal ska av myndighet eller kommun ges in till in till tillsynsmyndighet.

Myndighet eller kommun ska vid offentlig upphandling eller tillämpning av valfrihetssystem i förfrågningsunderlaget ange om undantag från denna lag medges samt i sådant fall i vilken utsträckning undantag medges.

#### *Kringgåenden av lagen*

7 § Det åligger myndighet eller kommun att i kontraktsvillkor eller på annat sätt säkerställa att tjänsteutövaren inte åsidosätter eller kringgår begränsningarna av värdeöverföringar eller riktlinjerna om personaltäthet enligt denna lag eller avtal.

#### *Tillsyn och riktlinjer*

8 § Regeringen meddelar föreskrifter om vilken myndighet som utövar tillsyn över denna lag.

9 § Vid sin tillsyn får myndigheten inhämta alla nödvändiga upplysningar för sin tillsynsverksamhet från myndighet, kommun eller tjänsteutövare. Upplysningarna ska i första hand inhämtas genom skriftligt förfarande. Om det på grund av materialets omfattning, brådska eller något annat förhållande är lämpligare, får upplysningarna inhämtas genom besök hos myndigheten, kommunen eller tjänsteutövaren.

10 § Tillsynsmyndigheten kan vid vite förelägga myndighet, kommun eller tjänsteutövare att fullgöra sina skyldigheter enligt 4, 6 eller 7 §.

11 § Tillsynsmyndighetens beslut enligt 10 § får överklagas till allmän förvaltningsdomstol inom tre veckor från beslutet. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

#### *Riktlinjer om bemanning och utbildning*

12 § Respektive tillsynsmyndighet över hälso- och sjukvård, äldreomsorg, skola och förskola ska utforma riktlinjer om bemanning och utbildning inom sitt ansvarsområde.

#### *Certifiering*

13 § Respektive tillsynsmyndighet över hälso- och sjukvård, äldreomsorg, skola och förskola ska införa ett certifieringssystem för de tjänsteutövare som omfattas av denna lag. Certifieringssystemen ska ge vägledning för myndigheter och kommuner vid deras val av tjänsteutövare.

### **Reviderat 32 kap. aktiebolagslagen**

(Förändringar jämfört med nuvarande 32 kap. aktiebolagslagen i kursiv stil)

#### **32 kap. Samhällsaktiebolag**

##### *Tillämpningsområde*

1 § Vid bildandet av ett privat aktiebolag eller genom senare beslut enligt 16 § får bestämmas att bolaget skall vara ett *samhällsaktiebolag*. För ett sådant bolag gäller bestämmelserna i detta kapitel samt, om inte annat följer av detta kapitel, övriga bestämmelser i denna lag avseende privata aktiebolag.

##### *Bolagsordningens innehåll*

2 § I bolagsordningen för ett *samhällsaktiebolag* skall det anges att bolaget skall vara ett sådant aktiebolag. *Ett samhällsaktiebolags syfte ska i bolagsordningen anges som samhällsnyttigt. Verksamheten ska bedrivas på ett sätt som främjar allmännyttan.*

##### *Revision*

3 § Ett *samhällsaktiebolag* ska ha minst en revisor.

Revisorn ska särskilt granska att bolaget inte har överträtt 5 eller 8 §. Om revisorn finner att bolaget har överträtt någon av dessa bestämmelser, ska det anmärkas i revisionsberättelsen.

Revisorn ska genast sända en kopia av revisionsberättelsen till Bolagsverket, om revisionsberättelsen innehåller anmärkning enligt andra stycket.

4 § Revisionsberättelsen skall innehålla ett uttalande om huruvida styrelsen och den verkställande direktören i förekommande fall har upprättat en förteckning enligt 10 § över vissa lån och säkerheter.

#### *Värdeöverföringar från bolaget*

5 § I ett *samhällsaktiebolag* gäller, utöver vad som sägs i 17 kap. 3 och 4 §§, följande. Bolagets värdeöverföringar får, under den tid som avses i 17 kap. 4 §, inte överstiga summan av

1. ett belopp motsvarande räntan – beräknad som den statslåneränta som gällde vid föregående räkenskapsårs utgång med ett tillägg om en procentenhet – på det kapital som aktieägare vid föregående räkenskapsårs utgång har tillskjutit till bolaget som betalning för aktier, och
2. ett belopp, motsvarande vad som enligt 1 har varit tillgängligt för värdeöverföring vid årsstämma under vart och ett av de föregående fem räkenskapsåren med avdrag för den värdeöverföring som har skett.

När det i denna lag hänvisas till 17 kap. 3 §, skall för *samhällsaktiebolag* hänvisningen anses gälla även bestämmelserna i denna paragraf.

6 § Bestämmelserna i 17 kap. 6 § om återbäringskyldighet och i 17 kap. 7 § om bristtäckningsansvar vid olaglig värdeöverföring gäller även när värdeöverföring har gjorts i strid med 5 §.

#### *Vissa lån*

7 § Ett *samhällsaktiebolag* får inte ta upp ett sådant lån som avses i 11 kap. 11 §.

#### *Koncernförhållanden*

8 § Ett *samhällsaktiebolag* som ingår i en koncern får inte heller i annat fall än som anges i 5 § föra över medel till ett annat företag i koncernen med belopp som – tillsammans med bolagets värdeöverföringar under den tid som avses i 17 kap. 4 § – överstiger högsta belopp för värdeöverföring enligt 5 §. Överföring får dock ske, om den har rent affärsmässig karaktär för bolaget.

9 § Om en överföring till ett annat företag i koncernen har skett i strid med bestämmelserna i 8 §, skall mottagaren återbära vad som uppburits, om bolaget visar att mottagaren insåg eller bort inse att överföringen stod i strid med bestämmelserna i 8 §.

På värdet av den egendom som skall återbäras skall mottagaren betala ränta enligt 5 § räntelagen (1975:635) från det att överföringen ägde rum till dess att ränta skall betalas enligt 6 § räntelagen till följd av 3 eller 4 § samma lag.

Om det uppkommer någon brist vid återbäring enligt första eller andra stycket, skall bestämmelserna om bristtäckningsansvar i 17 kap. 7 § tillämpas.

10 § Styrelsen och den verkställande direktören skall varje räkenskapsår upprätta en särskild förteckning över lån och säkerheter som har lämnats

med stöd av bestämmelsen i 21 kap. 2 § första stycket 2. Beträffande förteckningen gäller i tillämpliga delar 21 kap. 10 § andra–fjärde styckena. Den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet bryter mot första stycket döms till böter eller fängelse i högst ett år.

#### *Fusion*

11 § Ett *samhällsaktiebolag* får delta i en fusion enligt 23 kap. som överlåtande bolag endast om det övertagande bolaget är ett *samhällsaktiebolag*.

#### *Delning*

12 § Ett *samhällsaktiebolag* delta i en delning enligt 24 kap. som överlåtande bolag endast om det eller de övertagande bolagen är *samhällsaktiebolag*.

#### *Likvidation*

13 § Allmän domstol skall besluta att ett *samhällsaktiebolag* skall gå i likvidation, om bolaget har överträtt bestämmelserna i 5 eller 8 §.

En fråga om likvidation enligt första stycket prövas på anmälan av Bolagsverket eller på ansökan av styrelsen, en styrelseledamot, den verkställande direktören, en revisor i bolaget eller en aktieägare.

Beslut om likvidation skall inte meddelas, om det under ärendets handläggning vid tingsrätten visas att värdet av det som har överförts i strid med bestämmelserna i 5 eller 8 § har återburits till bolaget.

Vid handläggningen hos allmän domstol skall 25 kap. 25 § tillämpas.

Beslutet om likvidation gäller omedelbart.

14 § Vid skifte i samband med likvidation av ett *samhällsaktiebolag* skall aktieägarna tilldelas högst ett belopp som motsvarar

1. det kapital som har tillskjutits till bolaget som betalning för aktier, och
2. del av återstående tillgångar med den begränsning som framgår av 5 §.

Vad som därefter återstår skall tillfalla det eller de andra *samhällsaktiebolag* som anges i bolagsordningen. Saknar bolagsordningen uppgift om ett sådant aktiebolag eller finns inte det eller de aktiebolag som anges i bolagsordningen, skall tillgångarna tillfalla Allmänna arvsfonden.

#### *Byte av bolagskategori med mera*

15 § I ett *samhällsaktiebolag* får inte beslutas att bolaget inte längre skall vara ett *samhällsaktiebolag*.

16 § Ett beslut om att ett sådant privat aktiebolag som inte omfattas av bestämmelserna i detta kapitel skall bli ett *samhällsaktiebolag* fattas av bolagsstämman enligt bestämmelserna i 7 kap. om ändring av bolagsordningen. Beslutet är dock giltigt endast om det har biträttats av samtliga aktieägare som är närvarande vid bolagsstämman och dessa tillsammans företräder minst nio tiondelar – eller den högre andel som föreskrivs i bolagsordningen – av samtliga aktier i bolaget.

Ett beslut enligt första stycket skall anmälas för registrering i aktiebolagsregistret.

Aktiebolaget skall anses ha blivit ett *samhällsaktiebolag* när beslutet om att bolaget skall vara ett sådant aktiebolag har blivit registrerat.

#### *Bolagets firma*

17 § Firman för ett *samhällsaktiebolag* skall följas av beteckningen (*sam*), om det inte av bolagets firma framgår att det är ett sådant aktiebolag.

18 § Andra aktiebolag än *samhällsaktiebolag* får inte använda beteckningen (*sam*).

### **Kommentar till lag om begränsning av värdeöverföringar vid skattefinansiering**

#### 1 §

Paragrafen innehåller ett allmänt stadgande som syftar till att begränsa ägar-  
nas möjlighet till vinstuttag när verksamheten är skattefinansierad. Vidare  
föreskrivs möjlighet till undantag från denna begränsning.

I dagens lagstiftning återfinns en effektiv begränsning av möjlighet till  
vinstuttag i 32 kap. aktiebolagslagen. Denna begränsning har sin bakgrund  
i utredningen Aktiebolag med begränsad vinstutdelning (SOU 2003:98).  
Förslaget antogs av regeringen i prop. 2004/05:178 "Aktiebolag med särskild  
vinstutdelningsbegränsning". Förslaget infördes efter beslut i riksdagen i  
32 kap. aktiebolagslagen (2005:551). Tanken med regleringen är att enbart  
skälig vinstutdelning tillåts. Regleringen motsvarar i princip vad som redan  
gäller enligt lagen om allmännyttiga bostadsföretag.

Som framgår av kommentaren nedan till det numera modifierade 32 kap.  
aktiebolagslagen införs en ny bolagsform, samhällsaktiebolag. Förenklat kan  
sägas att ett samhällsaktiebolag är ett bolag med de begränsningar som  
idag framgår av 32 kap. aktiebolagslagen med det tillägget att bolaget inte  
ska ha till syfte att leverera vinst till ägarna. Se kommentar till 32 kap. ak-  
tiebolagslagen.

För det fall tjänsteutövaren är ett utländskt aktiebolag kan en konflikt  
med EU-rätten uppstå för det fall krav uppställs på drift genom en nationell  
bolagsform. Ett sådant krav kan utgöra indirekt diskriminering. För att und-  
vika en sådan konflikt medger lagen undantag. Ett utländskt bolag som är  
underkastat motsvarande begränsningar i inhemsk lagstiftning alternativt  
är villigt att avtalsvägen följa motsvarande begränsningar får bedriva skat-  
tefinansierad verksamhet. Begränsningarna behöver inte vara desamma men  
ska vid en helhetsbedömning anses motsvara den skyddsnivå som uppställs  
i den svenska lagstiftningen.

