



HANDLÄGGARE/ENHET
Enheten för välfärd utbildning
och arbetsmarknad
Kjell Rautio

DATUM
2017-01-30

DIARIENUMMER
20160441

98.

ERT DATUM
2017-02-24

ER REFERENS
Fi2016/04014/K

Finansdepartementet
REGERINGSKANSLIET
Finansdepartementet - Registratör

103 33 STOCKHOLM
Ink. 2017-02-16

Dnr.

Fi 2016/04014/K

Remissvar ang. Ordning och reda i välfärden (SOU 2016:78)

LO har givits möjlighet att lämna remissyttrande över SOU 2016:78 och väljer att fokusera på de förslag och delar av utredningen som bedöms som särskilt intressanta och viktiga.

Kort sammanfattning av utredningens förslag

I direktiven till utredningen står att den ska lämna förslag för att *"säkerställa att offentliga medel används till just den verksamhet de är avsedda för, och att eventuella överskott som huvudregel ska återföras till den verksamhet där de uppstått."*

Kort sammanfattat föreslår utredningen bland annat:

- Ett krav på tillstånd införs, beviljat av Statens skolinspektion samt Inspektionen för vård- och omsorg (IVO), för den juridiska person¹ som vill driva välfärdsverksamhet som finansieras av offentliga medel.²
- Ett krav på tillstånd för fler typer av välfärdsverksamhet som idag inte omfattas av tillståndsplikten införs – hemtjänst, verksamhet (bland annat boenden) som omfattas av entreprenörsundantaget i socialtjänstlagen (SoL) samt vissa insatser inom LSS.
- Att högsta tillåtna rörelseresultat i välfärdssektorn ska motsvara statslåneräntan med ett tillägg på 7 procent av det operativa kapitalet.³

¹ Utredningen föreslår att endast juridiska personer ska kunna godkännas som huvudmän för i den välfärdsverksamhet som omfattas av utredningens direktiv, SOU 2016:78, s. 386.

² Med "välfärdsverksamhet som finansieras av offentliga medel" åsyftas den avgränsning som följer av utredningens uppdrag och direktiv (se SOU 2016:78, Kapitel 2). De verksamheter som omfattas av den föreslagna vinstbegränsningen definieras på sid. 337 i SOU2016:78.

³ För en definition av begreppet operativt kapital, se SOU 2016:78, s. 353.

POSTADRESS 105 53 Stockholm
BESÖKSADRESS Barnhusgatan 18
TELEFON 08-796 25 00 TELEFAX 08-24 52 28
E-POST mailbox@lo.se HEMSIDA www.lo.se
ORGANISATIONSNUMMER 802001-9769
BANKGIRO 368-4834 PLUSGIRO 8 50-8

Landsorganisationen i Sverige

- Förbud mot värdeöverföringar, som exempelvis icke-marknadsmässiga löner och hyror.
- En översyn av Lagen om valfrihetssystem (LOV) som bland annat syftar till att ge fler möjligheter att utesluta dåliga aktörer och möjlighet att reservera system för idéburen sektor.
- Utveckling av Ägarprövningsutredningens förslag (SOU 2015:7) i syfte att förhindra olämpliga och oseriösa aktörer i välfärdssektorn.
- Förenklade upphandlingsregler som gör att upphandling under det så kallade tröskelvärdet (750 000 Euro) i princip inte ska omfattas av Lagen om offentlig upphandling (LOU) och att det blir möjligt att reservera kontrakt till idéburna aktörer.
- Förenklade upphandlingsregler för sociala tjänster samt ökade insatser för att underlätta kapitalförsörjningen för idéburna aktörer samt att Tillväxtverket ges i uppdrag att genomföra rådgivnings- och informationsinsatser för att stärka den idéburna verksamheten.

Sammanfattning av LOs ståndpunkter

- LO anser att vinstdriften⁴ i hela den skattefinansierade välfärdssektorn⁵ måste stoppas. Vinstdriften riskerar annars att leda till att viktiga välfärdspolitiska mål åsidosätts.⁶ Marknadstänkandet skapar en kostnadsjakt som leder till allvarliga kvalitetsbrister i verksamheter där brukarna ofta är i beroendeställning. Att stoppa vinstdriften i välfärdssektorn är viktigt inte minst för att stärka tilltron till välfärdsstaten.
- LO är positiv till det förslag som utredningen för fram, om att i den skattefinansierade välfärdssektorn begränsa det tillåtna rörelseresultatet i relation till det operativa kapitalet⁷. LO bedömer att det förslag utredningen presenterar i detta avseende är väl avvägt och genomförbart.

⁴ För en definition av begreppen "vinstdrift" och "non-profit" hänvisas till LOs välfärdsutredning (2013) *Åtgärder för att begränsa vinst i välfärden*, s. 11-14.

⁵ När det gäller begreppet "hela välfärdssektorn" åsyftas den avgränsning som följer av utredningens uppdrag och direktiv (se SOU 2016:78, Kapitel 2). De verksamheter som omfattas av den föreslagna vinstbegränsningen definieras på sid. 337 i SOU2016:78.

⁶ Att stoppa vinstdriften är motiverad för att säkerställa likvärdighet, kvalitet, samhällsekonomisk effektivitet, behovsstyrning och öppenhet i välfärdssektorn, se SOU 2016:78, s. 119.

