

**NY**  
**SOCIALDEMOKRATISK**  
**VÄLFÄRDSMODELL**  
**- EFTER NPM OCH MARKNADSSTYRNING**





Socialdemokraterna

# INNEHÅLL

<b>1 SAMMANFATTNING</b> .....	4
1.1 FÖRSLAG FÖR EN NY SOCIALDEMOKRATISK VÄLFÄRDSMODELL .....	4
1.2 EN NY SOCIALDEMOKRATISK VÄLFÄRDSMODELL .....	7
1.3 ORDLISTA .....	8
<b>2 INLEDNING</b> .....	10
<b>3 PERSPEKTIV PÅ VÄLFÄRDSPOLITIKEN</b> .....	12
3.1 STATEN, MARKNADEN OCH JÄMLIKHETEN .....	12
3.2 SVENSK VÄLFÄRDSPOLITIK – EN MODELL? .....	13
3.3 OJÄMLIKHETEN BRYTER ÅTER FRAM .....	14
3.4 UTVECKLINGEN AV VÄLFÄRDENS STYRNING .....	15
<b>4 STATENS BILD AV VÄLFÄRDENS PROBLEM – REFORMISTERNAS GENOMGÅNG AV 22</b>	
<b>STATLIGA OFFENTLIGA UTREDNINGAR</b> .....	17
4.1 GENOMGRIPANDE PROBLEM I VÄLFÄRDEN .....	17
<b>5 FINANSIELLT RAMVERK – RESURSER</b> .....	20
5.1 FINANSIERINGEN HAR URHOLKATS I ÖVER 30 ÅR .....	20
<b>6 FÖRVALTNINGSPOLITISKT RAMVERK – STYRNING OCH ORGANISERING</b> .....	22
6.1 KOSTNADER OCH KVALITET MED NPM – EN DYR AFFÄR FÖR SAMHÄLLET .....	22
6.2 MYNDIGHETERNA OCH FÖRVALTNINGSPOLITIKEN .....	24
6.3 MAKTBALANSER I VÄLFÄRDEN .....	25
6.4 RÄTT TILL VÄLFÄRD ELLER RÄTT ATT VÄLJA? .....	25
6.5 MARKNADSSTYRNINGEN OCH MEDARBETARNA .....	27
6.6 MOTKRAFTER MOT EN NY SOCIALDEMOKRATISK VÄLFÄRDSMODELL .....	27
6.7 VÄLFÄRDSLOBBYNS POLITISKA KAPITAL SNART VID VÄGS ÄNDE? .....	29
<b>7 JURIDISKT RAMVERK – INFLYTANDE ÖVER VÄLFÄRDEN</b> .....	32
7.1 EU-RÄTT SOM INTE KOMMER FRÅN EU .....	32
7.2 ICKE-EKONOMISKA TJÄNSTER AV ALLMÄNT INTRESSE – EN JÄTTEFRÅGA I MEDIESKUGGA .....	33
<b>8 HUR SKA VI RULLA TILLBAKA MARKNADISERINGEN?</b> .....	36
<b>9 NY SOCIALDEMOKRATISK STYRNING AV VÄLFÄRDEN: ERSÄTT MÅL- MED ÄNDAMÅLSSTYRNING</b> .....	39
9.1 ÄNDAMÅLSSTYRNING .....	39
9.2 STYRNING MOT LAGEN .....	40
9.3 REFORMISTERNA VILL HÖJA VÄRDET PÅ VÄLFÄRDSLAGARNAS PORTALPARAGRAFER .....	41
<b>10 NY SOCIALDEMOKRATISK ORGANISERING AV VÄLFÄRDEN</b> .....	43
10.1 STÄRKT BRUKAR- OCH ANHÖRIGINFLYTANDE .....	43
10.2 FORSKNING, UTVÄRDERING OCH UPPFÖLJNING .....	44
10.3 INGEN PRIVAT FINANSIERING INOM DEN OFFENTLIGA VÄLFÄRDEN .....	46
10.4 HUVUDELLEN AV VERKSAMHETEN I OFFENTLIG REGI – MEN EN MER FRAMSKJUTEN ROLL FÖR IDÉBUREN SEKTOR .....	46
10.5 OFFENTLIGHETSPRINCIP I ALL OFFENTLIGT FINANSIERAD VERKSAMHET .....	49
<b>11 SOCIALDEMOKRATIN KAN BLI EN AVGÖRANDE KRAFT FÖR FÖRÄNDRING</b> .....	50
<b>LÄSTA UTREDNINGAR OCH KOMMITTÉBERÄTTELSE</b> .....	51
<b>NOTER</b> .....	52

# 1. SAMMANFATTNING

Det är hög tid för en ny socialdemokratisk välfärdsmodell för Sverige. De senaste tre decennierna har välfärden genomgått en smygande förvandling till marknadsstyrning med managementfilosofier hämtade från det privata näringslivet. Det har splittrat upp ansvar och förvandlat välfärden till ett labyrintartat system som allt oftare befäster snarare än bekämpar existerande samhällsklyftor. Likvärdigheten som ska präglade den generella välfärden har alltmer satts ur spel och i sina värsta avarter skadar systemet både välfärdsarbetarna och de medborgare det är till för stötta. Istället för att verka med riktning mot välfärdens ändamål tvingas medarbetare att prioritera aktiviteter som premieras inom snedvridna styr- och ersättningsmodeller. I allt för många vardagliga, och ofta livsviktiga fall, får den som är i trängande behov av stöd inte sitt behov tillgodosett. Detta har långtgående konsekvenser för människors liv, hälsa, levnadsvillkor, familjeband och framtidsutsikter.

**Reformisterna menar att Socialdemokraterna ska driva en långsiktig, varsam och grundläggande reformering av välfärden och utveckla en ny socialdemokratisk modell för välfärdens styrning och organisering.**

Reformisterna presenterar i den här rapporten konkreta förslag på hur vi kan gå framåt. Först behöver vi rulla tillbaka den marknadsbaserade styrmodell som präglar välfärdssektorn idag. Denna behöver ersättas med en modell för hur vi styr och organiserar välfärden som baseras på demokratin och solidaritet. På så sätt kan styrningen bättre leda verksamheterna mot de övergripande mål om hög kvalitet och likvärdighet som vi gemensamt har satt upp för välfärdspolitiken, inom vårt parti såväl som inom lagstiftningen som omgärdar dessa områden.