#### 2 §

Som framgår av 12 § åläggs respektive tillsynsmyndighet över de verksamhe-  
ter som omfattas av lagen att fastställa riktlinjer för bemanning och utbild-  
ning. Dessa riktlinjer ska följas vid skattefinansiering för det fall myndighe-  
ten eller kommunen tillämpar riktlinjerna på sin egen verksamhet. Riktlin-  
jerna syftar till att säkerställa en lämplig bemanning utifrån verksamhetens



behov samt att arbetsledningen och arbetstagarna i verksamheten erhåller adekvat utbildning för sitt arbete.

En skyldighet att följa riktlinjer för bemanning och utbildning motverkar indirekt att det uppstår ett motsatsförhållande mellan värdeöverföringar och tjänstens kvalitet.

### 3 §

I paragrafen föreskrivs den tekniska begränsningen av vinstuttag. Modellen är hämtad från den begränsning som redan i dag finns för aktiebolag med särskild vinstutdelningsbegränsning i 32 kap. aktiebolagslagen.

Begränsningen gäller inte bara vinstutdelning utan även annan värdeöverföring. En definition av begreppet värdeöverföring återfinns i 17 kap. 1 § aktiebolagslagen. I begreppet värdeöverföring ingår att till exempel en stiftelse eller en förening avhänder sig egendom till underpris, förvärvar egendom till överpris, betalar lön eller arvode för tjänster eller arbeten som inte alls eller endast delvis motsvaras av utbetalningen, lånat ut medel till en i förhållande till marknadsräntan låg ränta eller upptar lån till högre ränta än marknadsräntan. Även utbetalning av löner som överskrider marknads­mässig nivå anses som värdeöverföring. Sammanfattningsvis kan sägas att i princip samtliga affärshändelser som inte är av rent affärsmässig karaktär för bolaget omfattas av begreppet värdeöverföring.

Statslåneräntan fastställs av Riksgäldskontoret varje torsdag och börjar gälla påföljande dag. Den 21 september 2012 uppgick statslåneräntan till 1,55 procent. Under 2011 uppgick den genomsnittliga statslåneräntan till 2,57 procent.

I punkten 2 återfinns en reglering som tillåter att även ackumulerat utdelningsbart överskott får tas i anspråk. Regleringen innebär att tjänsteutövaren inte "tvingas" att dela ut vinst varje år för att inte pengarna i fråga för alltid ska vara oåtkomliga för vinstutdelning. Vissa år kan det till exempel vara lämpligt att all vinst används som buffert.

I sammanhanget kan noteras att regleringen inte förbjuder vinst som sådan, utan enbart innehåller en reglering om hur vinsten får användas. Genom regleringen premieras att vinsten används i verksamheten.

Begränsningen i 3 § är tillämplig vid andra driftsformer än aktiebolag.

### 4 §

Paragrafen innehåller en reglering som möjliggör avsteg från kravet på den särskilda driftsformen samhällsaktiebolag vid skattefinansiering till ett aktiebolag. Genom paragrafen möjliggörs för aktiebolag att leverera tjänster inom de områden som berörs av lagen.

Vid drift genom aktiebolag finns det dock ett behov av ytterligare begränsningar. Bakgrunden till detta är att ett aktiebolags främsta syfte är att leverera vinst till ägarna. Som huvudregel föreskrivs därför att en del av de begränsningar som gäller för samhällsaktiebolag även ska gälla för ett sedvanligt aktiebolag.

För kommentar till p. 1 se kommentar till 3 §.

För kommentar till p. 2 se kommentar till 7 § 32 kap. aktiebolagslagen.

För kommentar till p. 3 se kommentar till 8 § 32 kap. aktiebolagslagen.

För kommentar till p. 4 se kommentar till 9 § 32 kap. aktiebolagslagen.

### 5 §

Paragrafen innehåller en reglering som möjliggör för kommun eller myndighet att avstå från att tillämpa eller modifiera de begränsningar som finns i lagen. Detta kan till exempel vara motiverat vid kortare kontrakt med betydande affärsrisk för tjänsteutövaren. Genom möjlighet till undantag skapas den flexibilitet som i vissa situationer kan behövas.

Det är myndigheten eller kommunen som självständigt bedömer om avsteg från 3 eller 4 § ska göras. Någon möjlighet till överprövning av sådant beslut finns inte.

Medges undantag inträder en informationsplikt för tjänsteutövaren. Sådan information omfattas inte av sekretess vilket möjliggör en oberoende granskning.

### 6 §

Samtidigt som paragrafen medger avsteg från huvudregeln innebär ett avsteg ett ökat inflytande för allmänheten och en skyldighet för kommun eller myndighet att motivera de avsteg som görs. Motiveringsplikten omfattar även kommuner och myndigheter som väljer att anlita en tjänsteutövare som inte är certifierad enligt § 13.

Undantag som beviljas genom driftsavtal ska av myndighet eller kommun ges in till in till tillsynsmyndighet. Syftet med regeln är att underlätta driftsavtalens tillgänglighet för allmänhet och media.

Eventuellt undantag ska anges i förfrågningsunderlag. Bakgrunden till detta är att en annan reglering riskerar att komma i konflikt med lagen om offentlig upphandling samt upphandlingsdirektivet. Enligt 9 § i lagen om offentlig upphandling ska upphandlande myndigheter behandla leverantörer på ett likvärdigt och icke-diskriminerande sätt samt genomföra upphandlingar på ett öppet sätt. Alla tjänsteutövare ska ges samma möjligheter att bedöma om tjänsteutövaren till exempel ska lämna ett anbud eller delta i ett valfrihetssystem.

### 7 §

Ett argument som framförts i debatten är att det skulle vara omöjligt att införa en lagstiftning som helt skulle kunna täcka in alla tänkbara kringgåenden av en begränsning. Detta är antagligen sant. I denna del kan skatteleagstiftningen ses som ett avskräckande exempel. Lagstiftaren kommer i dessa sammanhang antagligen alltid ligga steget efter. Därför bör en skyldighet införas för myndigheter och kommuner att i avtalsvillkor införa begränsningar avseende möjliga kringgåenden. På sådant sätt kan avtal löpande justeras för att passa verkligheten och motverka kringgående. En helt annan flexibilitet uppnås genom en sådan ordning jämfört med införande av ny lagstiftning.

På samma sätt ska det åligga en myndighet eller kommun att i avtal införa avtalsbestämmelser som förhindrar kringgåenden av medgivna undantag.

### 8 §

Införandet av en begränsning bör vidare övervakas av en myndighet som ges verktyg och medel för att se till att såväl tjänsteutövare som myndig-

heter och kommuner följer regleringen. Vidare kommer det behövas en rådgivande myndighet som kan lämna stöd vid tecknande av avtal och hur avtal bäst bör utformas för att förhindra kringgåenden.

#### 9 §

Se kommentar under 8 §.

#### 10 §

Se kommentar under 8 §.

#### 11 §

En viktig beståndsdel av varje lagreglering är möjligheten till rättsprövning. Detta särskilt efter det att Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna infördes i svensk lag 1995. Genom konventionen infördes en uttrycklig rätt till rättsprövning vid prövningen av en enskilds civila rättigheter och skyldigheter.

#### 12 §

Se kommentar till 2 §.

#### 13 §

Ett certifieringssystem införs inom de områden som berörs av lagen. Idag är det svårt för myndigheter, kommuner och brukare att avgöra kvalitén på den tjänst som tjänsteutövaren levererar. Deltagande i certifieringssystemet ska vara frivilligt. Det är enbart tjänsteutövare som levererar en tjänst av hög kvalitet som ska kunna erhålla en certifiering.

### ***Kommentar till reviderat 32 kap. aktiebolagslagen***

#### 1 §

En ny aktiebolagsform införs, samhällsaktiebolag. Detta namn speglar på ett bra sätt den särskilda funktion ett sådant aktiebolag har i samhället. Se vidare kommentaren till 2 §.

#### 2 §

Inspiration har hämtats från bolagsformen ”Community Interest Company” i Storbritannien. Det som främst skiljer denna bolags typ från andra är att syftet med verksamheten ska vara allmännyttigt och att bolaget ska bedriva sin verksamhet på ett sätt som främjar allmännyttan.

Kravet på allmännytta innebär att bolagets syfte inte i första hand ska vara att ge vinst åt ägarna utan att tillhandahålla en samhällsnyttig tjänst. Verksamhetens övergripande mål ska således vara att till exempel leverera en skola eller förskola av bra kvalitet. Utifrån ett sådant perspektiv kan inte verksamheten enbart ses som ett medel för att möjliggöra vinstuttag. I detta krav ingår även ett krav på långsiktighet vid bedrivandet av verksamheten.

### 3 §

I dagens lagstiftning har en revisor vissa grundläggande uppgifter som särskilt anges i 9 kap. aktiebolagslagen. Revisorns uppgift behöver utökas för att kontrollera att det inte genomförs lagstridiga värdeöverföringar eller liknande.

### 4 §

Se kommentaren till 3 och 10 §.

### 5 §

Se kommentaren till 2 § lagen om begränsning av utdelning vid skattefinansiering.

### 6 §

Samma regler som annars gäller vid olagliga värdeöverföringar för vanliga aktiebolag gäller även för de begränsningar avseende värdeöverföringar som särskilt gäller samhällsaktiebolag.

### 7 §

Paragrafen förbjuder så kallade vinstandelslån och kapitalandelslån. Ett vinstandelslån är ett lån där räntan är helt eller delvis beroende av utdelningen till aktieägarna, kursutvecklingen på bolagets aktier, bolagets resultat eller bolagets finansiella ställning. Ett kapitalandelslån är ett lån där det kapitalbelopp som ska återbetalas är knutet till någon av dessa faktorer. Dessa former av lån kan utnyttjas i syften som inte ligger i linje med förbudet mot värdeöverföringar.

### 8 §

Regleringen syftar till att förhindra att medel slussas från ett aktiebolag till andra företag inom koncernen, dess ägare eller andra. Transaktioner inom en koncern utgör många gånger värdeöverföringar. Ett aktieägartillskott från ett moderföretag till ett dotterföretag utgör i regel inte en värdeöverföring enligt 17 kap. 3 § aktiebolagslagen. En sådan transaktion träffas dock av den föreslagna regleringen. Paragrafen syftar till att inom en koncern täcka in de situationer då överföringen inte är att anse som en värdeöverföring enligt 5 §.

En transaktion har affärsmässig karaktär om ett bolag till exempel betalar marknadsmässigt vederlag för en tjänst. Även aktieägartillskott som samtidigt ökar värdet av moderbolagets aktier i dotterbolaget och som sker som ett naturligt led i bolagets verksamhet är tillåtet.

### 9 §

Paragrafen innehåller en reglering hur situationen ska lösas för det fall en värdeöverföring skett i strid med 8 §.

### 10 §

Av paragrafen följer att en särskild förteckning ska upprättas över lån och säkerheter som ett samhällsaktiebolag lämnar till företag i samma koncern. En förteckning är nödvändig för att möjliggöra en kontroll av att lagens begränsningar efterlevs.

#### 11 §

Ett förbud mot fusioner med annat bolag än samhällsaktiebolag förhindrar kringgåenden.

#### 12 §

Ett aktiebolag kan enligt 24 § aktiebolagslagen delas genom att bolagets tillgångar och skulder övertas av ett eller flera andra aktiebolag mot vederlag till aktieägarna i det överlåtande bolaget. Även i denna del är en begränsning nödvändig för att förhindra kringgåenden.

#### 13 §

En möjlighet införs i lagen om tvångslikvidation, det vill säga tvångsmässig avveckling av ett bolag. Genom införandet av tvångslikvidation införs en effektiv sanktion som kan tillämpas vid överträdelser av lagen. I sammanhanget kan noteras att möjligheten till tvångslikvidation förfaller om återbetalning sker av den felaktiga värdeöverföringen.

#### 14 §

Vid avveckling av ett samhällsaktiebolag är det nödvändigt att införa en begränsning som förhindrar felaktiga värdeöverföringar.