⁷ I SOU 2016:78 sid. 346 formuleras detta så här: *"Det tillåtna rörelseresultatet beräknas som en avkastningsränta på operativt kapital vid föregående räkenskapsårs utgång. Avkastningsräntan ska bestämmas till statslåneräntan vid föregående räkenskapsårs utgång ökad med sju procentenheter."*

- LO är positiv till det förslag om tillståndsplikt som utredningen föreslår ska gälla för aktörer som bedriver välfärdverksamhet med offentliga medel. Särskilt positiv är LO till att utöka tillståndsplikten till att omfatta exempelvis hemtjänst, verksamhet (bland annat boenden) som omfattas av entreprenörsundantaget i socialtjänstlagen (SoL) samt vissa insatser inom LSS. LO anser dessutom att samma tillståndsplikt även ska gälla för bemanningsföretag som hyr ut anställda som arbetar inom välfärdssektorn.
- LO anser att förslaget om förbud mot värdeöverföringar, som utredningen presenterar, är väl avvägd och att de tillsyns- och kontrollåtgärder som föreslås för att detta ska efterföljas är både genomförbara och önskvärda.
- LO välkomnar utredningens förslag om att se över Lagen om valfrihetssystem (LOV), inte minst för att ge fler möjligheter att utesluta dåliga aktörer och möjlighet att reservera system för idéburen sektor.
- I likhet med utredningen bedömer LO att det finns skäl att utveckla Ägarprövningsutredningens förslag (SOU 2015:7) för att förhindra oseriösa och olämpliga aktörer inom välfärdssektorn.
- LO är positiv till de åtgärder utredningens föreslår för att underlätta kapitalförsörjningen för idéburna aktörer. LO är dock öppen för att det kan behövas ytterligare insatser och stöd till den idéburna delen av välfärdssektorn.
- LO delar utredningens bedömning rörande hur de aktuella förslagen förhåller sig till EU-rätten. LO är i grunden positiv till förslaget om förenklade upphandlingsregler som gör att en upphandling under tröskelvärdet inte omfattas av LOU och att det samtidigt ges möjlighet att reservera kontrakt till idéburna aktörer. Men LO anser ytterligare förtydliganden kring LOUs praktiska tillämpning behöver göras från lagstiftarens sida.
- LO anser att de förslag som utredningen för fram måste följas av fler steg som leder till att marknadsstyrningen (New Public Management, NPM) inom offentlig finansierad välfärdverksamhet fasas ut och ersätts av styrformer som stärker medborgarnas, brukarnas och de anställdas tillit och delaktighet.

LOs syn på utredningens bakgrundsanalys

LO delar i grunden den analys som görs i SOU 2016:78 och noterar att denna i långa stycken överensstämmer med den analys LO gjort i sin egen välfärdsutredning.⁸

Sverige har under de senaste decennierna, i synnerhet efter 1990-talskrisen, genomgått ett välfärdspolitiskt systemskifte. Huvudproblemet är en övertro på olika former av marknadslösningar kombinerat med att staten, kommunerna och landstingen under lång tid inte tillskjutit tillräckligt med resurser till välfärden. Sammantaget har detta bidragit till ökade klassklyftor och ojämlikhet.

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, kort sammanfattas i några punkter:

- *Ineffektivitet och kvalitetsbrister.* Idag går privata vinstuttag och värdeöverföringar allt för ofta ut över viktiga kvalitetsfaktorer – såsom personaltäthet, utbildningskrav och anställningsförhållanden.⁹ Utvecklingen leder till allvarliga kvalitetsbrister i verksamheter där brukarna ofta är beroendeställning.
- *Vinstdrift är en dålig styråra.* Den fria etableringsrätten i kombination med vinstsyftande företag på välfärdsområdet har i vissa fall i praktiken lett till en ”fri dragningsrätt på skattepengar” och skapat ökad ojämlikhet. Det är ett problem att ägarens intresse av kortsiktig vinst kan styra verksamheten på ett sätt som inte stämmer överens med de viktiga välfärdspolitiska målen om exempelvis behovsstyrda insatser och likvärdighet. Vinstdriften bidrar helt uppenbart till att bygga upp snedvridande incitamentsstrukturer. Detta blir särskilt tydligt när problemen med exempelvis social selektion (”*cream skimming*”), underbemanning och ”betygsinflationen” studeras.
- *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. Vinstdriften riskerar också hos medborgarna väcka misstanken att det är siffror i någon

⁸ Se LO (2013), *Åtgärder för att begränsa vinst i välfärden, LOs välfärdsutredning – delrapport 1/2013.*

⁹⁹ Se exempelvis Kommunal (2016), *Så mycket bättre – en jämförelse av anställningsvillkor och löner i privat och kommunalt driven äldreomsorg.*

resultaträkning som prioriteras framför deras behov, vilket skadar hela välfärdssektorns legitimitet.

- *De värdeöverföringar* som idag sker inom och ut från välfärdssektorn är långt ifrån transparanta, vilket gör det svårt för medborgare och brukare att kontrollera att skattepengar används på bästa sätt.

För att komma tillrätta med problemen inom välfärdssektorn krävs relativt djupgående och långsiktiga åtgärder. Att stoppa vinstdriften är ett första steg i rätt riktning som måste följas av fler steg. Detta kräver ett genomtänkt klass- och könsperspektiv. Att stoppa vinstdriften i välfärden måste vara en viktig del av en genomtänkt jämlikhetspolitik.

Det är kvinnor i allmänhet och arbetarklassens kvinnor i synnerhet som drabbas när välfärden tillförs allt för lite resurser eller övertron på marknadslösningar leder till pressade arbetsförhållanden och slimmade arbetsorganisationer. Många är tyvärr de som fått betala bristerna i välfärden med sin egen hälsa. Frågan om hur välfärden styrs och organiseras handlar om jämlikhet och om klass- och könsmakt.

Det är naturligtvis helt orimligt att välfärdssektorn blivit en guldgruva för riskkapitalister och andra som på ett enkelt sätt vill berika sig på skattefinansierad verksamhet. Att avkastningen i den privata välfärdssektorn ligger högre än i den övriga tjänstesektorn - oavsett om vi ser till avkastningen i relation till totalt kapital, eget kapital eller operativt kapital – är naturligtvis helt orimligt.¹⁰ Välfärdssektorn är inte i behov av s.k. riskkapital – eftersom den präglas av mycket låg marknads- och affärsrisk. Det offentliga ägandet och hur stora behov som ska tillgodoses bör styras av politiska beslut (därmed bör vi inte räkna med ”extrafinansiering” från privata aktörer).