## **VÅRA FÖRSLAG TAR SIN UTGÅNGSPUNKT I:**

1. En genomgång av erfarenheterna av New public management (NPM) och hur den svenska välfärden kommit att präglas av dessa idéer.
2. En analys av de problembeskrivningar som tagits fram inom ramen för 22 statliga offentliga utredningar om välfärden.

Utifrån dessa har vi identifierat problem inom tre avgörande ramverk: det finansiella, det juridiska och det förvaltningspolitiska. Med hjälp av en utförlig analys av hur dessa ramverk inverkar på välfärdssektorns funktion, utarbetar vi sedan en rad förslag på hur en ny modell kan utvecklas.

Vår nya socialdemokratiska välfärdsmodell innefattar flera förvaltningspolitiska reformer. Vårt överordnade syfte är att jämna ut samhällsklyftor, balansera makt i systemet och demokratisera områden som idag styrs av marknadsprinciper. Därför presenterar vi en ny styrmodell som utgår från lag- och ändamålsstyrning istället för mål- och resultatstyrning. Vi presenterar en ny organisationsmodell utan vinstdrift som innefattar både en stärkt offentlig sektor och ett större utrymme för idéburna aktörer jämfört med dagens system.

## **1.1 FÖRSLAG FÖR EN NY SOCIALDEMOKRATISK VÄLFÄRDSMODELL**

### **RULLA TILLBAKA MARKNADISERING, NPM OCH MÅL- OCH RESULTATSTYRNING.**

Reformisterna föreslår:

- Att initiera parallella statliga utredningar för de olika välfärdsområdena, med direktiv att klargöra:
  - hur vi rent juridiskt går fram för att återkalla möjligheten att bedriva vinstdri-

vande verksamhet inom de områden som lyder under skollagen, hälso- och sjukvårdslagen, HSL, socialtjänstlagen, SOL, och lagen om särskilt stöd och service, LSS.

- hur verksamheter som i dag drivs med vinstsyfte vid behov kan överföras till offentlig eller ideell drift.

- Att tillsätta en grundlig utredning av det nationella handlingsutrymmet på välfärdsområdet i EU-rättslig bemärkelse. Särskild uppmärksamhet behöver riktas mot icke-ekonomiska tjänster av allmänt intresse.
- Att det inom Regeringskansliet inrättas:
  - en funktion i anknytning till centrala utredningar på välfärdsområdet med uppdrag att samla in, analysera och tillgängliggöra kunskap om den lobbying som sker gentemot utredningen.
  - ett register för transparens runt välfärdslobbyism där Regeringskansliet, utredningar samt berörda myndigheter löpande publicerar uppgifter om lobbyism gentemot tjänstemän och beslutsfattare i välfärdsfrågor, för att möjliggöra och underlätta kritisk granskning.
  - regler för att på ett bättre sätt hindra rekrytering av personer på beslutsfattande positioner på välfärdsområdet till företag aktiva inom samma område.
- Att det inom det Socialdemokratiska arbetarepartiet utvecklas strukturer för att:
  - med varje igångsatt initiativ som berör frågan om en ny välfärdsmodell genomföra analys av motkrafter och utarbetande av strategier för att hantera dessa.
  - lyfta fram kollektivt företrädande av förslag istället för personifierat företrädeskap.
- Att expertgrupper och remissprocesser runt centrala välfärdspolitiska utredningar balanseras så att konkurrensvårdande och företagsekonomiska perspektiv inte ges övervikt eller dominans i tillgång till eller inflytande över utredningen.
- Att utredningars förslag bearbetas och kommenteras av flervetenskapligt sammansatta forskarreferensgrupper.
- Att utredningars förslag bearbetas och kommenteras av referensgrupper med representanter för de berörda professionerna i välfärden.

#### **STYRNING I EN NY SOCIALDEMOKRATISK VÄLFÄRDSMODELL.**

Reformisterna föreslår:

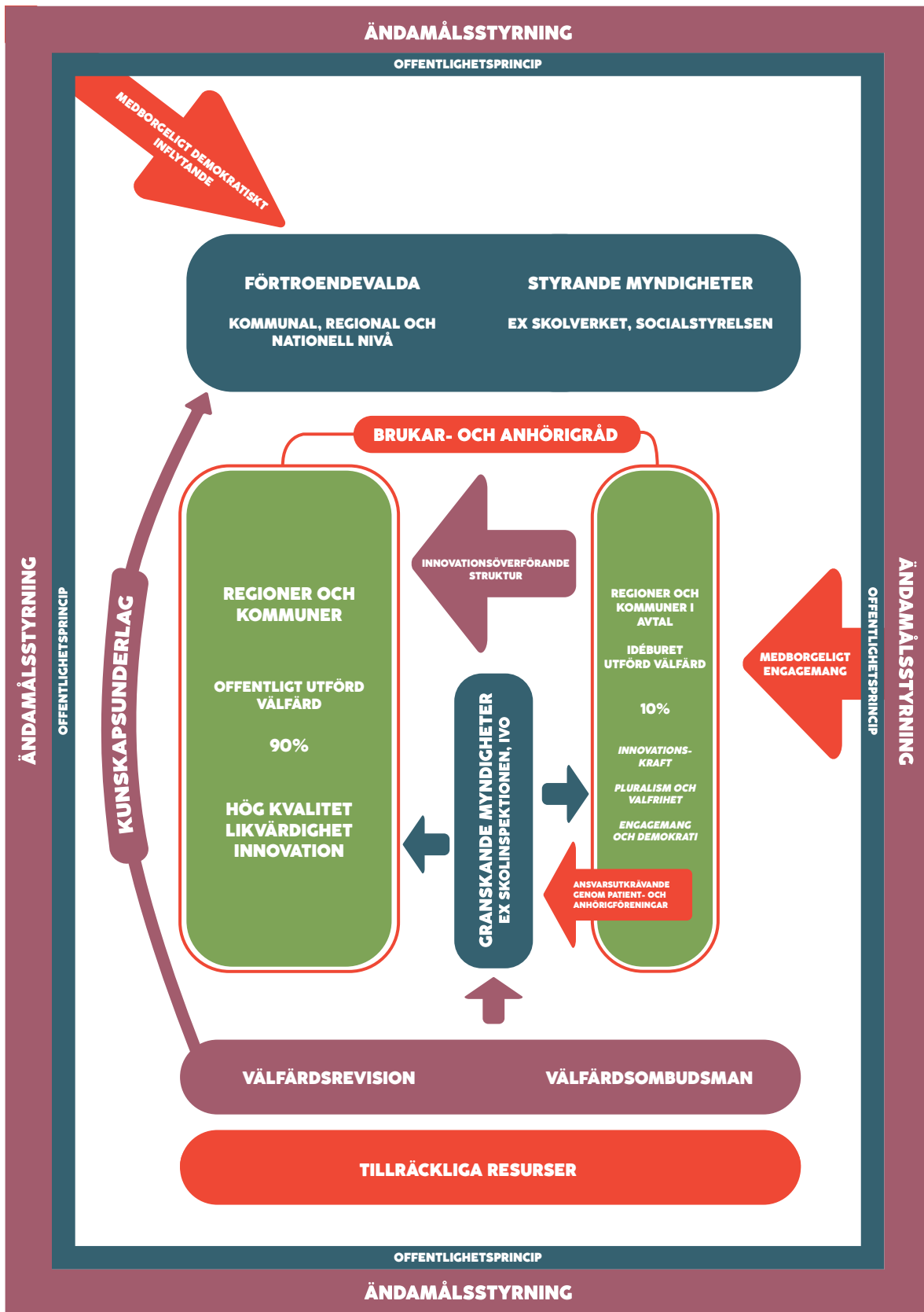
- Att ersätta mål- och resultatstyrning med lag- och ändamålsstyrning.
- Att skriva in i välfärdslagarna att Sverige, inom det område som lagen reglerar, använder det handlingsutrymme som EU:s medlemsstater har att organisera tjänster av allmänt intresse så att de helt undantas fördragets regler kring frihandel och konkurrens.
- Att utvärderingsinsatser, uppföljning och mätning av välfärden ska ske mot innehållet i portalparagraferna i lagen.
- Att samtliga välfärdslagars portalparagrafer görs till centrala punkter för undervisning och diskussion i samtliga välfärdsyrkens grundutbildningar. Särskilt fokus läggs på att tolka och analysera lagen som styr det egna professionsområdet.

## ORGANISERING I EN NY SOCIALDEMOKRATISK VÄLFÄRDSMODELL.

Reformisterna föreslår:

- Att inrätta brukar- och anhörigråd kopplade till relevanta enheter i välfärden.
- Att inrätta en grundlagsskyddad myndighet för välfärdsrevision, med uppdrag att beforska välfärdens ändamålsuppfyllelse. Kunskapsunderlag ska gå till beslutsfattare och uppföljande myndigheter.
- Att inrätta en förvaltningsmyndighet i form av en Välfärdsombudsman med uppdrag att övervaka efterlevnaden av välfärdslagarna.
- Att stärka svensk högre utbildning inom offentlig förvaltning, inklusive inriktningar mot ledning och styrning av välfärden inom offentlig såväl som idéburen verksamhet.
- Att avveckla möjligheten att kombinera offentligt och privat finansierade välfärdstjänster i samma verksamhet, det vill säga upprätta en "brandvägg" mellan skattemedel och marknadskrafter.
- Att den offentligt finansierade välfärden bör vara till 90 % offentligt utförd och till 10% utförd i idéburen sektor, som kommunal och regional målsättning.
- Att inrätta en funktion för kartläggning och analys av de behov och metoder som idéburna organisationer identifierar och utvecklar, för att när det är relevant överföra och skala upp till offentlig sektor.
- Att kapitalförsörjningssystem tas fram för att säkra en smidig övergång från vinstdrivande till offentlig eller idéburen välfärd, samt för att långsiktigt upprätthålla en mångfald av organisationer inom det idéburna segmentet av välfärden.
- Att offentlighetsprincipen ska utökas till att omfatta alla utförare av offentligt finansierade välfärdstjänster.

## 1.2 EN NY SOCIALDEMOKRATISK VÄLFÄRDSMODELL



## 1.3 ORDLISTA

### FRAGMENTERING

Begreppet syftar till den uppsplittring som blir följden av att ansvar delas upp på många enheter, som var för sig har ett begränsat ansvar. Fragmentering kan syfta på processer inom verksamheter med olika mål- och resultatenheter med bristande kommunikation, liksom på hur ansvar för olika delfrågor delas upp mellan olika aktörer.

### FÖRETAGISERING

Idéer och praktiker där offentliga organisationer efterliknar vinstdrivande företag. Ett av de två ben som New public management (NPM) brukar beskrivas vila på.

### FÖRVALTNINGSPOLITIK

Idéer och åtgärder för den offentliga sektorns organisation och arbetsätt.

### ICKE-EKONOMISKA TJÄNSTER AV ALLMÄNT INTRESSE

EU-rätten definierar en icke-ekonomisk tjänst av allmänt intresse (Non-economic services of general interest "NESGI") som en tjänst som ingår i ett system baserat på solidaritetsprincipen, exempelvis offentligt finansierad sjukvård fördelad efter behov. Medlemsstaterna är fria att tillhandahålla, beställa och organisera välfärdstjänster som är icke-ekonomiska utan någon inblandning från EU. Tanken är att det ska finnas utrymme för EU:s medlemsstater att hitta en balans mellan marknadsintressen och andra samhällsintressen. Icke-ekonomiska tjänster av allmänt intresse omfattas inte av EU-fördragets bestämmelser, såsom statsstödsregler.

### IDÉBURNA ORGANISATIONER

Idéburna organisationer återinvesterar vinsten i verksamheten och utgör den tredje sektorn bredvid marknaden och den offentliga. Idéburna organisationer är ofta ideella föreningar, stiftelser, ekonomiska föreningar, samfund eller SVB-bolag (bolag med särskild vinstutdelningsbegränsning).

### JURIDIFIERING

Förskjutning av makt från politik till juridik.