#### 15 §

Ett samhällsaktiebolag kan inte ombildas till att bli ett vanligt privat aktiebolag eller ett publikt aktiebolag.

#### 16 §

En ordning införs för att möjliggöra för privata aktiebolag att övergå till att bli ett samhällsaktiebolag. Om ett publikt aktiebolag vill övergå till att bli ett samhällsaktiebolag får det först byta från publikt aktiebolag till vanligt aktiebolag enligt 26 kap. aktiebolagslagen. Inget hindrar att ett publikt aktiebolag fattar beslut om detta vid en och samma bolagsstämma.

Denna reglering möjliggör för nuvarande aktörer att fortsätta att leverera tjänster till allmänheten. Detta förutsätter dock att erforderlig majoritet nås på bolagsstämman.

#### 17 och 18 §

Genom att införa ett krav på en särskild beteckning för bolagets firma blir det enkelt att avgöra om ett bolag är ett samhällsaktiebolag eller inte.

## ***Bilaga 2.***

# ***Regelverk och olika institutionella förhållanden för den privata produktionen av välfärdstjänster inom OECD-området, med särskilt intresse för några mindre välfärdsstater***

2012-11-20

Christer Persson, fristående utredare och författare

### ***1. En ökad marknadsstyrning av välfärdstjänster inom OECD-området***

En ökad privat produktion av olika välfärdstjänster från slutet av 1980-talet, men framförallt under 1990-talet och tiden därefter är inte bara en typisk företeelse i den svenska välfärdspolitiken utan lika mycket ett fenomen som har fått ökad spridning i allt flera OECD-länder, både i EU-länder, men också utanför denna region. Det är inte bara utvecklingen mot ökad konkurrensutsättning och en allt mer omfattande privat drift som förenar länderna utan även motiven bakom och argumenten för denna strukturella förändring av välfärdspolitiken.

I grova drag har denna politik med inriktning mot avreglering, konkurrensutsättning och privatisering legitimerats med att den förbättrar kvaliteten på olika välfärdstjänster samt bidrar till att öka effektiviteten i verksamheten och öka brukarnas valmöjligheter. Detta försvar för att låta marknadskrafterna få ökat inflytande över den skattefinansierade produktionen av välfärdstjänster används mer eller mindre som generella argument i flertalet OECD-länder.

Detta skifte i välfärdspolitiken har drivits på av både stora strukturförändringar i ekonomin, men också av det ny- och marknadsliberala idéströmningar som följde efter 1970-talets stora strukturkris, och som växte sig allt starkare under 1980-talet och delar av 1990-talet. Dessa värdeförskjutningar har alltså ett starkt grepp om människors värderingar och synsätt, som också konkret har kommit till uttryck i denna omläggning av välfärdspolitiken i riktning mot fler marknadsinslag i politiken.

Mot denna bakgrund är det knappast överraskande att det under slutet av 1980-talet och under 1990-talet inträffade ett mer eller mindre tydligt trendbrott i välfärdspolitikens utveckling: det var i synnerhet då som den långa utbyggnaden av välfärdsstaten avlöstes av en period med besparingar och kostnadseffektiviseringar i den offentliga verksamheten. I stort sett flertalet moderna OECD-länder gick i denna nya fas i välfärdspolitiken.

Perioden med neddragningar i den offentliga verksamheten är ett resultat av olika förändringar i vår omvärld: förändrad produktionsorganisation, ökad globalisering med skärpning av konkurrensen, mer flexibilitet på arbetsmarknaden, förändrad familje- och klasstruktur samt en ökad individualisering av människors beteenden. Alla dessa genomgripande strukturförändringar har givetvis ökat trycket på en omstöpning av välfärdspolitiken

i den riktning som här redovisas. Beroende på ländernas val av välfärdsmodell finns det dock vissa mindre skillnader när det gäller hur länderna har anpassat sig till denna omläggning av välfärdspolitiken.<sup>142</sup>

Ett tydligt exempel på ett viktigt inslag i denna omstöpning av välfärdspolitiken har varit inflytandet från förvaltningsideologin, New Public Management (NPM). Den har fungerat som ett antal, för den praktiska politiken, vägledande normer och principer för driften, styrningen och finansieringen den offentliga verksamheten i mer marknadsvänlig riktning. Denna ideologi började först praktiseras, med en mindre genomslag på politiken, från 1980-talet, men växte i styrka under främst 1990-talet. Sedan dess har denna filosofi i princip behållit sitt fasta grepp om den konkreta välfärdspolitiken med en tydlig marknadsstyrning av den offentliga verksamheten i nästan varje modernt OECD-land, Och detta har i stort sett gällt oberoende av den politiska färgen på ett lands regering.

Syftet för denna ideologi är att öka flexibiliteten och valfriheten för de som är beroende av olika välfärdstjänster samtidigt som den ska bidra till att både öka kvaliteten och effektiviteten i den offentliga verksamheten. Den bärande tanken är att låta den offentliga sektorn kopiera de metoder och det arbetssätt som tillämpas av marknadens aktörer och i det privata näringslivet.<sup>143</sup> Det kan handla om allt från driftsformer och styrning till finansiering av den offentliga sektorn; den mest karaktäristiska delen i denna ideologi och förvaltningsteori är en ökad marknadsstyrning av olika skattefinansierade kärnverksamheter.

Resultaten av denna ideologi har hittills varit genomgripande, inte minst i Sverige: den har lagt grunden för en långtgående marknadsstyrning i form av omfattande driftsprivatisering av skolor, förskolor, fritidshem, äldreboenden, vårdcentraler och sjukhus. Likaså har den fungerat som katalysator för att även ompröva den solidariska skattefinansieringen av välfärdstjänster.

Den förstärkta marknadsstyrningen av välfärdstjänsterna har lett till att en ökad del av driften av den kommunala kärnverksamheten har överförts till privata aktörer i många OECD-länder, så även i Sverige och övriga nordiska länder. Denna förändring har i första hand växt fram ur ett producentintresse; närmare bestämt kan detta intresse hänföras till ett antal stora och finansiellt starka företags sökande efter nya marknader och investeringsobjekt. De aktuella marknaderna för olika välfärdstjänster är både mycket stora samtidigt som de har en betydande tillväxtpotential på sikt. Allt detta gör dem företagsekonomiskt mycket intressanta för dessa företag.

Trots att driften privatiseras i växande grad, så är skattefinansieringen på hela taget intakt, även om den privata finansieringen har ökat i vissa verksamheter – både genom en ökad användning av försäkringsfinansiering (försäkringspremier) och en större kommunal avgiftsfinansiering (kommuner, regioner och landsting). Som ett resultat av denna utveckling har människor blivit mer beroende av marknaden för att få tillgång till dessa allmänna nyttigheter. Ansvar för välfärden har också förskjutits från att

---

142 The Transformation of the Welfare State. What is left of public responsibility? Romke van der Veen, Erasmus University, departement of Sociologi, Rotterdam.

143 New Labour och skapandet av utvärderingssamhället, av Florence Faucher-King och Patrick Le Galés, Fronesis, nr 32–33.

i första hand vara ett gemensamt ansvar för samhället till att reduceras till ett individuellt ansvar, där löntagaren och hushållet i allt högre grad, ibland som kund på marknaden, måste klara sin egen välfärd och trygghet.

I ljuset av denna marknadisering av välfärdspolitiken är det möjligt att skönja en tydlig utvecklingslinje i välfärdspolitiken: en tydlig förskjutning från medborgarskapet (inklusive bosättning) som bärare av sociala rättigheter till ett ökat individuellt ansvar. När den ekonomiska tryggheten och tillgången till skola, vård och omsorg försvagas som sociala rättigheter – ja, då ökar samtidigt marknadens och familjens betydelse som alternativa välfärdsinrättningar. Tillsammans med den offentliga sektorn (staten, kommuner och landsting) fungerar dessa välfärdsinrättningar som kommunicerande kärl: det innebär helt enkelt att när det offentliga drar sig undan, så ökar ofelbart uppgifterna för de privata välfärdsinrättningarna. Detta är knappast något anmärkningsvärt.

### **Sammanfattning**

Sammanfattningsvis finns det alltså flera gemensamma tendenser i utvecklingen av välfärdspolitiken i flertalet OECD-länder:

- a) återkommande nedskärningar i olika välfärdsprogram,
- b) en omfattande privatisering av främst driften av skattefinansierade verksamheter som skola, vård och omsorg,
- c) ett ökat individuellt ansvar för olika välfärdsnyttigheter och
- d) en ökad användning av marknadsliknande lösningar i välfärdspolitiken, i enlighet med den marknadsliberalt präglade förvaltningsfilosofin, New Public Management.

## **2. Olika välfärdstjänster**

Det finns inte någon enhetlig definition och beskrivning av välfärdstjänster eller olika sociala tjänster, men befolkningens allmänna bild av dessa tjänster är tämligen klar. I jämförelse med varuproduktion och andra tjänster, så har välfärdstjänster ett antal specifika särdrag. Precis som andra tjänster är även produktionen av välfärdstjänster personalintensiv med lägre utrymme för produktivitetsförbättringar i förhållande till varuproduktion och vissa andra tjänster, som företagstjänster. Dessutom är välfärdstjänster betydligt mer komplexa och komplicerade än många andra tjänster på den privata marknaden.

Effekterna av den förra kategorin tjänster är också långsiktiga och kan vara svåra att bedöma för den enskilda brukaren (förskolebarn, elever och föräldrar, pensionärer och patienter). Dessa svårigheter förstärks också av att brukaren av dessa sociala tjänster kan i vissa lägen vara i utsatta lägen, vilket försvagar möjligheterna att göra aktiva och rationella val. På vissa områden, som till exempel vård- och omsorgstjänster, är brukaren i regel i ett underläge i fråga om information och resurser gentemot den som producerar tjänsten; typiskt sett finns det alltså en obalans i information och resurser mellan vårdgivare och olika grupper av patienter.

Men det är i synnerhet i tre avseenden som välfärdstjänster skiljer sig väsentligt från olika privatfinansierade tjänster på marknaden (personliga tjänster, kapitaltjänster och företagstjänster): utbildning, vård och omsorg



finansieras med skatter med obefintliga inslag av marknadsfinansiering, kommuner och landsting har alltså det huvudsakliga ansvaret för produktion och fördelning av dessa tjänster till olika befolkningsgrupper, och en långtgående demokratisk styrning (regelverk, offentlig tillsyn och uppföljning) används för att påverka inriktningen på dessa verksamheter och kvaliteten på olika välfärdstjänster.

Det är givetvis inte någon sinkadus att organisering och betalning av olika välfärdstjänster undantogs från marknadskrafternas styrning och inflytande. Bakom detta ligger mycket tydliga välfärds- och fördelningspolitiska ambitioner från regering och riksdag.<sup>144</sup> De olika välfärdstjänsterna kan kategoriseras i olika huvudtjänster. För att börja med utbildning börjar denna idag i många OECD-länder med delar av förskolan för de äldre barnen (cirka 4–5 år). Därefter kommer grundutbildningen för barn och ungdomar, som motsvarar den svenska grundskolan. Efter denna nivå kommer i regel olika typer av påbyggnads- och yrkesutbildningar, som har många likheter med det svenska gymnasiet. Det är framförallt när det gäller valet av gymnasiets organisation som det finns vissa skillnader mellan länderna.