Precis som utredningen konstaterar är det en grundläggande felsyn att betrakta välfärdssektorn som vilken marknad som helst, den är i praktiken en så kallad kvasimarknad.¹¹ Det gör att behovet av offentlig kontroll är stort vilket kan leda till höga transaktionskostnader som motverkar samhällsekonomisk effektivitet.

Välfärdstjänsterna är inte vilka tjänster som helst. Deras grundläggande betydelse för medborgarnas liv och hälsa, samt för hela samhällets funktion, innebär att konsekvenserna vid olika misslyckanden kan bli stora. LOs bedömning är att de risker och problem som är sammankopplade med välfärdens kvasimarknader förstärks av närvaron av företag som drivs i vinstsyfte.

¹⁰ Se tabellerna 5.17 och 5.18 i SOU 2016:78, s. 203.

¹¹ Se definitioner och diskussion i SOU 2016:78, kap. 8.

Vinstdrivna välfärdsbolag riskerar även att leda till ökad markandskoncentration och försämrad mångfald inom välfärden. I dessa avseenden görs i SOU 2016:78 en på forskning och beprövad erfarenhet *såväl gedigen som initierad analys*.

Enbart kvalitetskrav räcker inte

Visst är det viktigt att utveckla och förbättra olika typer av kvalitetsmått och kontinuerligt utvärdera välfärdstjänsternas innehåll och kvalitet. LO vill dock varna för en övertro på att enbart via olika typer av kvalitetskrav och kvalitetsmått försöka lösa de grundläggande problemen i välfärdssektorn. Det så kallade "kvalitetsspåret" riskerar att skapa fler problem än det löser. Grundproblemet med det så kallade "kvalitetsspåret" har bland andra den amerikanske forskaren John Donahue ringat in i den banbrytande och idag klassiska boken *"Den svåra konsten att privatisera"*.¹² Donahue och en rad andra forskare som studerat frågan anser att en förutsättning för att en verksamhet ska kunna konkurrensutsättas är att det måste vara möjligt att precisera det aktuella kontraktet eller avtalet så långt att kvaliteten på tjänsten/produkten tydligt kan definieras och mätas. Det är dock skillnader på tjänster och tjänster.

När det gäller tjänster där den produktiva effektiviteten är viktig (det vill säga "hårdare" och mer tekniska tjänster) är det mindre problematiskt att hitta fram till rimliga kvalitetsmått, vilket gör dessa tjänster lättare att konkurrensutsätta. Detta är dock inte helt lätt och kräver naturligtvis upphandlingskompetens, vilket olika typer av upphandlingsaffärer den senaste tiden tydligt visat.¹³ Men det är ändå fullt möjligt att relativt väl avgöra om en byggnadskonstruktion eller ett vägbygge uppfyller specificerade krav på exempelvis säkerhet, tillgänglighet, påfrestning och långsiktig hållbarhet.

För människonära verksamheter, där det är centralt att verksamheten utförs utifrån behovsprincipen och med respekt för den enskildes integritet och värdighet, blir det betydligt mer problematiskt. För de människonära välfärdstjänsterna är det svårt att åstadkomma en tydligt mätbar kravspecifikation. Att mäta kvalitet blir lite som att skjuta på ett rörligt mål. Om de skattefinansierade människonära välfärdsverksamheterna ändå marknadsutsätts riskerar detta att leda till en ökad kontroll- och kvalitetsmättningsbyråkrati. Det utvärderingsindustriella komplexet sväller. De yrkesverksammas professionalitet naggas i kanten. Vi får en successiv detaljreglering ända in i operationssalar, äldreboenden och klassrum. Ja, vi har det i stor utsträckning redan idag, inte minst beroende på att marknadsiseringen av välfärden här gått längre än i andra jämförbara länder.

¹² John Donahue, *Den svåra konsten att privatisera*, SNS 1992

¹³ Se exempelvis den omskrivna upphandlingen av strumpor i Stockholms Läns Landsting (SLL), *SVT Nyheter i Stockholm*, 29 augusti 2016.

Särskilt uppmärksammat i den svenska välfärdsdebatten har det faktum varit att vi i vår skattefinansierade välfärdssektor, jämfört med andra jämförbara länder, har relativt många stora riskkapitalkoncerner verksamma. En stor del av problemen med social selektering, betygsinflation och att skattemedel läcker ut ur välfärden¹⁴ till privata konton har varit förknippade med denna typ av aktörer.

Ett av skälen till att riskkapitalbolagen sökt sig till den svenska välfärdssektorn är naturligtvis att denna är relativt oreglerad. Ett annat skäl är precis som utredningen lyfter fram att ”...*det låga kapitalbehovet varit en anledning till att välfärdssektorn lockat investerare. Det kapital som finns i välfärdssektorn har istället använts för att köpa andra företag eller andra verksamheter och därför finns större delen av kapitalet i t.ex. finansiella anläggningstillgångar.*”

Verksamheten i välfärdssektorn är alltså i huvudsakligen finansierad via skattebetalarna och inte generellt sett beroende av de eventuella kapitaltillskott enskilda aktörer kan mobilisera.¹⁵ Detta gör att man inte bör dramatisera de effekter som eventuellt uppstår när/om vinstdrivna aktörer väljer att lämna välfärdssektorn efter eller i samband med att en vinstbegränsning införs. Inte desto mindre bör naturligtvis förändringsprocessen lämna rum för eftertanke och utvärdering samt säkerställa att varken utsatta brukare eller anställda påverkas negativt vid ett ägarskifte.

De marknadsmodeller som tillämpats i vårt land sedan mitten av 1990-talet har helt uppenbart gynnat stora riskkapitalkoncerner, som steg för steg tagit allt större marknadsandelar och köpt upp mindre aktörer.¹⁶ Resultatet har blivit en allt mer likformig verksamhet, där mångfalden när det gäller olika verksamhetsidéer och utvecklingsprojekt de facto blivit lidande.