### KONKURRENSVÅRDANDE MYNDIGHETER

Myndigheter med uppdrag att säkra att konkurrens upprätthålls och fungerar på olika marknader i Sverige. Exempel är Konkurrensverket, Ekonomistyrningsverket, Kommerskollegium, Upphandlingsmyndigheten.

### LOU

Lag om offentlig upphandling (LOU) reglerar inköp som görs av myndigheter och offentliga aktörer som är finansierade med allmänna medel, såsom kommuner och regioner. LOU bygger på EU:s upphandlingsdirektiv och EU-rättens principer om konkurrens. Konkurrensen vid en upphandling enligt LOU består i att flera utförare lämnar anbud och tävlar om att vinna kontraktet. Kontrakten är tidsbegränsade och verksamheten måste upphandlas på nytt efter några år.

### LOV

Lag om Valfrihetssystem (LOV) är ett kundvalssystem. Verksamheter konkurrensutsätts genom att patienter eller brukare väljer bland de utförare som ansökt om att ingå i systemet och uppfyller de krav som politiken har satt upp. Ersättningen till utföraren följer med brukaren/patienten. Det går att likna vid en marknad där patienter och brukare "köper" tjänster som sedan betalas med skattemedel. Regionerna är tvungna att upphandla primärvård enligt LOV. Några regioner har även lagt ut specialistvård på vårdval enligt LOV. I kommunerna är hemtjänst den välfärdstjänst som flest kommuner avtalar enligt LOV, ungefär hälften av kommunerna år 2019, enligt Sveriges kommuner och regioner (SKR). Grundprincipen liknar systemet med skolval, skolpeng och etableringsfrihet för friskolor, även om dessa inte faller under lagrummet LOV.



## **MARKNADISERING**

Styrning av offentlig sektor som om den vore en marknad, med utförare som på olika sätt konkurrerar om att erbjuda en viss tjänst. Ett av de två ben som New public management (NPM) brukar beskrivas vila på, vid sidan av företagisering.

## **MÅL- OCH RESULTATSTYRNING**

Den styrmodell som genomsyrar stora delar av välfärden idag och som går ut på att ange mål på olika nivåer i verksamheten och följa upp resultat i relation till målen. Målen är oftast mätbara och används inte minst som underlag till olika ersättningar. Mål- och resultatstyrningen har bland annat lett till en jakt på kvantifierbara aktiviteter som inte alltid har koppling till välfärdens ändamål eller kvalitet.

## **NEW PUBLIC MANAGEMENT (NPM)**

NPM är ett samlingsbegrepp för reformer av den offentliga sektorn med inspiration från det privata näringslivet. Metoderna har varit att försöka renodla det offentliga uppdraget, införa marknader för produktion av tjänster och implementera ledningsmetoder från privat sektor. Styrningen sker i regel med ekonomiska incitament, genom att resurser fördelas på basis av prestation med hänvisning till definierade mätbara enheter ("pinnar", "peng").

## **TRANSFERERINGSSYSTEM**

Transfereringssystemen för över resurser från vissa grupper i samhället till andra, med syfte att omfördela inkomster över tid, rum och mellan människor. Det sker genom att den som arbetar avstår delar av inkomsten i skatt, arbetsgivaravgifter, allmänna egenavgifter, avgift till a-kassan och så vidare. På det sättet finansierar medborgarna gemensamt förmåner som ingår i transfereringssystemen, som pension, sjukpenning, föräldrapenning, arbetslöshetsersättning och bostadsbidrag.

## **VALFRIHETSSYSTEM**

Se LOV föregående sida.

## **VÄLFÄRD**

Samlande benämning på människors levnadsförhållanden som ofta bygger på ett flertal dimensioner, till exempel ekonomi, hälsa, utbildning och bostadsförhållanden. I den politiska debatten brukar "välfärden" också fungera som samlande benämning på de offentliga institutioner som inrättats för att främja goda levnadsvillkor för alla, såsom skolan, sjukvården, äldreomsorgen och socialtjänsten, samt transfereringssystemen.

## **VÄLFÄRDSTJÄNSTER**

I rapporten avser vi primärt de tjänster som faller under skollagen, hälso- och sjukvårdslagen, socialtjänstlagen och lagen om särskilt stöd och service (LSS). Även arbetsmarknads- och integrationsinsatser räknas ofta till välfärdstjänsterna.

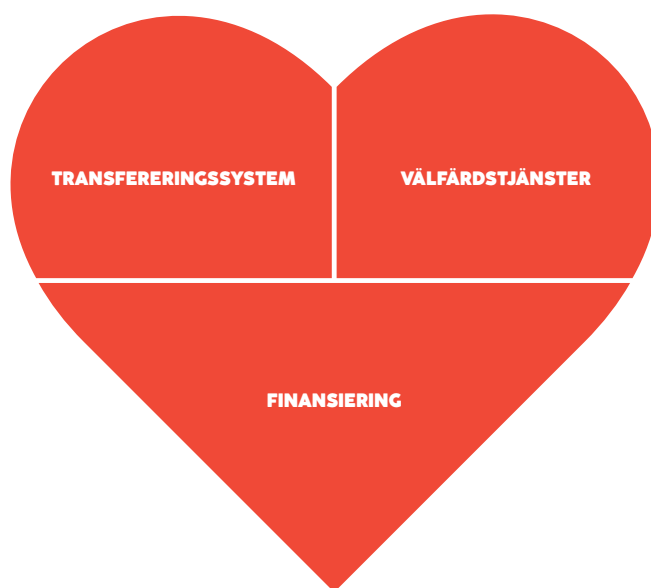
## 2. INLEDNING

Reformisterna är övertygade om att samhällets nuvarande färdriktning är ohållbar, socialt såväl som ekologiskt. De ekonomiska dogmer som dominerat i decennier har diskvalificerats av världens expertis, från IMF och OECD till FN:s klimatpanel. Men politiken släpar ängsligt och livsfarligt efter. För att ta oss an de växande klyftorna och klimatkrisen behövs inte minst en ny ekonomisk politik och en plan för hur den omfattande klimatomställningen kan genomföras.