I denna PM är intresset i första hand inriktat på den grundläggande utbildningen för barn och ungdomar, vilket också inbegriper olika typer av påbyggnadsutbildning oberoende av om den är yrkesinriktad eller högskoleförberedande. I vissa OECD-länder brukar också delar av förskolan räknas som en del av grundutbildningen för de barn som är någon yngre än den ålder (omkring 4–5 år) då den obligatoriska skolan börjar. I andra länder har dock förskolan en status som en mer renodlad omsorgstjänst, med ett begränsat pedagogiskt innehåll, och är därför en del av socialpolitiken.<sup>145</sup>

Övriga centrala välfärdstjänster vid sidan av förskolan samt grund- och påbyggnadsutbildningen är dels hälso- och sjukvården, dels vissa sociala tjänster. Vården har en varierande organisation i olika OECD-länder, men uppdelningen i primärvård och annan mer specialiserad vård, som kräver vård på sjukhus under en viss period, förekommer i praktiskt alla OECD-länder. Utöver dessa vårdtjänster finns olika kategorier av sociala tjänster: äldreomsorg, omsorg om människor med stora funktionshinder, barn- och ungdomsvård samt vård och omsorg riktad till olika drogmissbrukare, som alkohol och narkotika. Även när det gäller valet av organisation och inriktning på produktionen av dessa sociala tjänster finns påtagliga skillnader mellan olika OECD-länder.

### **3. Olika perspektiv på organiseringen av välfärdstjänster**

Motsatsförhållanden mellan offentligt och privat när hur välfärdstjänster kan produceras, finansieras och styras kan inte avgöras på en skala som bara är svart eller vit utan skalan är mer nyanserad med olika gråa färger. Analytiskt är det vanligt att man använder sig av tre olika perspektiv på detta motsatsförhållande, som också är internationellt användbar. Den ena dimensionen handlar om finansieringen där man skiljer mellan å ena sidan skatter och skattelikhande avgifter (till exempel socialavgifter), och olika former

<sup>144</sup> Se bland annat Möllers andra agenda – om offentliga tjänster och socialisering, av Peter Antman. Arkiv, nr 75–76, för studier i arbetarrörelsens historia.

<sup>145</sup> Competition and efficiency in publicly funded services av Jens Lundsgaard, OECD Economic Studies, No 35, 2002.

av privat finansiering: avgifter, försäkringspremier och direktbetalningar från hushållen, vilka främst används inom sjukvården.

Den andra dimensionen, som tilldrar sig störst intresse i denna PM är frågan vem som äger eller har ansvaret för driften av verksamheten: olika delar av den offentliga sektorn (stat, kommuner eller regionala enheter i form av landsting), eller olika privata aktörer. Den sistnämnda gruppen brukar sorteras i vinstdrivande företag och övriga aktörer som inte har vinsten som det främsta syftet för verksamheten (non-profit). Den tredje sidan kan sammanfattas i graden offentlig styrning av verksamheten, vilket kan göras genom en reglering samt en offentlig tillsyn, kontroll och utvärdering av verksamheten. En verksamhet kan alltså drivas privat samtidigt som den skattefinansieras och är föremål för en långtgående styrning genom ett tydligt regelverk. På detta sätt har den offentliga sektorn ett stort inflytande över verksamheten.

Regleringar, som skiljer sig åt mellan olika OECD-länder, är ofta inriktade på olika delar av verksamheten och innebär ofta konkreta krav på dess drift: krav på personalens utbildning och kompetens, miniminivåer för bemanning av verksamheten, öppettider för olika verksamheter, krav på undervisningens inriktning och val av kunskapsmål i skolan, eller att verksamheten bara får drivas av icke-vinstdrivande producenter.

Som en del av offentlig styrningen finns också kopplingen mellan tillgången till offentlig finansiering och valet av privata drifts- och ägarformer. I flera länder, vilket också framgår av den fortsatta genomgången, ställer man ett bestämt krav på att offentlig finansiering förutsätter att verksamheten är icke-vinstdrivande. Den offentliga finansieringen kan utgå i form av bidrag eller skattelättnader till en verksamhet.<sup>146</sup> Det finns alltså i flera OECD-länder ett beroende mellan tillgången till offentlig finansiering och krav på verksamhetens inriktning samt vilka privata drifts- och ägarformer som är tillåtna för att det ska vara möjligt att finansiera den privatdrivna verksamheten med skattemedel.

Genomgången i denna PM kommer i fortsättningen redovisa hur regelverket inom OECD-området, med fokus på ett antal länder, ser ut när det gäller restriktioner i lagstiftningen för valet av privata drifts- och ägarformer i verksamheter som skolan, vården och omsorgen under förutsättning att de till stor del är skattefinansierade. Renodlat privata verksamheten med uteslutande privat finansiering och produktion ligger därför utanför denna redovisning. Tyngdpunkten i redovisningen ligger på ett antal länder som välfärdspolitiskt har stora likheter med Sverige. Dessa länder tillhör därför en grupp av små välfärdsstater med ett högt skatteuttag och stora sociala utgifter, som skattefinansieras.

Gruppen består av de nordiska länderna med i första hand Norge, Danmark och Finland, men det är även intressant att närmare studera Holland. Detta land har välfärdspolitiskt betydande likheter med de nordiska länderna; landet brukar betraktas som ett mellanting mellan en skandinavisk välfärdsstat och ett av de länder som har en korporativ välfärdsmodell. Den nordiska välfärdsmodellen har ett antal typiska och gemensamma särdrag när det gäller tillgången till välfärdstjänster som utbildning, vård och omsorg.

Dessa är i korthet: generell tillgång till dessa tjänster för hela befolk-

---

<sup>146</sup> Rapporten International Centre for the Study of the Mixed Economy of Childcare, Helen Penn, 2011.

ningen, tyngdpunkt på finansiering med allmänna skatter, ibland kompletterad med obligatoriska socialavgifter, höga utgifter för dessa välfärdstjänster och en betydande social och ekonomisk utjämning som en effekt av dessa skattefinansierade välfärdstjänster. Flera av dessa inslag i den nordiska välfärdsmodellen finns också i det holländska välfärdssystemet, även om Holland har valt sina egna finansieringslösningar och organisationsformer för dessa sociala tjänster.<sup>147</sup>

I PM ligger uppmärksamheten i första hand på en konkurrensutsättning som har drivits så långt att det i regel handlar om en privatisering av driften. Andra inslag i marknadsstyrningen av olika välfärdstjänster är av mer sekundärt intresse; till exempel nya kontrakts- och ersättningsformer mellan den offentliga sektorn och privata aktörer eller separation av produktionen från beställningen av framförallt vård och omsorg.

### **Sammanfattning**

Sammanfattningsvis finns:

- a) det olika perspektiv på hur välfärdstjänster kan organiseras, och dessa är valet av finansiering, drifts- och ägarformer för verksamheten och hur den offentliga styrningen utformas,
- b) i denna PM fokuseras intresset på regleringen i stort av de privata drifts- och ägarformer, och deras villkor, som gäller för aktuella verksamheter,
- c) det är regleringen i några mindre välfärdsstater som närmare granskas i denna PM.

#### **4. Förskola och annan barnomsorg**

Barnomsorgen kan i de flesta OECD-länder avgränsas till de yngre barnen som finns i åldrarna upp till tre år, men därutöver omfattar den också de äldre barnen som är fyra och fem år fram till dess barnen börjar i den obligatoriska skolan, som varierar mellan länderna. I vissa länder som till exempel Frankrike är skolstarten tidig medan barnen i andra länder, som i Sverige, börjar vid antingen sex eller sju år. Det är ett fåtal länder, varav de flesta finns i Norden, som kan erbjuda en barnomsorg för barn som redan börjat skolan och som gäller efter skoldagen (den svenska fritidsverksamheten).

Ska man bedöma förskolans tillgänglighet är det viktigt att skilja mellan informell och formell barnomsorg. Den informella omsorgen är å andra sidan den omsorg och tillsyn, ofta utan något mer avancerat pedagogiskt innehåll, som utförs av föräldrarna själva, släktingar och anhöriga eller olika former av barnvakter, som anlitas av föräldrarna (childminder). Den senare omsorgen består i första hand av det utbud som erbjuds av offentliga förskolor eller av den privatdrivna förskoleverksamhet som finns i ett land.

I nästan alla OECD-länder finns det ett familjepolitiskt stöd som går till barnfamiljer; dessa kan utgå i form av antingen kontantbidrag eller skattelättnader riktade enbart till barnfamiljer, eller så kan de utgå i form av subventioner riktade till offentlig eller privat förskoleverksamhet. Vissa länder använder också skattelättnader (skattesubventioner/skattekrediter) för att

<sup>147</sup> Den produktiva välfärden av Christer Persson, Arbetarrörelsens TankeMedja och Arbetarrörelsens Socialförsäkringskommission.

minska den ekonomiska belastningen av föräldrarnas avgifter till förskolan. Denna typ av offentligt stöd tar därför sikte på förskolans efterfrågesida, medan stöd till förskoleverksamheten ska vara utbudsstimulerande.

För att kunna bedöma omfattningen av förskoleverksamheten, offentlig och privat, är det nödvändigt att skilja på omsorg och tillsyn som riktas till de allra yngsta barnen, som är upp till tre år, och den verksamhet som täcker de äldre barnens omsorg; med äldre barn avses barn som är över tre år upp till den ålder, från fem till sju år i de flesta länder, då den obligatoriska skolan börjar. Det finns tydliga skillnader mellan dessa båda former av förskoleverksamhet.

För de yngre barnen är behovstäckningen i många länder tämligen begränsad, och för dem handlar det i många länder om några timmars barnpassning under en dag. Den genomsnittliga behovstäckningen i OECD-området är bara omkring 31 procent av antalet barn i aktuella åldrar. Det är i stort sett bara de nordiska länderna, med undantag för Finland, som tillsammans med Holland har en behovstäckning som är omkring hälften, eller mer, av barnen i aktuella åldersgrupper. Finland har generellt lägre behovstäckning än sina nordiska grannländer, vilket bland annat beror på att man har ett vårdnadsbidrag som har bidragit till att minska sysselsättningsgraden för vissa kategorier av mammor – främst de med låg utbildning och som kommer från länder utanför Norden.<sup>148</sup>

Den formella och informella omsorgen är, vilket knappast är överraskande, som kommunicerande kär: när den formella omsorgen är omfattande och ger hög tillgänglighet, så minskar tydligt behovet av olika typer av informella arrangemang. Detta samband påverkar också av nivån på föräldrarnas avgifter och den offentliga subventionsnivån för den reguljära förskoleverksamheten. En stor skillnad finns alltså mellan omsorgen för de yngre och äldre barnen, och det är för den senare gruppen som omsorgen är betydligt mer utbyggd i flertalet OECD-länder.

För dessa åldersgrupper ligger den genomsnittliga behovstäckningen på drygt 80 procent med en hög nivå i de nordiska länderna, men även länder som Belgien, Tyskland och Frankrike har också en mycket hög behovstäckning. Denna verksamhet är i regel skolförberedande i många OECD-länder med ett klart pedagogiskt innehåll. De privata aktörerna inom förskolan är av flera olika slag: ideella föreningar, olika kyrkliga organisationer, sociala företag (motsvarar våra ekonomiska och kooperativa organisationer) samt bolag (inklusive andra liknande företagsformer), som är vinstmaximerande.

I praktiskt taget alla OECD-länder blandas företag som drivs i vinstsyfte med aktörer som inte har detta syfte. Det finns dessvärre inte någon heltäckande och tillförlitlig statistik för hela OECD-området som ger en bild av hur aktörerna fördelas sig på dessa två huvudgrupper. Men en kvalificerad bedömning är att de icke vinstdrivande aktörerna svarar för en betydande del av den faktiska behovstäckning som tillgodoses av förskolan.<sup>149</sup> Styrningen av de privata aktörerna i förskolan sker genom en kombination

---

<sup>148</sup> Money or Kindergarten? Distributive Effects of Cash Versus In-Kind Family Transfers for Young Children, OECD Social, Employment and Migration Working Paper No. 135, av Michael Förster och Gerlinde Verbist, OECD. Jämlikhet i välfärdstjänsterna? Nordisk barnomsorg från ett jämförande perspektiv. Seminariematerial av Marta Szebehely, professor i socialt arbete, Institutionen för socialt arbete.

