



ENHET/HANDLÄGGARE	DATUM	DIARIENUMMER
Arbetslivsenheten	2013-01-10	20120256

MOTTAGARE

Att behandlas vid sammanträde med styrelsen den 14 januari.

Antagande av åtgärdsprogram för att begränsa vinsterna i välfärden

Föreslås att styrelsen beslutar

att anta LOs åtgärdsprogram för att begränsa vinsterna i välfärden

Framtidens välfärd

- LOs åtgärdsprogram för att begränsa vinsterna i välfärden

Kongressuppdraget

LO-kongressen i maj 2012 beslöt att ge styrelsen i uppdrag att tillsätta en välfärdspolitisk utredning som, i nära samverkan med LO-förbunden, får i uppdrag att analysera de senaste årens politik- och systemförändringar på det välfärdspolitiska området. Utredningen ska också presentera realistiska 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 beslutade vidare att:

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 kan avskaffas.

Den produktiva välfärden – en grundsten i vår samhällsmodell

LO anser 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 skall 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 mer positivt 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 samhällsekonomin 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. Ett omfattande lokalt och regionalt ansvarstagande har samspelat med rikspolitiken och skapat en bred legitimitet och motiverat omfattande insatser för att öka utbildningsnivån och trygga folkhälsan, vilket lagt en grund för hög internationell konkurrenskraft.

Idag är grundvalarna i svenska samhällsmodellen hotade. Resurstillströmningen till välfärdssektorn har kontinuerligt strypts samtidigt som privata och informella lösningar har fått ökat spelrum, ofta på bekostnad av offentliga lösningar. Det slår framför allt mot kvinnor som obetalt får svara upp mot bristerna i välfärden. Den väv som binder samhället samman rivs i stycken samtidigt som klyftorna ökar.

Sverige har blivit en välfärdspolitisk experimentverkstad

Ett av grundproblemen är att välfärdstjänsterna har sedan lång tid tillbaks förringats. Kortsiktiga skattesänkningar har prioriterats före långsiktiga sociala investeringar. Här har allt för ofta det politiska ansvarstagandet såväl på nationell som kommunal nivå brustit. 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 mer detaljerade analys som görs i utredningssekretariatets underlagsrapport, kort sammanfattas i tre punkter:

- **Ineffektivitet och kvalitetsbrister.** Idag går privata vinstuttag och värdeöverföringar allt för ofta ut över viktiga kvalitetsfaktorer –

såsom personaltätthet, 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 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.** Uppmärksammade skandaler, där vinstdriven välfärdsverksamhet varit involverad, har allvarligt skadat förtroendet för välfärdssektorn. Genom införandet av olika marknadsmodeller har de demokratiskt valda organen på lokal och regional allt för ofta frånsvurit sig ansvaret för viktiga delar av välfärdssektorn. De värdeöverföringar som idag sker inom välfärdssektorn är långt ifrån transparanta, 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.

Under de senaste decennierna har beslutsfattarna allt för ofta endast haft ideologisk trosvissitet som beslutsunderlag. Sverige har i allt för hög grad blivit en välfärdspolitisk experimentverkstad, där kortsiktiga vinstintressen tillåts gå före kvaliteten i välfärden.

LO bedömer att det kommer att krävas såväl djupgående som långsiktiga lösningar för att komma till rätta med problemen i välfärdssektorn. De förslag som presenteras utgör ett åtgärdsbatteri, där varje enskilt förslag är ett steg i rätt riktning. Många av förslagen kan riksdag och regering ta beslut om att införa redan i år.

Därför föreslår LO:

Att det tillsätts ett nationellt välfärdsråd, bestående av bland annat arbetsmarknadens parter och riksdagspartierna, som ges i uppdrag att tillsammans med akademiska forskare följa utvecklingen på välfärdsområdet och kontinuerligt föreslå justeringar i det av LO föreslagna regelverket.

Förslag 1: Välfärden måste tillföras ökade resurser

LO anser att det är viktigt att betona att kvalitetsbristerna i dagens välfärdssektor inte i första hand 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.

LO anser att en begränsning av värdeöverföringar och vinstuttag ur välfärdsbolag bör kopplas samman med andra vinstbegränsande förslag, så som riktlinjer för bemanning och utbildning. Det handlar om komplementära delar i en välfärdspolitisk helhetssyn, där såväl vinstbegränsningsförslagen som resursfrågan ingår.

Det stora välfärdspolitiska grundproblemet beror på att resurserna till välfärdssektorn kontinuerligt strypts åt under de senaste decennierna samt att privata och informella lösningar därmed fått ett ökat spelrum på bekostnad av offentliga. Om inte resursfrågan beaktas kommer LOs vinstbegränsningsförslag att bli ett tandlöst verktyg. Risker är att den privata efterfrågan på välfärd kommer att tillgodoses utanför skattsedeln genom framväxten av ytterligare tilläggstjänster.

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 jämställdheten, kvinnors möjlighet att försörja sig och skatteunderlaget negativt. LO anser att åtgärder för att höja kvaliteten i välfärden förutsätter en beredskap för att höja skatteuttaget i syfte att tillse en fullgod välfärd som är tillväxtbefrämjande.