Samtidigt utgör välfärdssystemen ett centralt fundament för att möjliggöra den demokratiska socialismens mål om fria och jämlika människor i ett solidariskt samhälle. Genom att välfärdstjänsterna finansieras solidariskt och görs tillgängliga för alla oavsett betalningsförmåga, har välfärden en avgörande betydelse i att motverka social ojämlikhet och klasspositionens betydelse för människors levnadsvillkor. I och med detta är den offentligt finansierade välfärden ett konkret uttryck för idén om alla människors lika värde.

Välfärden består grovt sett av två områden: transfereringssystemen och välfärdstjänsterna. För att välfärden ska nå sin frigörande potential krävs till att börja med tillräckliga ekonomiska resurser för båda dessa områden, men också ändamålsenlig styrning och organisering av välfärdstjänsterna. Reformisterna vill stärka samtliga dessa komponenter, med syfte att skapa förutsättningar för att välfärdsstaten ska kunna leva upp till förväntningarna på goda och jämlika levnadsvillkor för alla samhällsmedlemmar. Flera av föreningens aktiviteter bidrar till att utveckla politiken i denna riktning:

- I föreningens Reformprogram<sup>1</sup> finns förslag om hur transfereringssystemen och välfärdens finansiering ska stärkas. Dessa förslag är också utarbetade som motioner för spridning inom Sveriges socialdemokratiska arbetareparti.
- I Reformisternas Reformbudget<sup>2</sup> finns dessa förslag, kombinerade med beräkningar och av hur välfärden konkret kan finansieras.
- I denna rapport finns förvaltningspolitiska förslag för att påbörja arbetet med reformering av välfärdens styrning och organisering.



Figur 1. Tre komponenter som krävs för att välfärden ska nå sin frigörande potential

Sverige har i ett internationellt perspektiv ett av världens mest välutvecklade välfärdssystem. Många landvinningar har genom enträgen kamp uppnåtts av våra politiska föregångare. En del av dessa har dock eroderats av senare decenniernas åtstramningar och marknadsinfluerade ingrepp. För att upprätthålla det som är värt att bevara, såväl som för att vidareutveckla välfärdssystemen, krävs emellertid inte enbart historiska tillbakablickar, utan också nytänkande. Syftet med den här rapporten är att lägga grunden för en reell debatt om välfärdens styrning och organisering. Vi vill initiera ett arbete med ett tydligt mål.

### **Reformisterna menar att Socialdemokraterna ska driva en långsiktig, varsam och grundläggande reformering av välfärdens förvaltningspolitik och utveckla en ny socialdemokratisk modell för välfärdens styrning och organisering.**

Arbetet baseras på vår fasta övertygelse om att grunden till en vitaliserad välfärdspolitik finns i den socialdemokratiska ideologin, och att det är med denna som utgångspunkt som vi kan bygga ett bättre samhälle.

Att stimulera en sådan utveckling är enligt vår mening både angeläget och nödvändigt, samtidigt som det område rapporten tar sig an är omfattande. Ämnet kommer att behöva sysselsätta många kvalificerade utredare under ett flertal år framöver för att uppnå den juridiska, organisatoriska och professionella grund som krävs för de komplexa frågor som vi här försöker gripa oss an. Mycket har därför av förklarliga skäl inte blivit behandlat i denna rapport. Det är vår förhoppning att rapporten ska läsas som ett underlag för en bred och seriös diskussion om hur välfärdssystemens styrning och organisering kan förbättras, som i sin tur kan leda till att de idéer som här läggs fram kan utvecklas, kompletteras och vid behov korrigeras.

Vi har valt att lägga fram våra förslag inom ramen för det kommunala och regionala självstyret och rådande ansvarsfördelning mellan stat, region och kommun. Vi lägger i den här rapporten fokus på reformer som kan demokratisera delar av välfärden som idag är marknadsiserade och juridifierade. Frågan om den mest ändamålsenliga fördelningen av ansvar mellan olika offentliga nivåer förtjänar tveklöst en grundlig översyn, inte minst i ljuset av den rådande Coronapandemin, men ingår inte i ramen för den här rapporten.

Vi har valt att fokusera på att ingjuta mod i alla de krafter som vill kämpa för en ny välfärdsmodell. Den handlingsförklaring vi noterar i många delar av samhället inför välfärdens nuvarande brister tror vi bland annat har sin grund i att nuvarande styrningsmodeller tycks lagbundna, för att inte säga naturgivna. Vårt första försök till bidrag är därför att behandla hur förändring ska kunna komma till stånd. Det andra är att försöka hjälpa tanken med inspiration till en alternativ ordning, det vill säga embryon till en ny socialdemokratisk välfärdsmodell.

Reformisterna är en förening för idéutveckling inom det Socialdemokratiska arbetarepartiet. Vi står bakom de många viktiga insatser för välfärden som Socialdemokraterna arbetar aktivt med. Under 2020 kan exempelvis nämnas arbetet för att motverka välfärdskriminalitet och arbetet på digitaliseringsområdet.

Syftet med denna rapport är att komplettera den socialdemokratiska politikutvecklingen, genom att bidra med konkreta alternativ som kan utmana de hegemoniska idéerna om marknadens effektivitet och politikens inriktning på mål- och resultatstyrning, vilka idag genomsyrar välfärdssektorn. Alla invändningar, frågetecken och kompletterande perspektiv som härigenom väcks kan tillsammans bidra till att vi tar upp den knutna näven ur fickan och använder handen till att utforma en bättre förvaltningspolitisk grund för välfärdssystemen.

# 3. PERSPEKTIV PÅ VÄLFÄRDSPOLITIKEN

I detta avsnitt belyser vi den svenska välfärdspolitikens utveckling och identifierar vilka särdrag som särskilt bidrog till att göra Sverige till världens mest jämlika välfärdsstat omkring 1980.<sup>3</sup> Vi diskuterar hur förvaltningspolitiska idéer kopplade till konkurrensutsättning och införande av styrformer hämtade från det privata näringslivet sedan dess har kommit att sätta avtryck på svensk välfärdspolitik. Vi pekar särskilt på:

- Att det finns en tydlig motsättning mellan det demokratiska systemets grund i medborgarskapets jämlikhetsideal, och marknadssystemens tendens att generera ojämlikhet.
- Att den svenska välfärdens universella karaktär har varit avgörande för dess legitimitet och förmåga att uppbringa tillräckliga resurser för att på riktigt förändra levnadsvillkoren för många till det bättre.
- Att de nya förvaltningspolitiska modeller som successivt infördes från 1980-talet och framåt inte har infriat löftena om högre kvalitet till lägre kostnad. Istället har likvärdigheten eroderats.