<sup>149</sup> International Centre for the Study of the Mixed Economy of Childcare, av Helen Penn.

av både lagstiftning och andra regelverk, men inte minst genom de villkor som finns för att få del av offentlig finansiering.

Det är enbart i ett fåtal länder som det offentliga stödet inte är förenat med särskilda krav och villkor för den privata aktören, och det är främst när det lämnas i form av skattelättnader som går till föräldrar och barnfamiljer. Denna typ av stöd fungerar i första hand som en efterfrågestimulans, och Holland är exempel på ett land som har skattelättnader.

I vissa länder, varav Norge är ett typiskt sådant, krävs att den privata aktören inte är vinstdrivande för att man ska få tillgång till offentlig finansiering (non-profit). Denna restriktiva regel har Norge infört samtidigt som mer än hälften av all förskoleverksamhet är privat.<sup>150</sup>

Vissa generella villkor ställs i många länder på privat förskoleverksamhet, och de är ofta likartade med de krav som gäller för den offentliga verksamheten. Det kan handla om allt från val av avgiftsnivåer, personaltätet, krav på personalens utbildning och kompetens, krav på lokaler och dessutom ställs det i vissa länder villkor som är relaterade till verksamhetens ekonomiska styrning och redovisning. De senare kan bidra till att göra den offentliga tillsynen mer effektiv.

Det är inte bara i Norge där merparten privata aktörer är icke-vinstdrivande utan detta gäller också för Danmark och Finland med en stor privat förskoleverksamhet som inte är vinstdrivande. Däremot är en betydande del av den holländska förskoleverksamheten inte bara privat utan även vinstdrivande, och det är framförallt under 2000-talet som utvecklingen har förstärkts i denna riktning.

## Sammanfattning

Sammanfattningsvis:

- a) är den informella omsorgen för i första hand för de yngre barnen, upp till tre år, tämligen begränsad i OECD-området med undantag för de nordiska länderna och Holland,
- b) är däremot förskolan för de äldre barnen (över 3 år och upp till skolåldern) väl utbyggd i flertalet OECD-länder, och inte bara i de nordiska länderna och Holland,
- c) är skillnaderna mellan dessa båda förskoleverksamheter i fråga om utbyggnad och driftsform minst för de nordiska länderna,
- d) är den privata förskoleverksamheten minst i de nordiska länderna med undantag för Norge som har en stor privat sådan verksamhet medan den privata driften för de yngre barnen är stor i Holland samtidigt som den är förhållandevis liten för äldre barnen,
- e) dominerar i de nordiska länderna, men även i många andra länder, icke-vinstdrivna privata aktörer medan Holland har en stor vinstdrivande privat sektor,
- f) den privata driften är i många länder omgärdad med tydliga, och ibland långtgående, villkor för hur verksamheten konkret ska drivas, och Norge har en tydlig reglering som innebär att det offentliga stödet kopplas till kravet på att de privata företagen är icke-vinstdrivande.

<sup>150</sup> Ibid 7.

### **5. Skolan i form av grundläggande barn- och ungdomsutbildning**

Seglivade politiska, kulturella och historiska traditioner har i regel fått ett stort genomslag på den grundläggande ungdomsutbildningen är organiserad i flertalet OECD-länder. Med denna utbildning avses i första hand den grundläggande utbildning för barn och ungdomar i åldersgrupperna från fem år upp till arton år, som i allt väsentligt motsvarar den sammanhängande utbildning som ges i den svenska grundskolan och gymnasiet. I likhet med utvecklingen i andra länder brukar denna utbildning avlösas av en högre utbildning som genomförs på universitet och högskolor.

Den grundläggande utbildningen i flertalet andra OECD-länder är organiserad på olika sätt, och det är framförallt i de nordiska länderna som likheterna i denna utbildning är som störst medan det kan finnas relativt stora skillnader mellan andra OECD-länder. Vid sidan av den offentliga skolan kan den privata skolverksamheten på grundnivå vara stor i flera OECD-länder. Generellt för alla utbildningsnivåer gäller att den privata driften ökar ju högre upp man kommer i utbildningssystemet. Denna analys är främst inriktad på en produktion av välfärdstjänster som kombineras med en offentlig finansiering och en offentlig styrning av denna produktion.

För den absoluta merparten OECD-länder är det alltså en tydlig övervikt för skattefinansiering av all utbildning. För hela OECD-området är den genomsnittliga andelen offentlig finansiering omkring 80 procent av all finansiering till skolverksamheten. Av den privata skolverksamheten finansieras i genomsnitt omkring 60 procent av all finansiering med olika offentliga stöd.<sup>151</sup> Detta innebär i sin tur att det också finns ett betydande utrymme för privat finansiering av grundutbildningen i många länder. Vissa länder använder sig också av denna möjlighet och därför spelar föräldraavgifter i dessa länder en viss betydelse som finansieringskälla.

Den utan jämförelse högsta offentliga finansieringen finns i Sverige tillsammans med de nordiska länderna Norge och Finland, med en i stort total skattefinansiering för alla skolor, men också för de fristående skolorna.<sup>152</sup> Danmark har visserligen en internationellt sett hög offentlig finansiering av all skolverksamhet, medan finansieringen av den privata skolverksamheten är klart lägre i förhållande till övriga nordiska länder: knappt 70 procent av inkomsterna till denna verksamhet. I Danmark finansieras alltså en relativt stor del av den privata skolverksamheten med föräldrarnas avgifter, olika typer av bidrag från näringslivet (sponsorpengar) och med kapitalinkomster, till exempel avkastningen på det kapital som dessa skolvårdsmän äger.

Bilden blir något annorlunda om man ser till hur stor andel av eleverna som går i fristående skolor. Begränsas intresset till de äldsta eleverna i grundskolan (högstadiet) går, i runda tal, i genomsnitt för alla OECD-länder omkring två av tio elever i en privat skola. För några av de nordiska länder, som Sverige och Finland, är den genomsnittliga elevandelen lägre, medan elevandelen är något högre för Danmarks privata skolor. Hollands skolsys-

151 Public and Private Schools. How management and funding relate to their socio-economic profile. Rapport från OECD.

152 I fortsättningen jämförs privata skolor med fristående skolor, som är den svenska termen, även om det kan finnas vissa mindre skillnader mellan dessa båda begrepp.

tem är av den karaktären att den övervägande andelen av eleverna får sin utbildning i den privata skolverksamheten.<sup>153</sup>

#### *Holland*

Det finns alltså på påtagliga skillnader när det gäller omfattningen av den privata skolverksamheten i olika OECD-länder. Några länder har en lång historisk utbildningstradition av denna verksamhet, med starka rättigheter för människors möjligheter att starta och driva egna skolor. Holland är ett typiskt exempel på ett sådant land. Den så kallade utbildningsfriheten är mycket starkt i detta land och har rentav ett stöd i landets konstitution.<sup>154</sup>

Denna frihet består summariskt sett av följande delar: friheten att starta och driva privata skolor, mandatet att bestämma på vilka grunder (konfessionella, ideologiska eller pedagogiska) som det är möjligt att driva privata skolor, och ett stort utrymme att bestämma undervisningens innehåll och former. Det är rentav möjligt att neka en elev tillträde till en privat skola om föräldrarna inte ansluter sig till de principer och värderingar på vilka skolan är grundad.

Det finns givetvis ett övergripande regelverk för alla privata skolor i Holland. Lagstiftningen är i regel privaträttslig och förutsätter att det finns en styrelse som leder och förvaltar skolans verksamhet. Det finns ett stort antal, i lagstiftningen baserade, krav på privata skolor, vilka måste följas för att skolorna ska kunna registreras, och framförallt, för att de ska få offentlig finansiering. Registreringen är dock inte detsamma som en normal tillståndsprövning utan är mera schablonmässig med inriktning på en kontroll av de mer formella villkoren för att starta en skola.

En mer grundlig prövning av skolans verksamhet sker emellertid när skolan ansöker om offentlig finansiering. Denna prövning omfattar allt från skolans legala status, över valet av privat driftsform och dess begränsningar, till normala krav på skolan i form av bland annat läroplan, utbildningsmål, lärarkompetens och krav på examina. Uppfylls dessa villkor har alltså skolan rätt till offentlig finansiering. Idag innebär detta också att det inte förekommer några terminsavgifter i den grundläggande utbildningen.

I Holland provas och kontrolleras alltså om skolans val av den privata drifts- och ägarformen överensstämmer med lagstiftningens krav på detta område. Ett helt centralt krav är driften av en privat skolverksamhet bara får skötas av stiftelser eller föreningar som inte är vinstdrivande (non-profit). Kontrollen av drifts- och ägarformen sker också när skolan ansöker om offentlig finansiering, och dessutom är tillsynen av offentliga och privata skolor i stort sett likartad. Sammanfattningsvis har Holland en privat skolektor som är betydande samtidigt som en stor del av denna är offentlig finansierad. Dessutom är det i första hand icke-vinstdrivande aktörer som sköter den privata driften av de privata skolorna, vilket också är ett oavvisligt krav i lagstiftningen.

#### *Danmark*

I jämförelse med övriga nordiska länder har Danmark en något större privat

---

<sup>153</sup> Ibid 9.

<sup>154</sup> Privat och offentligt. Fristående skolor i andra länder. Kunskapsöversikt av Skolverket.

skolsektor. Landet har också en lång historisk tradition av privata skolor som har fungerat sida vid sida med det offentliga skolsystemet. Dessa skolor finns både på grundskole- och gymnasienivå. De utgör inte heller någon enhetlig grupp utan består av flera olika typer av skolor med varierande inriktning. Ansvar för utbildningen på grundskolenivå ligger, som i Sverige, på kommunerna. Undervisningen i de privata skolorna ska motsvara standarden på undervisningen i de kommunala skolorna (folkskolan).

Genom tilldelning av examinationsrätt kan staten på utöva en viss kvalitetskontroll av de privata skolorna. Men det danska regelverket innebär att det i princip är föräldrarna till barnen i de privata skolorna, och den person som de utser, som har ansvaret för att dessa skolor lever upp till de kvalitetskrav som ställs på utbildningen.

Den danska gymnasieskolan är sedan 2007 organiserad på ett ovanligt sätt. Utbildningen på denna nivå bedrivs av "självägande" skolor som finansieras direkt av staten. Skolorna kan antingen ha offentliga huvudmän eller ägas av olika privata aktörer. Alla gymnasieskolor har status som en del av den offentliga förvaltningen. De godkänns av staten (via utbildningsdepartementet) och de har tillgång till offentlig finansiering.

De privata skolorna är i likhet med förhållanden i många andra OECD-länder omgärdade av ett omfattande regelverk, som innehåller krav på olika områden som skolorna måste leva upp till om de ska ha tillgång till offentlig finansiering. Det kan handla om allt från läro-, studie- och undervisningsplaner, via olika krav på undervisning och examinationsrätt, till kvalitetskrav på undervisningen samt lärarnas behörighet och kompetens. Kraven på de privata gymnasieskolorna, som är betydligt färre jämfört med grundskolorna, är i stort likartade med de som gäller för de offentliga skolorna på denna nivå.<sup>155</sup>

För att offentlig finansiering ska vara tillgänglig krävs också att skolan är en självstyrande institution med en behörig och kompetent styrelse, som också inkluderar en grupp av ansvariga föräldrar, som leder den löpande verksamheten. Det ställs också ett tydligt krav på den privaträttsliga drifts- och ägarformen: privatpersoner får inte äga skolor utan det är enbart juridiska personer som tillåts vara ägare. Dessutom får ägaren inte vara vinstdrivande, och mot den bakgrunden är det inte överraskande att stiftelser är den vanligaste drifts- och ägarformen för privata skolor. En ytterligare restriktion är att en privat ägare inte får ha eller driva mer än en skola.