Marknadsstyrningen skapar problem i hela välfärdssektorn

Många av de problem som beskrivs i utredningen är generella för hela välfärdssektorn och kräver att ett välfärdspolitiskt helhetsgrepp tas. Men samtidigt tar sig problemen lite olika uttryck beroende på vilken del av välfärden som granskas.¹⁷ Som utredningen konstaterar är Sverige i en internationell jämförelse unikt när det gäller att tillåta vinstdrift av skolor.¹⁸ Nationalekonomen och skolforskaren Jonas Vlachos menar exempelvis att den detaljreglering som följt i vinstdriftens spår riskerar att strypa den yrkes stolthet som är många lärares främsta drivkraft, nämligen den som utgår från den erfarenhetsbaserade kunskap som ofta växer fram ur den

¹⁴ Se exempelvis tabellerna 5.17 och 5.18 på sid. 203 i SOU 2016:78.

¹⁵ År 2013 kom ca fick de privata aktörerna i genomsnitt ca 90 procent av sina intäkter från det offentliga. Högst var andelen för skolsektorn där siffran låg på 95 procent, se SOU 2016:78, s. 174, tabell 5.2.

¹⁶ I SOU 2016:78 finns en utförlig beskrivning av denna utveckling i kap. 3.3.3.

¹⁷ Se kapitel 8 i SOU 2016:78.

¹⁸ Se avsnitten 3.3, 3.3, 4.1, samt kap. 6 i SOU 2016:78.

pedagogiska friheten. Troligen ligger här en viktig förklaring till den svenska skolans problem idag.¹⁹

Statsmakternas svar på välfärdens uppenbara kvalitetsproblem har hittills varit en omfattande detaljreglering, där den samlade ”krångelmängden” ökar för varje missförhållande som upptäcks och kräver reglering. Under exempelvis Jan Björklunds tid som skolminister haglade detaljreglerna över skolsektorn: lärarlegitimation, krav på skolledares utbildning, lag om skolbibliotek, lag om särskilt stöd, ökad användning av nationella prov, mer detaljerade kursplaner och betygskriterier, lag om individuella utvecklingsplaner, inskränkning av möjligheterna att ge estetiska kurser, påbud om betyg från årskurs sex osv. Lärarnas yrkesprofessionalitet har inskränkts steg för steg.

På samma sätt kan man resonera också när det gäller läkare, förskolepersonal och undersköterskor m.fl. Med en vinstdriven välfärdsverksamhet renodlas marknadstänkandet och vi riskerar därmed att få en så hårt reglerad och standardiserad välfärdsverksamhet att själva styrningen blir ett hot mot såväl valfriheten som kvaliteten.

Jämfört med denna situation är det bättre att så som utredningen förslår direkt ge sig på problemets kärna, d.v.s. den resultatjakt som gör den kortsiktiga vinsten till både mål och styråra, den grundläggande drivkraften i marknadsmodellen. LO delar denna analys.

LOs slutsats är att en rimlig och stram vinstbegränsning skulle ha en självsanerande effekt och sålla bort de utförare som inte sätter den grundläggande verksamhetsidén, om en behovsstyrd och jämlik välfärd, främst. Men parallellt med detta måste ytterligare steg tas och själva grundtanken bakom det som brukar kallas för New Public Management (NPM)²⁰ kan fasas ut ur välfärdssektorn. Här hade LO önskat fler fördjupade analyser än det som hittas i den aktuella utredningstexten.²¹ Olika former av marknadsmodeller (pinn- och pengsystem) är förvisso kraftfulla styrmedel. Ekonomiska styrmedel har den egenheten att de har väldigt starkt genomslag, men att det är svårt att styra riktningen på styrsignalen. Eller uttryckt på ett annat sätt; om man styr med pengar kommer något att hända - men inte med nödvändighet det man avsåg. Två svenska forskare som tittat på detta är Anders Forsell och Anders Ivarsson Westerberg. De kan generellt se en ökad administration i offentlig finansierad verksamhet. Särskilt intressant blir det när de ska förklara orsakerna till detta. Slutsatserna är tydliga:

¹⁹ Se bland annat Vlachos, J. (2012), ”Är vinst och konkurrens bra för skolan?”, *Ekonomisk Debatt nr. 4/2012*.

²⁰ För en djupare diskussion om detta se exempelvis SOU 2016:78, sid. 128-129, Patrik Hall (2011), *Managementbyråkrati: organisationspolitisk makt i svensk offentlig förvaltning* samt LO (2013), *Åtgärder för att begränsa vinst i välfärden, LOs välfärdsutredning – delrapport 1/2013*.

²¹ Se exempelvis Kommunal (2016), *Styrning för välfärdsproffs – en rapport om välfärden efter New Public Management*, där en tydlig reforminriktning pekas ut.

”En viktig förklaring till varför administrationen ökar är de organisationsreformer, kallade New Public Management, som genomförts i den offentliga sektorn. Det vi ser kan formuleras som ett slags systemfel eller organisationsparadox: Alla dessa administrativa pålagor och krav gör inte att organisationer fungerar bättre, leder inte till öppenhet och effektivitet i samhället i stort, utan leder i stället till att vi riskerar att administrera oss till döds.”²²

Problemen med byråkratiseringen i den offentliga sektorn beror alltså inte på för lite marknadstänkande – New Public Management (NPM) – utan snarare på för mycket. Privatiseringarna och marknadstänkandet göder framväxten av ett utvärderingsindustriellt komplex. Ja, vi håller just nu, i spåren av marknadiseringen av den offentligt finansierade välfärden, på att skapa en svällande kontroll- och kvalitetsmättningsbyråkrati, som urgröper de anställdas yrkesprofessionalitet och tvingar dem att fokusera på sådant de inte i första hand är utbildade och anställda för.