## 3.1 STATEN, MARKNADEN OCH JÄMLIKHETEN

Välfärdssystemens utbyggnad under 1900-talet kan ses som en gradvis förstärkning av de medborgerliga sociala rättigheterna. Dessa tillfogades som ytterligare ett lager av rättigheter ovanpå de sociala och politiska rättigheter som kommit att erövas genom enträgen kamp i efterdyningarna av tidigare seklers sociala och politiska omvälvningar.<sup>4</sup> Genom att försäkra att alla medborgare delar åtminstone vissa grundläggande levnadsvillkor, bidrar välfärdspolitik till att stärka den sociala integrationen i samhället och utjämna människors sociala status. Genom att på så sätt skapa jämlikhet mellan medborgare grundläggs ett samhälle byggt på tillit och social sammanhållning.

Medborgarskapets jämlikhetsideal står i skarp kontrast till den ojämlikhet som drivs fram av marknadsprocesser inom det kapitalistiska ekonomiska systemet. Denna motsättning har lett till en historisk politisk dynamik där konsekvenserna av den kapitalistiska marknadsekonomins utbredning har framkallat återkommande politiska försök att begränsa de negativa skadeverkningsarna för människors trygghet och levnadsvillkor som dessa tenderar att framkalla. Välfärdspolitikens historiska framväxt i kapitalistiska demokratier bör ses i ljuset av dessa motsättningar.

Denna dynamik, med det ekonomiska systemets inverkan och samhällets återkommande försök att därpå "bädda in" kapitalismen, har i ett historiskt perspektiv kommit att beskrivas i termer av pendelrörelser.<sup>5</sup> Det tidiga nittonhundratalets ohämmade kapitalism följdes av välfärdspolitikens utbyggnad under efterkrigstiden, som ledde till en kraftig utjämning av människors levnadsvillkor runt om i västvärlden, särskilt i de nordiska länderna. 1980-talets politiska omsvängningar banade sedermera vägen för mer marknadsorienterade tankefigurer med påföljande välfärdspolitisk reträtt och växande ojämlikhet som följd, i länder runt om i världen. Tiden tycks sedan länge vara mogen för att återigen gå på offensiven mot marknadskrafternas ojämlikhetsskapande tendenser.

I ett internationellt perspektiv finns också flera tecken på att en sådan omsvängning redan

påbörjats, om än i blygsam form. Från att länge ensidigt ha predikat ”strukture reformer” med syfte att öppna upp allt fler sfärer för marknadskrafter, tycks internationella mellanstatliga organisationer som OECD, IMF och Världsbanken ha kommit att upptäcka ojämlikhetens destruktivitet och de offentliga institutionernas viktiga roll för att upprätthålla välfungerande samhällen. Inom EU syns detta bland annat i hur EU:s Lissabon-agenda formulerats och i introduktionen av en ”social pelare” inom det europeiska samarbetet. Faktum är att erfarenheten från de nordiska välfärdsstaterna har varit en avgörande inspirationskälla för förespråkare av en mer positiv syn på statens roll för att skapa fungerande ekonomier med lika möjligheter för alla medborgare. Den politiska inriktning som fokuserar på sociala investeringar och som förknippats med klassiska socialdemokratiska föregångare som Alva och Gunnar Myrdal, Gösta Rehn och Rudolf Meidner ses numera inte sällan som en förebild. Det görs särskilt med avseende på hur strävan efter jämlikhet och ekonomisk tillväxt kan förenas genom en aktiv arbetsmarknadspolitik i kombination med en väl utbyggd social- och familjepolitik.<sup>6</sup>

I likhet med hur den svenska välfärdspolitik utvecklats har också fokus i den internationella debatten kommit att riktas mot jämställdheten mellan män och kvinnor, och då särskilt kvinnors ställning på arbetsmarknaden. Den rådande ojämlikheten mellan män och kvinnor gör att en politik som stärker kvinnors välfärd också fungerar utjämnande sett till befolkningen som helhet. Omvänt gäller också att jämlikhetsreformer tenderar att främja jämställdheten mellan könen genom att kvinnor i större utsträckning än män tjänar på en politik som lyfter de som i dag har låga inkomster. Välfärdssektorn är vidare inte bara en viktig resurs för att stärka jämlikheten i samhället genom de tjänster som produceras, utan den är därtill en del av arbetsmarknaden där kvinnor idag är kraftigt överrepresenterade.

En starkare och bättre fungerande välfärd skulle på många sätt bidra till att utjämna dagens ojämlikheter, mellan könen såväl som generellt i samhället.

### **3.2 SVENSK VÄLFÄRDPOLITIK – EN MODELL?**

Under början av 1930-talet kom den svenska välfärdsstaten successivt att byggas ut, även om det dröjde till efterkrigstiden innan utvecklingen tog full fart. Under följande decennier sattes en rad socialpolitiska reformer, vilka lever kvar och präglar svensk välfärd och välfärdspolitik än idag. Den allmänna socialförsäkringen, där sjukpenningen ingår, tillkom under 1950-talet, och det inkomstrelaterade pensionssystemet under decenniet därpå. Den jämställdhetsinriktade familjepolitikens olika delar, i form av föräldraförsäkring, offentlig barnomsorg och individuell beskattning introducerades under 1970-talet. Under samma decennium drogs också riktlinjerna till den nya socialtjänstlagen upp, som från 1980 kom att reglera den kommunala socialtjänstens uppgifter, inklusive äldreomsorgen.