Det krävs ökade resurser till välfärdstjänsterna. Den viktigaste åtgärden för att säkerställa detta är att så många som möjligt finns i arbete. Men det är också 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. Det är i ljuset av detta som LOs förslag på att begränsa vinsterna genom skärpta krav på bemanning och vinstuttag ska ses.

Såväl de privata som de offentliga välfärdsverksamheterna bör ständigt effektiviseras. Man kan sammanfatta LOs grundhållning i denna fråga med socialministern Gustav Möller ord: *"Varje förslösad skattekrona är en stöld från folket."*

Därför föreslår LO:

Att välfärdsektorn 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 välfärdsektorn ses som framtidsinriktade investeringar som möjliggör ökad konkurrenskraft och ekonomisk tillväxt.

Förslag 2: Personalen är den viktigaste kvalitetsfaktorn

Även om det finns uppenbara problem och komplikationer förenade med att mäta kvalitet i välfärdssektorn är det viktigt att fortsätta utveckla och förbättra de befintliga verktygen och metoderna. Föreställningen om att alla problem löses om vinstuttagen begränsas eller vinstdriften försvinner ur välfärdssektorn är allt för naivt.

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. Det finns också ett stort behov av produktivitetsutveckling i sektorn.

LO anser att en effektiv metod för att begränsa vinstdriften är att införa specifika krav på bemanning och utbildning inom välfärdstjänsterna. Eftersom förhållandena i de olika sektorerna skiljer sig åt i viktiga avseenden bör regeringen ge respektive tillsynsmyndighet i uppdrag att ta fram dessa riktlinjer. Regleringen kan då bli tämligen specifik rörande vad välfärdsföretagen och kommunerna ska uppfylla 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.

Därför föreslår LO:

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. Myndigheten 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.

Förslag 3: Samhällsbolag i allmänhetens tjänst stärker välfärden

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 företags vinstintresse. Idag är detta grundläggande förhållande inte entydigt fastslaget. LO 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.

Vinstbegränsningen kan enligt LOs bedömning utgå från den lagstiftning som redan finns, kompletterat med bemannings- och kompetenskrav. I dagens lagstiftning återfinns en effektiv möjlighet till begränsning av vinstuttag i 32 kap. aktiebolagslagen, genom en möjlighet att starta s.k. aktiebolag med särskild vinstbegränsning (SVB-bolag).

LOs föreslår att en ny bolagsform inrättas, *samhällsbolag*, som 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 totala kapitalet. Undantag från huvudregeln kan dock göras genom driftsavtal.

LOs vinstbegränsningsförslag, liksom nuvarande regler för SVB-bolag, gäller 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 osv.

LO 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 bör begränsas.

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

LO föreslår därför 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, dvs. landets kommuner och landsting, en viktig funktion vid den konkreta utformningen av välfärdstjänster. Det är på den lokala och regionala beslutsnivån som den kompetensen och den erfarenhetsbaserade kunskapen finns. LOs förslag bygger alltså vidare på den decentraliserade struktur som är ett av särdragen för den svenska välfärdsmodellen.

LO är medveten om 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 LO:

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 totala kapitalet.

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. Regeln görs dispositiv och kommunen kan i ett driftsavtal medge undantag från lagens krav på begränsning av värdeöverföringar. 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 (sambolagsbolag) samt tillsänder tillsynsmyndigheten driftsavtalen.

Förslag 4: Kvalitetssäkring och öppna böcker

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 genomskåda. 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 ofta 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.

LO gör förvisso bedömningen att förslagen om vinstbegränsning, genom införande av sambolagsbolag 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 LO se åtgärder om s.k. 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 skattedelen tar vägen.

Det innebär att varje enskild skola, vårdcentral, äldreboende och motsvarande 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.

LO 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 LO:

Att regeringen tillsätter en utredning 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 välfärdsektorn införs. Certifieringssystemet ska vägleda kommuner, landsting och myndigheter vid val av tjänsteutövare.

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 stora privata oligopol, ofta ägda av riskkapitalbolag, som köper upp små alternativa utförare. Ägande via riskkapitalbolag bedöms idag vara vanligare hos koncerner inom välfärdssektorn än vad som är fallet inom näringslivet i övrigt. Riskkapitalbolagens välfärdsmarknad har expanderat kraftigt de senaste åren.

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. Med LOV minskar också de folkvaldas möjlighet till insyn och styrning av välfärdsverksamheter som inte fungerar som de ska.

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.

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.

LO vill utveckla en reell valfrihet för brukarna. Inte minst handlar det om att öka inflytandet över de specifika insatser och tjänster de 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.

Ökade möjligheter till inflytande för brukarna kräver att politiker ges en större möjlighet att ta ansvar för välfärdstjänsternas kvalitet och utformning. Lagen om offentlig upphandling bör utvecklas så att det blir möjligt för politiker att välja utförare på ett sätt som bättre styr mot kontinuitet och kvalitet.

Den som är missnöjd med hur hen 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.

LO vill bygga vidare på den svenska decentraliserade samhällsmodellen. Men det är viktigt att inskräpa att det då framför allt handlar om att stärka brukarnas valfrihet, inte de vinstdrivande välfärdsbolagens.

Därför föreslår LO:

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 regeringen tillsätter en utredning i syfte att förändra lagen om offentlig upphandling (LOU) 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.