Med hänsyn taget till detta bedömer LO ändå att de konkreta förslag som förs fram i utredningen gör att vi kan undvika att den så svårdefinierade kvaliteten hamnar på undantag och kortsiktigt resultattänkande och vinstjakt istället sätts i högsätet (för mer detaljerade synpunkter se nästa avsnitt).

En stram vinstbegränsning är av särskild betydelse inte minst beroende på att välfärdssektorn i framtiden av allt att döma kommer att behöva betydande resurstillskott. För att medborgarna ska gå med på ökade skatteuttag för att finansiera dessa offentliga tjänster måste de naturligtvis kunna tillförsäkras att deras skattepengar går till det som är avsikten - d.v.s. vård, skola och omsorg - och inte rinner iväg till diverse privata konton. Detta är ytterst en framtida legitimitetsfråga för hela välfärdsstaten.

LOs syn på de konkreta förslagen i utredningen

Vinstbegränsning i relation till det operativa kapitalet

Angående den vinstbegränsningsmekanism som utredningen föreslår noterar LO att den tekniskt konstruktionen skiljer sig något från det förslag LO arbetat fram. LOs förslag²³ är en så kallad utdelningsbegränsning. Begränsningen sker i relation till det av ägarna tillskjutna kapitalet, som förslås läggas på en nivå motsvarande en procent plus statslåneräntan. En utdelningsbegränsning har många fördelar, inte minst synliggörs det faktum att välfärdsverksamhet till största delen faktiskt finansieras av skattebetalarna och det kapital som tillförs via privata ägare i regel är en liten del av den totala finansieringen. Dessutom är grundtanken bakom denna utdelningsbegränsning att på ett enkelt och pedagogiskt lättbegripligt

²² Forsell, A. och Westerberg A. (2014), *Administrationssamhället*, s. 4.

²³ Se LO (2013), *Åtgärder för att begränsa vinst i välfärden, LOs välfärdsutredning – delrapport 1/2013*.

sätt stoppa vinstdriften²⁴ genom att fokusera på att minimera det ”läckage” via utdelning till ägarna, som annars riskerar att dränera välfärdssektorn på resurser och skapa djupgående legitimitetsproblem.

LOs bedömning är att för att olika typer av vinstbegränsningar ska ge avsedd effekt och inte kunna kringgå krävs även att andra värdeöverföringar än direkt vinstutdelning begränsas. Detta är också en viktig del av såväl LOs som välfärdsutredningens förslag.

LO sammantagna bedömning är att de förslag, rörande vinstbegränsning utifrån det operativa kapitalet samt en begränsning av olika typer av värdeöverföringar som SOU 2016:78 presenterat, är såväl realistiska, väl avvägda som genomförbara. Skulle dessa förslag bli verklighet tas ett viktigt steg i riktning mot att stoppa vinstdriften och därmed stärka legitimiteten för välfärdssektorn.

LO anser att det är önskvärt med en bred politisk och social uppslutning bakom förslaget. Den folkligt förankrade och omfattande kritik som finns i det svenska samhället mot vinstdriven välfärdsverksamhet måste få komma till uttryck i tydlig praktisk politik. Detta är viktigt inte minst för att stärka tilltron till demokratin och det politiska systemet.

LO bedömer att det förslag som välfärdsutredningen (SOU 2016:78) lagt stärker legitimiteten för välfärdstjänsterna och därmed ökar medborgarnas vilja att betala skatt. Genom att förslaget förhindrar stora resursöverföringar till ägare i vinstsyftande företag tillförsäkras att skattemedel användas på rätt sätt.

De förslag som utredningen lägger rörande möjligheterna att göra partiella undantag²⁵ från vinstbegränsningen för att värna framförallt nystartade företag bedömer LO som i grunden välmotiverade och rimliga. Det finns ingen anledning att försvåra för enskilda ”eldsjälar”, som drivs av andra motiv än att plocka ut privat vinst ur den skattefinansierade välfärdsverksamheten. Tvärt om kan det finnas ett värde i att enskilda personer som har alternativa verksamhetsidéer, inom ramen för den lagstiftning som finns, ska få möjlighet och stöd att pröva dessa. Detta kan även berika kvaliteten och utveckla den offentligt drivna verksamheten. När det gäller vilka sektorer/branscher som ska omfattas av den vinstbegränsningen utredningen förslår delar LO bedömningen att asylboende bör undantas, men att de verksamheter som utredningen i övrigt konkretiserar bör omfattas av en vinstbegränsning.²⁶

²⁴ LO definierar begreppet vinstdrift som en verksamhet som är vinstsyftande, d.v.s. en verksamhet som prioriterar hög avkastning på det kapital som ägarna tillfört verksamheten.

²⁵ Det handlar exempelvis om att underskott ska kunna föras framåt tre år i tiden och att vid ”oväntade händelser” ska överskott få återföras först året efter, se SOU 2016:78, s. 355-358.

²⁶ Det handlar inom skolsektorn exempelvis om fristående förskolor, grundskolor, gymnasieskolor samt Komvux och pedagogisk omsorg, verksamhet enligt socialtjänstlagen och LSS exempelvis HVB-hem, hemtjänst, äldreboenden, assistans till funktionshindrade samt hälso- och sjukvården, se SOU2016:78, sid 337.

Tillståndsgivning och ägar- och ledningsprövning

LO bedömer att de kriterier och åtgärder som utredningen föreslår ska gälla för att få tillstånd att bedriva offentligt finansierad välfärdsverksamhet, bland annat kravet på vinstbegränsning och att förhindra annan värdeöverföring av skattemedel till privata konton, i huvudsak är väl motiverade och önskvärda.

LO är särskilt positiv till att utöka tillståndsgivningen i välfärdssektorn i relation till dagens krav, så att även hemtjänst, verksamheter (bland annat boenden) som omfattas av entreprenadundantaget i socialtjänstlagen (SoL) samt vissa insatser i LSS också omfattas av tillståndsplikten. Här är en uppstramning av regelverket en nödvändighet och de förslag utredningen lägger på området är både välgrundade och genomtänkta.