Som en följd av denna utveckling, som i stora delar drevs fram av en organiserad arbetarrörelse, kom svensk välfärdspolitik i internationellt perspektiv att ses som urtypen för en modell präglad av ett långt socialdemokratiskt regeringsinnehav och starka fackföreningar. Som kännetecknande för den svenska socialdemokratiska välfärdsmodellen lyfts dess universella karaktär ofta fram. I det svenska politiska samtalet brukar vi i samma betydelse tala om den generella välfärden. Med generell avses att socialpolitiken omfattar hela befolkningen, i kontrast mot fattigvårdspolitikens dessförinnan såväl som de yrkesbaserade socialförsäkringar eller andra segmenterande system som präglar välfärden i många andra, särskilt kontinentaleuropeiska, länder.<sup>7</sup>

#### **ENLIGT EN IDEALTYPISK DEFINITION AV EN GENERELL SOCIALPOLITIK SKA DENNA:**

1. Inkludera alla medborgare på samma villkor
2. Vara offentligt finansierad.
3. Styrs av en aktör som erbjuder enhetliga tjänster
4. Erbjuder förmåner av hög kvalitet så att dessa är attraktiva för alla grupper i befolkningen.<sup>8</sup>

Under efterkrigstiden kom reformer att föra den svenska välfärdspolitiken allt närmare en sådan idealtyp. Socialförsäkringarna gjordes först allmänna för att sedan också bli inkomstrelaterade, för att tillfredsställa den arbetande befolkningens krav på tillräcklig inkomstrygghet. Samtidigt byggdes den offentliga sektorn ut med den uttalade ambitionen att nyttjas av människor från alla samhällsskikt. Skolan, vården och omsorgen skulle tillfredsställa behoven och kvalitetskraven, såväl bland arbetare och deras familjer som bland de bättre bemedlade. Detta skulle ske med hjälp av enhetliga skol-, sjukvårds- och omsorgssystem utan åtskillnad beroende på inkomst eller familjebakgrund.

Sannolikt har just välfärdspolitiken generella karaktär varit en förutsättning för att det svenska systemet varit så framgångsrikt i att hålla ojämlikhet och fattigdom tillbaka. Det verkar som att en socialpolitik som lyckas vinna legitimitet hos en bred majoritet av befolkningen också har möjlighet att nå en sådan omfattning att den gör verklig skillnad för människor levnadsvillkor. På så sätt kan kvaliteten i de gemensamma systemen successivt höjas, i och med att i stort sett alla nyttjar dem och är beroende av dem i sin vardag. I ett sådant system förenas människors egennytta med allmännyttan. Viljan att betala skatt och på andra sätt bidra till att förbättra de gemensamma lösningarna stärks av att alla har ett intresse av att systemet fungerar väl.<sup>9</sup> En generell välfärdspolitik, i kontrast till en mer selektiv eller behovsprövad modell, har därtill fördelen att de administrativa kostnaderna för att utreda rätten till stöd kan minimeras, och att man undviker stigmat som annars kan förknippas med att ta del av det offentligas insatser.<sup>10</sup> I kontrast till avgiftsbaserade lösningar där en viss typ av anställning krävs för att kvalificera sig, fångar den generella välfärdsmodellen också upp dem med svag eller ingen anknytning till arbetsmarknaden.

### 3.3 OJÄMLIKHETEN BRYTER ÅTER FRAM

1980-talets första år innebar i flera avseenden ett trendbrott. Efter att efterkrigstiden präglats av allt större jämlikhet började inkomstojämlikheten sakta att åter växa i Sverige, även om utvecklingen under det första årtiondet var återhållsam. 1980-talet präglades därtill av en långsammare ekonomisk utveckling och framväxten av allt mer globala marknader, inte minst inom finanssektorn. De socialpolitiska institutionerna blev oftare föremål för kritik, bland annat som en konsekvens av influenser från allt starkare marknadsliberala idéströmningar, främst från USA och Storbritannien. I Sverige omorganiserades också den ekonomiska politiken i en riktning som bar spår av denna utveckling. Bland annat kom inflationsbekämpning att få allt högre prioritet och kreditmarknaderna avreglerades. Riktlinjerna drogs upp för den omfattande skattereform som genomfördes i början av 1990-talet, och som bland annat innebar att kapitalbeskattningen separerades från beskattningen av förvärvsinkomster.

För den välfärdspolitiska utvecklingen kom dock den ekonomiska kris som drabbade Sverige hårt i början av 1990-talet att bli den verkliga brytpunkten. Den ekonomiska tillväxten var negativ flera år i rad, arbetslösheten steg till tidigare oanade nivåer och statens finanser gick med betydande underskott. Krisen åtföljdes av drastiska åtgärder med det uttalade syftet att stärka de offentliga finanserna och återupprätta förtroendet för svenska statsobligationer på de globala kapitalmarknaderna, samtidigt som den svenska kronans växelkurs släpptes fri. Ekonomin och statsfinanserna återhämtade sig sedermera och perioden efter 1995 har präglats av relativt stabil ekonomisk tillväxt, med stadiga reallöneökningar och stigande medianinkomst.

Den positiva ekonomiska utvecklingen sedan mitten av 1990-talet sammanfaller dock med en kraftig ökning av den ekonomiska och sociala ojämlikheten. Stigande ojämlikhet är ett fenomen som har präglat de flesta rika välfärdsstater, men jämförelser indikerar att ojämlikheten sedan 1980-talet har ökat mer i Sverige än i något annat OECD-land.<sup>11</sup> Den stigande ojämlikheten kan delvis härledas till att de med allra högst inkomst har dragit ifrån sedan 1990-talet. Samtidigt har också de mest utsatta sett sin position försämrats jämfört med den övriga befolkningen. När det gäller utvecklingen i toppen av inkomstfördelningen kan den härledas till

allt större betydelse av kapitalinkomster, vilka främst tillfaller de med de högsta inkomsterna, i kombination med en skattepolitik som på olika sätt gynnat dessa grupper med stort kapital och höga inkomster. Den relativa försämringen för de med lägst inkomster kan ses som en konsekvens av ett svagare socialt skyddsnät i kombination med senare års jobbskatteavdrag, som sammantaget resulterat i att skillnaderna mellan de som förvärvsarbetar och de som av olika skäl inte gör det i samma utsträckning, har vidgats betydligt.<sup>12</sup>

### 3.4 UTVECKLINGEN AV VÄLFÄRDENS STYRNING

Styrningen av den då växande offentliga sektorn kom att bli föremål för diskussion under 1970- och 1980-talet. I Sverige liksom internationellt tilltog kritiken av de växande kostnaderna för statens åtaganden, skatteuttaget och den offentliga sektorns tillväxt. Samtidigt fanns en kritik, också inom socialdemokratien, mot byråkratisk stelbenthet. Likaså fanns efterfrågan på mer individanpassning och decentralisering, något som inte minst blev synligt i och med det så kallade Förnyelseprogrammet<sup>13</sup> som togs fram delvis i syfte att försvara och fortsätta välfärdsstatens utbyggnad i ljuset av den tilltagande kritiken. Idén att politikerna behövde nya styrformer för att kunna ta kontroll över en alltför självständig och svällande byråkrati hördes också från olika håll.