### *Norge*

Även Norge har en lång tradition av privat skolverksamhet som har samexisterat sida vid sida med det offentliga skolsystemet. I princip består landets barn- och ungdomsutbildning av samma delar som är vanliga i många OECD-länder: en förskola med pedagogiskt innehåll för barn i åldersgrupperna upp till sex år, en obligatorisk grundutbildning för barn och ungdomar i åldersgrupperna från sex till sexton år, och en frivillig påbyggnadsutbildning (motsvarar gymnasiet) för ungdomar som är mellan sexton och 19 år.

Även i förhållande till Sverige har Norge en relativt liten andel av eleverna

---

<sup>155</sup> PM Privata skolor i Danmark.



som går i privata skolor. Ansvar för den obligatoriska delen av den offentliga skolan ligger på landets många kommuner. De privata skolorna har hög grad av självständighet och äger i regel de lokaler man använder. För att en privat skola ska få etableras måste den kunna fungera som ett pedagogiskt eller konfessionellt alternativ till den offentliga skolan. Det handlar alltså om någon form av behovsprövning när tillstånd ska beslutas, och den privata skolan ska ha en särskild inriktning eller profil för att få ett tillstånd. I likhet med andra OECD-länder ställer också den norska staten vissa villkor och krav i olika avseenden på den privata skolan för att den ska få starta. Det är utbildningsdepartementet som ger tillstånd till nya privatskolor och med godkännande följer en rätt till offentlig finansiering, som består av ett statsbidrag till varje skola, och som beräknas med ledning av vissa principer som redovisas i den aktuella lagstiftningen.<sup>156</sup> Statsbidraget täcker finansiellt större delen av elevkostnaden.

Det ställs i lagstiftningen om privata skolor inte något krav på en viss privat drifts- och företagsform för att få ett tillstånd att driva en skola med offentlig finansiering. Alla drifts- och företagsformer är alltså tillåtna, men istället finns det ett tydligt och oavvisligt krav på att utbildningsföretagens (privata huvudmännen) vinster måste återinvesteras i verksamheten. Närmare bestämt används den lagtekniska konstruktionen att skattepengarna ska i sin helhet komma eleverna till godo.

Man ger i lagstiftningen exempel på vad som är exempel på vad som är en otillåten användning, och som innebär att de inte är till någon nytta för eleverna: den ena otillåtna användningen är när skattepengar (under driften av skolan, eller när den har upphört) överförs i form av utdelning eller genom andra transaktioner till företagets ägare och deras närstående, eller används för att bland annat finansiera vissa lokalkostnader som tillhör företagets ägare och deras närstående.<sup>157</sup> I princip måste alltså alla vinster återinvesteras i verksamheten.

### *Finland*

Finland ingår också i den grupp av länder som har en lång historisk och kulturell tradition av privata skolor, och med en konstitutionell rätt att starta och driva sådana skolor. För att de privata skolorna ska få tillgång till offentlig finansiering krävs att de har ett tillstånd för driften (licensierade), som beviljas av Utbildningsdepartementet. De flesta privata skolor har också ett kontrakt med kommunen, som är huvudman för offentlig grundutbildning. För att få tillstånd måste det finnas ett påvisbart behov av den utbildning som erbjuds av den privata skolan. Dessutom ska den privata huvudmannen ha yrkesmässiga och ekonomiska förutsättningar att anordna utbildningen och driva en skolverksamhet.

Det ställs också krav på den privata drifts- och företagsformen, som alltså är den juridiska ramen för den privata skolverksamheten: en skola får inte startas av en privatperson utan grundaren ska vara en stiftelse, förening eller en liknande sammanslutning. En annat grundläggande krav är att den

<sup>156</sup> Den aktuella lagstiftningen om privata skolor är: Lov om private skolar med rett til statstilskot (privatskolelova).

<sup>157</sup> Redovisas i § 6–3 i privatskolelovan.

juridiska personen inte får vara vinstdrivande. Det finns också en viss frihet för den privata skolan att välja elever till sin skola. Tillsynen för de privata skolor, som är offentligt finansierade, är densamma som för de kommunala skolorna. Den offentliga tillsynen omfattar privata skolor som svarar för grundutbildningen och de som har ett ansvar för påbyggnadsutbildning. Det är också möjligt för regeringen att dra in drifttillståndet för skolverksamheten, när viktiga krav för tillståndet inte längre respekteras av skolan.

I princip följer de privata skolor den lagstiftning och de styrdokument som gäller för den kommunala skolan. I övrigt gäller att de privata skolorna i stort måste följa de krav och villkor som gäller för den kommunala skolan; det kan handla om undervisningens inriktning, studie- och läroplaner, krav på lärarnas behörighet och kompetens samt utbildningens mål och ambitioner – för att nämnda några krav.

### **Summering**

En översiktlig summering av OECD-ländernas regelverk för den privata skolsektorn i enskilda länder består av följande delar:

- a) i princip överväger på ett påtagligt sätt det offentliga ägandet i ländernas skolsektor (grund- och påbyggnadsutbildning – grundskolan och gymnasiet), och det är i princip en mindre grupp länder där de privata skolorna, som andel av elevantalet, är större än de offentligt drivna skolorna, och de privata, icke-vinstdrivande, skolorna tillsammans,
- b) inom OECD-området är det framförallt de anglosaxiska länder, som USA, England och Australien, som har ett stort inslag av privata skolor, liksom några europeiska länder, med Holland som ett typiskt exempel,
- c) den övervägande majoriteten av OECD-länder har, oberoende av fördelningen mellan privat och offentlig skolverksamhet, emellertid tillgång till någon form av offentlig finansiering som är den viktigaste inkomstkällan för även privata skolor,
- d) kombinationen av helt privat skolverksamhet och privat finansiering är mycket ovanlig, utan de vanligaste kombinationerna är offentlig driven skolverksamhet, som skattefinansieras, och privat skolverksamhet med offentlig finansiering,
- e) i de flesta OECD-länder förekommer en relativt långtgående offentlig styrning av den privata skolverksamheten i form av ett regelverk som innehåller tydliga krav och villkor för denna verksamhet liksom en offentlig tillsyn av dessa skolor,
- f) bland dessa villkor finns i många OECD-länder en offentligrättslig reglering av de privata drifts- och företagsformer som är tillåtna för den privata skolverksamheten och vilka krav som ställas på dessa driftsformer,
- g) i regel prövas dessa villkor vid olika tillfällen; när tillstånd för att starta en privat skola söks, när registrering av den privata skolverksamheten ska göras eller när tillgång till den offentliga finansieringen ska prövas, och denna typ av regler gäller i princip i flertalet OECD-länder,
- h) ett betydande antal länder tillämpar en non-profit-princip, vilket innebär att tillstånd för drift eller offentlig finansiering ges enbart för privat- och driftsformer som inte är vinstdrivande, och i flera länder begränsas tillåtna företagsformer till ideella föreningar, föreningar och andra sammanslutningar som inte primärt drivs i vinstsyfte medan det i andra länder föreskrivs att vinsten måste återinvesteras i verksamheten, som till exempel i Norge.

- i) Norge tillämpar den sistnämnda metoden och i lagstiftningen anges explicit att de offentliga medlen ska komma eleverna tillgodo, vilket preciseras med bland annat ett förbud mot att kapital i form av utdelning eller genom andra transaktioner överförs till företagets ägare och deras närstående, och
- j) det är också värt att betona att inget OECD-land, såvitt framgår av denna analys, använder en teknik för vinstbegränsning som innebär att det finns ett kvantitativt tak för hur mycket av ett företags vinst som får lämna företaget genom utdelningar, eller andra transaktioner (förmögenhetsöverföringar).

## 6. Vård och omsorg

I detta avsnitt är granskningen riktad mot tjänster inom vård och omsorg. Konkret innebär det olika tjänster som finns inom ramen för hälso- och sjukvården. Dessutom kommer även vissa sociala tjänster, bland annat de som tillhör äldreomsorgen och sådana som är riktade till grupper med stora funktionshinder (handikappomsorgen), att granskas översiktligt. Det är slående att regelverket i många OECD-länder innehåller vissa tydliga skillnader mellan utbildningstjänster och dessa vård- och omsorgstjänster. I grova drag är sjukvården i flertalet OECD-länder organiserad i dels en primärvård, dels en slutenvård, som kräver vård på sjukhus. Olika former av specialistvård brukar i regel erbjudas på sjukhusen, även om denna del av vården också kan erbjudas på en privat läkarmottagning som ligger utanför ett sjukhus.

I princip finns det inom OECD-området tre avgränsade vårdssystem: Det första är det generella systemet som innebär att alla medborgare och bosatta i ett land täcks av vården, att vården finansieras i allt väsentligt med generella skatter och att den produceras till största delen av den offentliga sektorn (Beveridgemodellen). Detta system finns i första hand i de skandinaviska länderna, men även i England och vissa sydeuropeiska länder. Det andra systemet kallas för den Bismarckianska modellen, som vilar på följande grundpelare: Systemet är försäkringsmässigt och omfattar därför i första hand försäkrade som i regel är löntagare med arbetsinkomster.

Finansieringen bygger främst på olika lönerelaterade socialavgifter (arbetsgivaravgifter och försäkrades egenavgifter) och vården drivs av olika privata aktörer, och när det gäller driften av sjukhusen är dessa visserligen privata, men en betydande del av dessa aktörer driver verksamheten utan vinstsyfte. Exempel på länder med dessa vårdssystem är de kontinental-europeiska länderna som Tyskland, Frankrike, Belgien och Holland. Det tredje systemet kännetecknas framförallt av marknadskrafternas stora inflytande i systemet, med en betydande privat finansiering och med privata aktörer som dominerar vårdproduktionen. Även i detta system drivs många sjukhus av privata aktörer som inte är vinstdrivande. I denna grupp av länder som har detta system finns givetvis USA, men också vissa andra anglosaxiska länder som Australien.<sup>158</sup>

Ser man till en början på finansieringen, så dominerar onekligen skatter och skattelikhande avgifter (obligatoriska och inkomstrelaterade) hos

<sup>158</sup> Till privat finansiering brukar räknas privata försäkringspremier, offentliga avgifter och direktbetalningar av hushållen, som sker när vården utnyttjas.

den övervägande majoriteten OECD-länder. Skatterna till vården kan tas ut av antingen staten eller av lokala och regionala sammanslutningar (regioner, landsting och kommuner) av offentligrättslig karaktär. Antingen kan staten direkt finansiera sjukvården, eller är det vanligt att man kompenserar nämnda sammanslutningar med olika statsbidrag, som också kan vara öronmärkta för sjukvården. Det är i enbart USA som sjukvårdens privata finansiering är större än dess offentliga finansiering. Andra länder med en betydande, om än klart mindre, privat finansiering är Holland, Australien, Schweiz, Österrike, Kanada och Irland. I alla de nordiska länderna dominerar stort skattefinansieringen, vilket knappast var överraskande.

Norge, Danmark och Finland har alltså generella och, befolkningsmässigt heltäckande sjukvårdssystemet medan det holländska systemet bygger på en betydande försäkringsfinansiering i förening med en stor privat vårdproduktion. Försäkringssystemet innebär att varje medborgare och bosatt, som är över 18 år, är skyldiga att teckna en privat försäkring, som dock inte fungerar som normala försäkringar; varje person betalar istället en premie som är lika för alla och oberoende av ålder och hälsostatus.

Dessa premier tillsammans med inkomstrelaterade och skattelikhande socialavgifter finansierar sjukvården. Staten kommer sedan överens med försäkringsbolagen hur mycket sjukvård som de får beställa av vårdgivarna, och en ersättning utgår sedan till bolagen för den beställda vården. Ett separat försäkringssystem gäller dock för äldreomsorgen. Varje försäkrad har sedan tillsammans med försäkringsbolaget en viss frihet att välja vårdgivare, beroende på kostnader för och kvaliteten på vården.