LO delar utredningens bedömning att det finns anledning att utveckla ägarprövningsutredningens förslag (se SOU 2015:7), inte minst när det gäller vilka kunskapskrav som ska ställas på ägare och ledning samt lämpligheten rörande det som brukar kallas för "handel och vandel". Detta är viktigt för att förhindra att oseriösa aktörer eller rent kriminell verksamhet får fotfäste i välfärdssektorn. Tyvärr finns det allt för många exempel på när uppenbart olämpliga aktörer lyckats komma över skattemedel som istället borde ha gått till välfärdsproduktion.

När det gäller kravet på tillståndsplikt anser LO att detta bör utökas till att gälla alla aktörer som bedriver verksamhet inom den skattefinansierade välfärdssektorn, detta gäller inte minst de så kallade bemanningsföretagen. En särskild fråga avseende tillståndens utformning är vilka åtgärder som är nödvändiga för att förhindra att inte regelverket ska kunna kringgås. Utredningen berör detta²⁷ och föreslår att juridiska personer med tillstånd att motta offentlig finansiering inte ska kunna överlämna tillståndspliktig verksamhet till andra juridiska personer (underentreprenörer) om inte också de har tillstånd att bedriva den aktuella verksamheten. LO anser att detta är ett nödvändigt och bra förslag. En viktig fråga kommer dock bli vad som avses med uttrycket att "överlämna verksamhet". LO anser att det behövs ett förtydligande avseende frågan om inhyrning via bemanningsföretag.

Kärnan i de flesta välfärdstjänster är de anställda. Det är de anställda som, precis som utredningen visar, skapar kvaliteten och det är de som behöver få förutsättningar att göra ett gott arbete. Lönekostnader är den absolut största utgiften för välfärdsföretagen. LO anser därför att bemanningsföretag som hyr ut anställda till välfärden ska omfattas av krav på tillstånd/vinstbegränsning. Liksom redan skett i andra branscher riskeras annars hela personalstyrkan att sägas upp och anställas i ett till välfärdsföretaget närstående bemanningsföretag. Bemanningsföretaget

²⁷ Se SOU 2016:78, s. 342 ff

skulle sedan hyra ut de anställda till marknadsmässig kostnad, vilket då skulle avse nivåerna på en marknad där vanliga avkastningskrav råder. Därmed skulle vinstbegränsningsregleringen kunna kringgå.

Tillsyn, kontroll och sanktioner

LO delar utredningens bedömning att det är viktigt med en effektiv tillsyn- och kontrollverksamhet så att de lagstiftningsförändringar som föreslås också efterlevs. LO anser i likhet med utredningen att huvudansvaret i detta avseende ska läggas på Skolinspektionen och Inspektionen för vård- och omsorg (IVO).

Lika viktigt som en effektiv tillsyns- och kontrollverksamhet är att det finns verkningfulla sanktionsmöjligheter om det sker brott mot lagstiftningen.

LO anser att det, precis som utredningen föreslår, ska finnas möjligheter till vitesföreläggande eller att helt dra in ett tillstånd.

Detta är viktigt inte minst för att förhindra att oseriösa aktörer bedriver välfärdsverksamhet där brukarna ofta befinner sig i beroendeställning samt för att säkerställa att skattemedlen används till just den verksamhet de är avsedda för och på ett sådant sätt att de kommer brukarna till godo.

Översyn av Lagen om valfrihetssystem (LOV)

LO anser att LOV-tvånget helt bör avskaffas. Men kritiken stannar inte där. LOs kritik mot LOV handlar framförallt om att lagens principer om etableringsfrihet och konkurrensneutralitet har försvårat för folkvalda politiker att ta ansvar för vård- och omsorgstjänsterna. Det handlar dels om att politikerna har haft svårt att påverka vilka utförare som deltagit i olika valfrihetssystem, dels om att systemen försvårat för samverkan mellan olika vård- och omsorgs-aktörer. Våldigt många utförare har också i vissa fall inneburit kraftigt ökade kostnader för administration och logistik vilket lett till att kärnverksamheterna fått minskade resurser.

LO delar den bedömning som utredningen gör att LOV inte är ett upphandlingssystem utan ett auktorisationssystem. Men LOV är ändå idag uppbyggd på begrepp och definitioner som är hämtade från upphandlingslagstiftningen. Detta är utifrån LOs perspektiv ett starkt skäl att justera den lagstiftning som finns rörande valfrihetssystem.²⁸ LOV är inte anpassad för välfärdsupphandlingar, vilket exempelvis fackförbundet Kommunal visat i olika rapporter och analyser. LO anser att framförallt tre saker som behöver förändras i LOV:

- a.) Lagen behöver ge beställaren möjlighet att, vid utgången av en avtalsperiod, fritt få välja att förlänga avtalet för ytterligare en avtalsperiod istället för att upphandla på nytt,
- b.) Lagen behöver möjliggöra för beställaren att upphandla ramavtal där den enskilde brukaren fritt kan välja mellan ett bestämt antal aktörer
- c.) Lagen behöver ge beställaren möjlighet att upphandla ramavtal där mindre idéburna aktörers särskilda kvaliteter premieras

²⁸ SOU 2016:78, s. 580-584.

LO har formulerat dessa förslag för att regelverket ska ge utförarna drivkrafter att leverera även svårsmitt kvalitet. Samtidigt skulle den tydliga fördel som finns med LOV vad gäller kontinuitet tas till vara och det vore möjligt för politikerna att i högre utsträckning än idag påverka hur många utförare som ska delta och vilken profil dessa utförare ska ha.

LO ser det som ett klart steg framåt att en ny lagstiftning, som ersätter dagens LOV, utifrån ovan skisserade förändringar. Utredningen anser, med stöd av praxis från EU-domstolen, att kommunala valfrihetssystem inte omfattas av upphandlingsdirektivet. Därmed kan Sverige införa egen nationell lagreglering för sådana valfrihetssystem. Utredningen föreslår också en ny sådan lag.

Att valfrihetssystemen rent rättsligt inte längre omfattas av upphandlingsdirektiven innebär ett friare förhållningssätt till EU-rätten och också ett större utrymme för den svenska lagstiftaren. Det innebär t.ex. att det är möjligt för kommuner att reservera valfrihetssystem enbart för idéburna eller andra idéburna aktörer.²⁹ Det är också något som utredningen föreslår ska bli möjligt.

Utredningen föreslår vidare nya uteslutningsgrunder för när en kommun eller landsting får utesluta en utförare, t.ex. vid åsidosättandet av tillämpliga miljö-, social- eller arbetsrättsliga bestämmelser eller på grund av att utföraren tidigare har brutit då man utfört ett offentligt kontrakt.³⁰

Utredningen föreslår också att förvaltningslagen ska bli tillämplig vid handläggningen av den nya lagen.

LO välkomnar utredningen samtliga förslag och slutsatser. LO ser förslaget som ett mycket viktigt steg mot en bättre reglering på detta område.

Förenklade upphandlingsregler

LO delar utredningens bedömning att de förslag som presenteras i SOU 2016:78 inte strider mot gällande EU-rätt. LO anser dessutom att Sverige i högre grad än hittills bör ta tillvara på det EU-rättsliga utrymme som faktiskt finns för att skapa ett bättre regelverk för upphandling av välfärdstjänster, inte minst gäller detta vilka krav som kan ställas samt möjligheterna till uteslutning och kvalificering av leverantörer.³¹

I kapitel 17 t.o.m. 20 föreslår utredningen nya regelverk för såväl välfärdsupphandling som valfrihetssystem. Välfärdsupphandlingarna föreslås framförallt regleras genom särskilda bestämmelser i LOU medan valfrihetssystemen föreslås regleras genom en helt ny lag (se föregående avsnitt).

Utredningen tycks dela LOs grundläggande uppfattning om de nuvarande problemen vid upphandling av välfärdstjänster. Man föreslår också

²⁹ SOU 2016:78, s. 580.

³⁰ SOU 2016:78, s. 588.

³¹ Se exempelvis analys av Mathias Sylwan, tidigare förbundsjurist på Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), i ”Do EU Rules on Public Procurement Apply to Tax-funded Welfare Services?”, *Public Procurement Law Review*, Issue 6/2016.

förändringar som ska bidra till en ökad flexibilitet för de upphandlande myndigheterna. T.ex. föreslås ett förhöjt så kallat tröskel-värde under vilket lagen som huvudregel inte alls ska gälla. Utredningen betonar också återkommande vikten av att den offentliga beställaren ska ha möjlighet att ”beakta tjänsternas särskilda egenskaper”. LO välkomnar denna ansats. Som exempel lyfter utredningen fram att brukare ofta har behov av stabilitet och kontinuitet, vilket kan motivera särskilt långa kontrakt och *”även vid förnyad konkurrensutsättning bör hänsyn kunna tas till sådan kontinuitet”*.³² LO tolkar uttalandet som att utredningens formuleringar pekar i riktning mot att beställaren fritt ska kunna förlänga kontrakt med utförare som man är nöjd med.

Problemet vad gäller lagstiftning inom upphandlingsområdet är, enligt utredningen, EU-rättens vaghet om det nationella handlingsutrymmet och vilka möjligheter den svenska lagstiftaren egentligen har. I utredningen återkommer därför bra skrivningar om vad man vill uppnå och att beställaren bör ha större frihet vid sina upphandlingar. Resonemangen avslutas dock ofta med en brasklapp om att upphandlingarna ändå alltid självklart ska göras i förenlighet med de upphandlingsrättsliga principerna. Eftersom innebörden av dessa principer är oklar kvarstår en osäkerhet som riskerar att göra det otydligt för upphandlande myndigheter hur de sen ska tillämpa regelverket.

LO välkomnar utredningens förslag och slutsatser vad gäller regelverket för välfärdsupphandlingar. Men LO tror dessvärre inte att det räcker att lämna till Upphandlingsmyndigheten att ge vägledning kring dessa avvägningar utan anser att lagstiftaren behöver bidra till en ökad tydlighet. Inför kommande proposition behövs därför ytterligare förtydliganden kring regelverkets praktiska tillämpning. LOs uppfattning är att direktivets skrivningar om möjligheten att beakta välfärdstjänsternas särskilda egenskaper också påverkar hur de upphandlingsrättsliga principerna ska tolkas. Vad som t.ex. är proportionerligt är därmed inte samma sak vid en välfärdsupphandling som annars.

Ett tänkbart förslag för att uppnå ökad tydlighet skulle enligt LO kunna vara att reglera välfärdsupphandlingarna genom en särskild lag. Där skulle då de upphandlingsrättsliga principernas särskilda tillämpning vid välfärdsupphandlingar kunna beskrivas mer utförligt och med högre precision.

Förstärkt stöd till idéburna organisationer

De två senaste LO-kongresserna har fattat beslut om att det inom vården, skolan och omsorgen ska råda en non-profit-princip. Mot den bakgrunden är det bra att utredningen ser ett behov av att på olika sätt stödja icke-vinstdriven verksamhet i välfärdssektorn.

³² Se SOU 2016:78, s. 511.

LO är i grunden positiv till de förslag som utredningen presenterar i kapitlen 15 och 21 när det gäller olika typer av stöd och insatser för att underlätta för idéburna aktörer i välfärdssektorn. Det handlar och uppdraget till Tillväxtverket att inte bara stödja, informera och rådgiva, utan också analysera och föreslå förändringar av det nu rådande regelverket i syfte att förbättra idéburna organisationernas kapitalförsörjning.³³ LO välkomnar även uppdragen till Upphandlingsmyndigheten och Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällsfrågor som syftar till förbättrad samverkan mellan offentliga och idéburna organisationer.³⁴ LO är samtidigt öppen för att det kan komma att krävas ytterligare insatser och stöd för att stärka den idéburna sektorn.