Ser man på valet av drifts- och ägarformer för utförandet av sjukvården i olika OECD-länder är bilden tämligen klar; i primärvården finns det en betydande privat drift i många länder medan sjukhusen, och specialistsjukvården, är antingen i regel offentligt ägda eller så finns det en privat vårdsektor med många icke-vinstdrivande aktörer. Den privata driften av primärvården är vanligare i länder med sjukvårdssystemet som är baserade på obligatoriska försäkringar, men även i system med en generell befolkningstäckning förekommer det en stor privat drift av vårdcentraler och husläkarmottagningar. För specialistvården och den vård som bedrivs av sjukhusen råder omvända förhållanden: en offentlig vårdsektor i kombination med en privat drift med många aktörer utan primära vinstintressen, vilket kan vara stiftelser, föreningar och andra sammanslutningar.

I Danmark, Norge och Holland finns det en betydande sektor av privatdrivna mottagningar för primärvård medan det offentliga ägandet överväger allttjämt i Finland liksom i vårt land. Som tidigare har konstaterats är driften av sjukhusen, och särskilt region- och akutsjukhusen, i offentlig regi i Danmark, Norge och Finland liksom i vårt land. I dessa länder finns dock privata sjukhus varav den absoluta merparten drivs av icke-vinstdrivande aktörer (non-profit). I Holland är visserligen den privata driften dominerande för sjukhusen, men enligt landets lagstiftning på det aktuella området får driften inte skötas av vinstdrivande aktörer.

Därför är det i Holland vanligt med olika typer av stiftelser som ägare till sjukhusen, och överskotten från verksamheten måste också stanna i företagen och får därför inte delas ut till ägarna. I princip får sjukhusen i Hol-

land inte drivas av vinstdrivande bolag.<sup>159</sup> Det offentliga ägandet i förening med en privata ägande av icke-vinstdrivande företag är i flertalet OECD-länder alltså mer vanligt för akutsjukhus jämfört med övriga sjukhus. Även ett anglosaxiskt land som Kanada har ett relativt restriktivt regelverk på vårdområdet som innebär att det bara är tillåtet med ett offentligt ägande av vissa sjukhus. Det är dock svårt, med undantag av Kanada, att hitta så kallade stopplagar som tidigare fanns i Sverige och som förbjuder utförsäljning av vissa kategorier av sjukhus.

### **Sammanfattning**

Sammanfattningsvis innehåller detta avsnitt följande viktiga slutsatser:

- a) det finns tre relativt distinkta vårdssystemet med bland annat den skandinaviska modellen med skattefinansiering och en övervägande offentlig vårdproduktion medan det holländska försäkringssystemet bygger på skattefinansiering med en stor privat drift av både vårdcentraler och sjukhus,
- b) med undantag för USA dominerar skattefinansieringen i merparten OECD-länder, oavsett om vården drivs i offentlig eller privat regi,
- c) generellt för hela OECD-området är primärvården i regel offentligt driven medan sjukhusen är offentligt ägda, eller är de privatägda med många icke-vinstdrivande aktörer,
- d) med undantag för Finland blir det alltför privata aktörer i den nordiska primärvården, medan det offentliga ägandet av sjukhusen dominerar alltför stort, och flera av de privatdrivna sjukhusen drivs av aktörer utan vinstintressen,
- e) i Holland dominerar den privatägda sjukvården, men när det gäller sjukhusen får dessa bara ägas och drivas av icke-vinstdrivande aktörer som stiftelser, föreningar och andra sammanslutningar, och enligt landets regelverk måste vinsterna återinvesteras i verksamheten och får därför inte delas ut till sjukhusets ägare.

## **7. Äldreomsorg**

Omsorg och vård som riktas till uteslutande pensionärer, alltså de äldsta grupperna i befolkningen, kan praktiskt sett utgå i form av antingen stöd och hjälp i bostaden (hemtjänst) eller som ett äldreboende vilket innebär att vård och omsorg ges på ett äldreboende där pensionären bor, och erbjuds vård och omsorg under hela dygnet (särskilt boende). Det är också intressant att skilja mellan formell och informell omsorg: den första är sådant stöd som beslutas av en kommun eller landsting, och är därför skattefinansierad, medan den sistnämnda formen av omsorg beslutas och genomförs i regel av pensionärens närmaste familj eller anhöriga utan det behöver vara grundat på något myndighetsbeslut. Till en mindre del kan i vissa länder denna typ av omsorg vara finansierad via skatten, medan den familjerelaterade omsorgen i många andra länder saknar helt offentlig finansiering.<sup>160</sup>

Historiskt sett har den myndighetsbeslutade äldreomsorgen varit dåligt

<sup>159</sup> Betänkandet Aktiebolag med begränsad vinstutdelning, SOU 2003:98. Health Systems Institutional Characteristics. A Survey of 29 OECD Countries, av Valérie Paris m.fl., OECD Health Working Papers No 50. Se även International Profiles of Health Care Systems, The Commonwealth Fund, June 2010.

<sup>160</sup> Competition and Efficiency in Publicly Funded Services, OECD Economic Studies No 35, 2002/2.

utbyggd i många OECD-länder. Det är i första hand i de nordiska länderna som denna omsorg haft en stor befolkningstäckning med hög tillgänglighet och kvalitet för de grupper av äldre, ofta i högre åldersgrupper, som har ett stort behov av stöd och omsorg. I alla länder är det de äldsta grupperna av pensionärer (från 75–80 år och äldre) som utnyttjar merparten av äldreomsorgen.

I många OECD-länder är det alltjämt personer inom familjen eller andra anhöriga som svarar för den största delen av omsorgen för de grupper av pensionärer vars hälsa är tillräckligt god för att de med mindre hjälp ska kunna klara sig på egen hand med enbart stödet från familjen och andra anhöriga. Exempel på länder med en stor familjerelaterad omsorg är Tyskland och flertalet av länderna i Sydeuropa.

En granskning av länderna val av drifts- och ägarform för den kommunalt beslutade och skattefinansierade äldreomsorgen ger en tämligen klar bild av hur fördelningen offentlig drift och privat drift ser ut för olika länder. Föga överraskande är den offentliga driften av äldreomsorgen klart störst i de nordiska länderna, och sedan följer vissa kontinentaleuropeiska länder, som till exempel Frankrike, men i denna grupp finns ett land som Kanada. Holland ligger ungefär i mitten av denna skala med en privat drift som är något större än den offentliga driften. I princip kan alltså all äldreomsorgen vara beslutad av myndighet, och dessutom skattefinansierad, oberoende av valet av ägar- och driftsform.

I många länder utgörs en betydande del av den privata driften av icke-vinstdrivande företag, som till exempel föreningar, stiftelser och andra sammanslutningar som har andra mål än ge maximal avkastning till företagets ägare. Dessa aktörer är i flera OECD-länder underkastade en relativt sträng reglering när det gäller villkoren för den privata driftsformen, och hur denna verksamhet ska organiseras och drivas. I flera OECD-länder består den privata driften av både hemtjänst och äldreboende av många vinstdrivande företag, och företag med denna inriktning är vanliga i flera anglosaxiska länder som England, Irland, USA och Nya Zeeland.

För att stimulera en utbyggnad av den informella omsorgen, men också för att minska kostnaderna för de anhöriga, har flera OECD-länder infört bidrag eller skattelättnader för denna typ av omsorg till de äldre. Det är också ett intressant faktum att den informella äldreomsorgen svarar för en betydande del av det samlade stödet till de äldre (summan av informell och formell omsorg). Även de nordiska länderna har en betydande informell omsorg utan vars hjälp hela äldreomsorgens tillgänglighet och kvalitet skulle allvarligt äventyras.

Vissa länder som till exempel Frankrike har emellertid avgränsat stödet till den informella omsorgen, så att det bara lämnas till personer utanför den närmaste familjen. Detta innebär i sin tur att släkt och anhöriga till äldre med behov kan själva anlita personer, organisationer eller företag som är verksamma på inom äldreomsorgen för att utföra olika sociala tjänster mot betalning. Det är i detta sammanhang som alliansregeringens RUT-avdrag kan beskrivas som ett efterfrågebaserat stöd, vilket bidrar till att minska pensionärens kostnader när denne köper tjänster på en marknad som omsätter olika typer av tjänster – antingen det handlar om service, omsorg eller vård.

## Summering

Den finns få internationella jämförelser av de drifts- och ägarformer som används i äldreomsorgen inom OECD-området. Det är dock möjligt att göra följande summering av de viktigaste inslagen i äldreomsorgens utbyggnad, finansiering och av de ägar- och driftsformer som finns i olika OECD-länder:

- a) olika former av stöd och hjälp till de äldsta grupperna i befolkningen (äldreomsorg) varierar stort mellan OECD-länderna med den största utbyggnaden i de nordiska länderna när det gäller den skattefinansierade och myndighetsbeslutade äldreomsorgen (formell/reguljär omsorg),
- b) därefter följer vissa kontinentaleuropeiska länder och sämst utbyggnad har några sydeuropeiska länder tillsammans med vissa anglosaxiska länder, som USA och England,
- c) många länder förlitar sig därför på den informella omsorg som sköts av familjen och anhöriga, och som också är relativt stor i länder men en väl utbyggd äldreomsorg, som i Norden,
- d) av den reguljära äldreomsorgen är det i första hand de nordiska länderna som har en stor offentlig drift, men äldreomsorgen i privat regi ökar även i dessa länder, och den offentliga driften är också stor i några enstaka länder utanför Norden, till exempel Frankrike
- e) många av de övriga OECD-länderna har en stor privat omsorgsproduktion, men det är många icke-vinstdrivande företag och organisationer som till stor del bidrar till denna produktion, och flera av dessa länder har en långtgående reglering av villkoren för privata ägar- och driftsformer,
- f) det finns också vinstdrivande företag inom OECD-området, och dessa företag är mer vanliga i länder som Irland, Nya Zeeland, Portugal, England och USA, liksom i Holland,
- g) de vinstdrivande företagen ökar, som ett led i en förstärkt marknadsstyrning av välfärden, i flertalet OECD-länder.