Konsekvensanalys

Genomförs utredningens förslag till vinstbegränsning bedömer LO att tilltron till välfärdsstaten stärks. Sverige, som sedan mitten av 1990-talet varit extremt när det gäller marknadsstyrning och tillämpning av olika marknadsmodeller inom välfärdssektorn, blir mer likt andra jämförbara länder. De problem med det stora årliga ”läckage” i mångmiljardklassen³⁵, från den skattefinansierade välfärdssektorn till diverse privata konton som pågår idag, motverkas effektivt.

Den snedvridande incitamentsstruktur som en i praktiken oreglerad och vinstdriven välfärdsverksamhet skapar börjar monteras ner. Det lägger en god grund för att ta fler steg i riktning mot att fasa ut övertron på olika typer av marknadsmodeller inom hela den offentligt finansierade välfärdssektorn. LO bejakar en sådan utveckling. Det är viktigt att den medborgare som möter den offentligt finansierade välfärden kan känna trygghet i att det är hans behov som står i fokus och inte en siffra i någon resultaträkning. Detta är av stor vikt inte minst för att stärka medborgarnas vilja att via skattsedeln finansiera framtida välfärdssatsningar.

När det gäller hur den föreslagna vinstbegränsningen påverkar små ägarledda företag bör man hålla i minnet att välfärdsverksamheten, precis som utredningen visar, generellt sett har ett jämförelsevis lågt kapitalbehov. Verksamheten är i princip självfinansierad via skattebetalarna. Dessutom har skatteverket visat att det idag finns en omfattande skatteplanering i vissa små välfärdsbolag, som medför att ägare som är verksamma i bolaget av skatteskal tar ut ersättning för arbetsinsatser som vinstutdelning och inte som lön. Det är därför rimligt att, som utredningen gör, förvänta sig att de relativt sett höga vinstuttag som görs i dessa bolag vid en omreglering i större utsträckning än idag kommer att tas ut i form av lön för de ägare som varit verksamma i företagen.³⁶

³³ Se förslaget i SOU 2016:78, s. 482.

³⁴ Se förslag i SOU 2016:78 på s. 616 och 626.

³⁵ Se bland annat kap. 5 i SOU 2016:78.

³⁶ Se SOU 2016:78, s. 195-197 och s. 674-675.

Generellt sett bedömer LO att de åtgärder som utredningen föreslår på sikt kommer att innebära att den utveckling mot ökad byråkratisering och ökade administrativa kostnader som vi ser idag inom välfärdssektorn bättre kan motverkas. En förutsättning är dock att den resultatjakt som är förknippad med de NPM-modeller som finns inom välfärdssektorn också börjar fasas ut. Detta är önskvärt inte minst för att förbättra den samhällsekonomiska effektiviteten i välfärdssektorn och att avsätta medel går till det som är syftet.

Avslutande kommentar

Att, som vissa debattörer och intresseorganisationer på högerkanten gör, se frågan om vinstbegränsning i välfärden som en fråga som endast intresserar människor på den politiska vänsterkanten är direkt felaktigt. När stora folkligt förankrade organisationer håller kongress eller när svenska folket tillfrågas i olika opinionsundersökningar framkommer att det även bland de som röstar på borgerliga partier eller är verksamma i företagssektorn finns en djupt rotad kritik och misstro mot vinstdriven välfärdsverksamhet. Vinstdriften i välfärden skapar allvarliga legitimitetsproblem för hela välfärdsstaten.

För LO handlar de frågor utredningen berör i grunden om jämlikhet. De mekanismer som vinstdriften i välfärdssektorn skapar leder till ökad social segregering och riskerar dessutom att leda till att den så kallade behovsprincipen sätts ur spel. Detta drabbar särskilt LO-förbundens medlemmar och dem som är mest socialt och ekonomiskt utsatta. En verkningsfull jämlikhetspolitik kräver att vi lämnar bakom oss den övertro på olika typer av marknadslösningar som vi sett inom välfärdssektorn de senaste decennierna.

Sverige, vilket bland annat framkommer i de internationella jämförelser som görs i SOU 2016:78³⁷, är idag i många avseenden extremt när det gäller vinstdriven välfärdsverksamhet. Detta gäller inte minst den ovanligt snabba förändringsprocess som den svenska välfärdssektorn genomgått från 1990-talet och framåt. Det handlar precis som konstateras i en SNS-rapport för något år sedan om ett snabbt systemskifte med endast "*ideologisk trosvisshet som beslutsunderlag*" utan tid avsatt för någon seriös eller systematisk utvärdering.³⁸

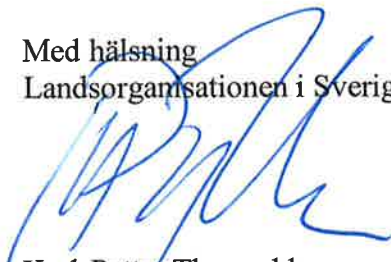
Nu är det dags att åtgärda de problem som vinstdrift och privatiseringar skapat. När direktiven till SOU 2016:78 presenterades var LO mycket positiv och såg många kopplingar till LOs egen välfärdsutredning. Det är LOs bedömning att med de huvudförslag som nu presenteras i SOU 2016:78 kan väl avvägda och viktiga steg tas för att åtgärda de problem som

³⁷ Se exempelvis SOU 2016:78, kap. 6.

³⁸ SNS, (2011) *Konkurrensens konsekvenser – vad händer med svensk välfärd?* Och Hartman m.fl. på *DN-debatt* 2011-09-03.

vinstdriften och marknadseringen ställt till med i välfärdssektorn. Nu återstår bara att gå från ord till handling.

Med hälsning
Landsorganisationen i Sverige



Karl-Petter Thorwaldsson



Kjell Rautio