## Referenslista

### Litteratur

- Ahlbäck Öberg, S. (2010), "Framväxten av granskningssamhället: en fråga i författningspolitisk skugga" i Jerneck, M. och Baldersten, B. (red) *Kontraster och nyanser: svensk statsvetenskap i brytningstid*
- Antman, P. (1994), "Vägen till systemskifte – den offentliga sektorn i politiken 1970–1992" i Gustafsson, R.Å. (red.), *Köp och sälj, var god svälj – världens nysa ekonomistyrningssystem i arbetsmiljöperspektiv*
- Banjeree, A. (2012) "Regulation and the role of the state – lessons learned from residential care for older persons in Ontario"
- Berge, A., Korpi, W. m.fl. (1999), Velfärdsstat i brytningstid: Historisk-samhällsvetenskapliga studier om genus, klass, ojämlikhet och fattigdom" i *Sociologisk forskning: Supplement 1999*
- Bengtsson, H. A. m.fl. (1999), "Civilsamhället som demokratins arena" i *Demokratiutredningens skrift nr 28*, SOU 1999:112
- Bengtsson, H. A. (1992), *En ny socialdemokrati*
- Bengtsson, E. (2012), *Arbetsmiljörapport*, Tankeverksamheten inom arbetarrörelsen i Göteborg
- Blomqvist, P. och Rothstein, B. (2000), *Velfärdsstatens nya ansikte: demokrati och marknadsreformer inom den offentliga sektorn*
- Dagens samhälle (2011), *Den offentliga marknaden*
- Dahlgren, G. (2010), "Vård på lika villkor – drivkrafter och motkrafter" i *Socialmedicinsk tidskrift*, 1/2010
- Dahlgren, G. (2011), "Varför ökar ojämlikheten i Stockholmsvården?", *Newsmill*
- Donahue, J. (1992), *Den svåra konsten att privatisera*
- Edebalk, P.G. (2011), *Kundval inom äldreomsorgen – om kunskap och forskningsbehov*. Meddelanden från Socialhögskolan
- Elmbrandt, B. (1989), *Palme*
- EPSU (2012), *Re-municipalising municipal services in Europe – a report commissioned by Epsu to Public International Research Unit*
- Esaiasson, P. och Gillijam, M. (2007), *Metodpraktikan: konsten att studera samhälle, individ och marknad*
- Faucher-King, F. och Le Galès (2010), "New Labour och skapande av utvärderingssamhället" i *Fronesis* nr 32–33 Socialdemokrati.
- Feldt, K-O (1991), *Alla dessa dagar – i regeringen 1982–1990*
- Gore, C. (2000), "The rise and fall of the Washington consensus as a paradigm for developing countries" i *World Development*, Vol. 28, No. 5
- Göransson, B. (2010) *Tankar om politik*
- Hall, P. (2012), *Managementbyråkrati – organisationspolitisk makt i svensk offentlig förvaltning*
- Halligan, J. (2007), "Reform design an performance in Australia and New Zealand" i Christensen, T. och Laegreid, P. (red), *Transcending new public management: the transformation of the public sector reforms*
- Hartman, L. m.fl. (2011), *Konkurrensens konsekvenser. Vad händer med svensk välfärd?*



- Harvey, D. (2006), *The limits to capital*
- Harvey, D. (2009), *Den globala kapitalismens rum*
- Harvey, D. (2011), *Ojämlighetens nya ansikte*
- Harvey, D. (2010), *Kapitalets gåta och kapitalismens kriser*
- Hattie, J. (2009), *Visible learning*
- Helby Pedersen, O. m.fl. (2011), *Effects of contracting out public sector tasks – a research based on Danish and international studies from 2000–2011*, AKF
- Himmelweit, S. (2012), "A feminist economic perspective in theories of markets of care", presentation vid *Normacare Oslo*, 21–22 augusti 2012
- Hirschman, A.O (1970), *Exit, voice and loyalty*
- Kaijser, A. (1994), *I fädrens spår. Den svenska infrastrukturens historiska utveckling och framtida utmaningar*
- Kammarkollegiet (2012), *Ersättningsnivåer vid upphandling av vård och omsorg*
- Konkurrensverket (2010), *Slutrapport: Djupintervjuer om LOV – valfrihetssystem inom primärvården*
- Konkurrensverket (2012), *Kvalitetshöjande konkurrens i valfrihetssystem – vad krävs?*
- Kumhof, M. och Ranciére, R. (2010) *Inequality, leverage and crises*, IMF Working Paper
- Le Grand, J. och Bartlett, W. (1993), "The theory of quasi markets" i Le Grand, J. och Bartlett, W. (red.), *Quasi-markets and social policy*
- Lill, L. (2010), *Äldreomsorg – om makt, genus, klass och känslor i ett yrke*
- Lindgren, A-M. (2012) *Se upp med falska analogier*, Arbetarrörelsens Tankesmedja
- Lindgren, L. (2006), *Utvärderingsmonstret. Kvalitets- och resultatmätning i den offentliga välfärden*
- Lorentzi, U., (2011), *Alla andra hämtar tidigt*, Kommunal
- Lorentzi, U., (2011), *Hänger din mammas trygghet på dig?*, Kommunal
- Lorentzi, U., (2012), *Har någon sett Matilda? Vad fritidshemmen är och vad de skulle kunna vara*, Kommunal
- Lundqvist, L. (2010), "Privatisering" i Rothsten, B. (red.), *Politik som organisation: förvaltningspolitikens grundproblem*
- Löfström, C. (2007), *Framtidens hemtjänst. Om valfrihet/inflytande, förenklad biståndsbedömning och nya yrkesvillkor*, FouVäst
- Meagher, G. och Szebehely, M (2012), "Long term care in Sweden: trends, actors and consequences" i Ranci, C och Pavolini, E. (red.), *Reforms in long-term care policies in Europe. Investigating institutional change and social impact*
- Mienow, B., Parker, M och Thorslund, M. (2011), "Consumers of eldercare in Sweden. The semblance of choice" i *Social science and medicine*, 73
- Miljöpartiet (2012), *Modern och trygg vård – miljöpartiets rapport om hälso- och sjukvården*
- Nordgren, L. (2003), *Från patient till kund – intåget av marknadstänkande i sjukvården och förskjutningen av patientens position.*
- Nyberg, M (2011), *Det stora tågrånet*
- OECD (2011), *Divided we stand: Why inequality keeps rising*
- Palme, J. (1999/2000), *The Nordic model and the modernisation of social protection in Europe*, The Nordic Council of Ministers

- Palme, J. (2001), *Välfärdsbokslut för 1990-talet. Slutbetänkande av Kommittén Välfärdsbokslut*, SOU 2001:79
- Pettersson, T., Grape, L., & Bergström, V. (2007), *Offentligt finansierade verksamheter – modellens väg framåt*, LO
- Rothstein, B. (1998), "Den svenska modellens uppgång och fall" i *Statsvetenskaplig Tidskrift* årgång 101, nr 1
- Rothstein, B. (2012), "Men precis tvärtom! Sex förbländningar i debatten om konkurrens och välfärdsstat" i *Ekonomisk debatt* nr 4 2012
- Rosenberg, G. (2004), *Plikten, profiten och konsten att vara människa*
- SCB (2010), *Finansiärer och utförare inom vård, skola och omsorg*
- Scheleifer, A. (1998), "State versus private ownership" I *Journal of Economic Perspectives*
- Shekarabi, A. (2012), *Vinst och den offentliga tjänstemarknaden*, Arena Idé
- Skatteverket (2012), *Skatteplanering med ränteavdrag i företag inom välfärdssektorn*
- SKL (2010), *Vad vet vi om kundval? En forskningsöversikt*
- Socialdemokraterna (2012), *Nationella kvalitetsdagar för ordning och reda i välfärden*
- Socialstyrelsen (2012), *Valfrihetssystem ur ett befolknings- och patientperspektiv*
- Socialstyrelsen (2012), *Kommunal eller enskild regi, spelar det någon roll? En jämförelse av utförare av vård och omsorg om äldre*
- Statskontoret (2012) *Den effektiva staten – en antologi från Statskontoret om offentlig sektor*
- Statskontoret (2012), *Lagen om valfrihetssystem. Hur påverkar den kostnader och effektivitet i kommunerna?*
- Stiglitz, J. (2002), *Globalization and its discontents*
- Stiglitz, J. (2012), *The prize of inequality*
- Stranden, K. (red.) (2001), *Modellkommuneforsök: Kommunale omställningar med ansatte som mottagare och brukare som medspillare*
- Stranden, K. (2006) *Model Municipality Methodology: Change processes from the bottom up*
- Svensson, M. och Edebalk, P.G. (2010), *Kundval i äldreomsorgen. Stärks brukarens ställning i ett valfrihetssystem?*, SKL
- Szebehely, M. (2012), "Universell eller skiktad äldreomsorg – vem vinner och vem förlorar?" i Andersson, L. och Öberg, P., *Jämlig ålderdom. I samtiden och i framtiden.*
- Szebehely, M. och Ulmanen, P. (2012), *Åtstramningens pris. Hur påverkas de medelålders barnen av äldreomsorgens minskning?*, Kommunal
- Theorell, T. (2009), "Det svenska 1990-talet ur ett stressmedicinskt perspektiv" i *Arbetsmarknad och arbetsliv*, Årg. 15 nr 4
- Tidskriften Ikaros, nr 1 2008
- Waerness, K. (1996), "Omsorgsrationalitet" i Eliasson, R. (red), *Omsorgens skiftningar – begreppet, vardagen, politiken, forskningen*
- Werne, K. (2011) "Jackpot i vård", *Ordfront*
- Vlachos, J. (2012) "Är vinst och konkurrens en bra modell för skolan?" i *Ekonomisk debatt* nr 4
- Williamson, J. (1989), "What Washington means by policy reform" i Williamson, J. (red.), *Latin American Readjustment: How much has happened?*
- Vårdval (2012), *Effekter av valfrihet inom hälso- och sjukvård*

Vänsterpartiet (2012), *En välfärd fri från kommersiella intressen*  
World Economic Forum (2012–2013), *Global Competitiveness Report*  
Åmark, K. (2005), *Hundra år av välfärdspolitik – välfärdsstatens framväxt i Norge och Sverige*

#### Offentligt tryck

Dir 2012:91, *Framtida valfrihetssystem inom socialtjänsten*, Socialdepartementet  
Dir 2012:131, *Ägarprövning och mångfald vid offentligt finansierade välfärdstjänster*, Finansdepartementet  
PM Finansdepartementet, 12-03-22, *Effektivare skatteavdragsbegränsningar*  
PM 2011:1050, *Offentligt finansierad verksamhet*, Utredningstjänsten vid Sveriges Riksdag  
Prop. 1999/2000:149, *Nationell handlingsplan för hälso- och sjukvårdens utveckling*

#### Tidningsartiklar

Ahlbäck Öberg, S. och Widmalm, S., "Professionalism nedvärderas i den marknadsstyrda staten" *DN-debatt* 2012-10-26  
Berggren, H., "Balansgång mellan privat och offentligt", *DN* 2012-10-17  
Dahlberg, A., *Expressen*, 12-06-07  
Hartman, L. m.fl., "Privatiseringar i välfärden har inte ökat effektiviteten" *DN-debatt* 2011-09-03  
Henrekson, M., "Jättar räknar med vinst i skolbanken" intervju i *SvD* 2012-08-08  
Hägglund, G., "Vård och omsorg behöver en etisk plattform", *SvD* 2012-11-17  
Höckmark, G., "LOs vinststopp slaktar välfärden", *Aftonbladet* 2012-10-10  
Intervju med Johan Willner, *Meddelanden från Åbo Akademi*, nr 16 2006-11-10  
Lindberg, I., "Europa behöver en löneledd tillväxt", *Dagens Arena* 2012-05-09  
Linder, PJ A., "Frontalangrepp på valfriheten", *SvD* 2012-07-01  
Lindgren, A-M. intervju i *LO-Tidningen* 2006-12-14  
Nordström, A. och Holmström, P. i *Kommunalarbetaren* 2012-10-17  
Rothstein, B., "Nyliberalerna tysta så det dånar", *SvD* 2008-08-28  
Sörlin, S. och Meijling, J., "Socialdemokraterna måste hitta en riktning för samhällsomvandlingen", *DN-debatt* 2011-03-20  
Szebehely, M., "Det finns en naiv tro på konkurrens i välfärden", intervju i *Dagens Arena* 2011-11-10  
Westander, F., "Varken vinstlinjen eller kvalitetslinjen räcker i välfärden", *Dagens Arena* 2012-08-06  
"Miljardklipp på skattepengar" *SvD* 2001-03-09

## Åtgärder för att begränsa vinst i välfärden

Välfärdsstaten vilar inte uteslutande på en vilja till solidaritet. Det är lika mycket ett rationellt samhällsekonomiskt arrangemang för att trygga svensk konkurrenskraft. Idag utmanas tilltron till de gemensamma välfärds-tjänsterna. LO anser att de medel som avsätts till välfärden ska också gå till välfärden. I denna underlagsrapport till LOs åtgärdsprogram för att begränsa vinsterna i välfärden analyseras drivkrafterna bakom och effekterna av de senaste decenniernas marknadsisering av den svenska välfärdssektorn. I rapporten presenteras ett antal förslag för att begränsa vinstdriften och öka det politiska ansvarstagande inom välfärdstjänsterna.