Samtidigt framträdde ett marknadsorienterat tänkande som redan hade kommit att sätta allt starkare prägel på den politiska utvecklingen i länder som USA och Storbritannien och som snart kom att få fotfäste även i Sverige. Inspirerade av styrformer från näringslivet kom förslag på att stöpa om den offentliga sektorn genom renodling, konkurrensutsättning, privatisering och marknadsanpassning. Denna löst definierade styrningsfilosofi har sedan 1990-talet kommit att samlas under den engelska beteckningen New public management, NPM.<sup>14</sup>

De främsta motiven bakom införandet av nya styrformer på välfärdsområdet var alltså både bättre resursutnyttjande (effektivitet) och minskade totala kostnader. Medlen kan beskrivas i termer av marknadsisering och företagisering, alltså att inom offentligt finansierad verksamhet i så stor utsträckning som möjligt införa marknadssystem å ena sidan, samt styrformer och språkbruk inlånade från det privata näringslivet å den andra.<sup>15</sup> Ett annat kännetecken är renodling, som syftar till att minska den offentliga driften till att endast omfatta det som uppfattas som kärnverksamhet, medan delar som uppfattas som stödverksamhet ska upphandlas på marknaden. Definitionen av vad som ses som kärnverksamhet riskerar ofrånkomligen att bli föremål för betydande glidning över tid.

Dessa idéer fick sitt verkliga genomslag inom svensk politik under 1990-talet, i kölvattnet av den ekonomiska kris som Sverige genomled under början av decenniet. I och med att effektivitet var ett av ledorden för de nya styrningsidéerna väcktes förhoppningar, även bland många av de som värnade den offentliga välfärden, att de offentliga åtagandena genom marknadsanpassning och decentralisering skulle kunna infrias trots minskat budgetutrymme. I Sverige kom NPM-modellens intåg att manifesteras genom att marknader skapades (områden "avreglerades") och offentliga monopol upplöstes, särskilt efter den borgerliga regeringens tillträde 1991. Först skedde detta inom områden som infrastruktur och kommunal service, men sedermera också inom vården, skolan och den sociala omsorgen. En omfattande bolagisering av offentliga verksamheter, både på kommunal och statlig nivå, har samtidigt ägt rum.

Parallellt kom också mål- och resultatstyrning att bli det huvudsakliga instrument med vilket den offentliga verksamheten skulle styras. Separation mellan beställare och utförare kom att introduceras på allt fler områden. Likaså hämtades ett helt språkbruk in från företagsvärlden och managementlitteraturen, med tal om produktionsmål, nyckeltal, och inte minst synen på medborgarna som kunder.

Detta sätt att se på offentlig verksamhet, med glasögon hämtade från näringslivet, präglar alltjämt hur vård, skola och omsorg är organiserad och styrs i dagens Sverige. Problemen med

denna modell har kommit att uppmärksammas alltmer. En omfattande debatt uppstod 2013 efter att Maciej Zarembas artikelserie "Patienten och prislappen" på ett målande sätt illustrerade NPM-logikens absurda konsekvenser inom sjukvården. Samma år samlades ett antal upprop från olika professioner inom välfärden, varav "Läkaruppropet" var det första. Debatten fick Stefan Löfven, då i opposition, att i en debattartikel kräva ett stopp för "avprofessionaliseringen inom välfärden". Han skrev då:

*Många yrkesgrupper i välfärden slår i dag larm om att deras arbete har kidnappats av ekonomiska ersättningsmodeller, administration och detaljreglering. Marknadsexperiment har genomförts inom verksamheter som inte har något med marknader att göra. Teorierna om New public management, som var tänkta att effektivisera välfärden, har i många lägen i stället byråkratiserat den.<sup>16</sup>*

Socialdemokraterna lovade sedermera att ta itu med NPM om man kom till makten, och i regeringsställning lanserade man också Tillitsreformen 2015.<sup>17</sup> En särskild delegation, Tillitsdelegationen, tillsattes, med uppdraget att "analysera och föreslå hur styrningen av välfärdstjänster i offentlig sektor, kommuner och landsting, inom ramen för de befintliga regelverken, kan utvecklas för att i större omfattning ta tillvara medarbetarens kompetens och erfarenhet, för att därigenom bidra till större kvalitet för medborgare och företag".<sup>18</sup>

Detta vällovliga arbete tycks emellertid hittills ha haft liten verklig betydelse för välfärdens styrning och organisering. Sammantaget framstår befintliga initiativ som otillräckliga och "inom-systemiska". Marknadiseringen och andra delar av NPM-paradigmet står i vägen för mer genomgripande förändringar av hur den offentliga sektorn styrs och organiseras. Socialdemokraterna har tagit initiativ till begränsning av vinstuttag bland företag i välfärdssektorn och till regelskärpningar för att stärka kontrollen av vinstdrivande utförare. Flera av dessa förslag har inte gått att genomföra på grund av envetet motstånd.

Reformisternas analys är att bristen på en tydlig, alternativ, socialdemokratisk förvaltningsmodell leder till att vi inte har någon ideologiskt grundad förvaltningspolitisk samhällsdebatt om välfärdens styrning och organisering. Vi vill med denna rapport lägga grunden för att socialdemokratin rakryggad ska kunna ta sig an denna fråga med konkreta idéer och förslag.



# 4. REFORMISTERNAS GENOMGÅNG AV 22 STATLIGA OFFENTLIGA UTREDNINGAR

I detta avsnitt gör vi en analys av problembeskrivningarna i senare års statliga offentliga utredningar på välfärdsområdet. Utifrån analysen framträder ett flertal centrala problem som berör många av eller alla välfärdens delar. Det rör bland annat:

- Bristande resurser
- Ekonomiskt läckage
- Illa fungerande upphandlingsförfaranden
- Administrationsbörda
- Fragmentering
- Otillräcklig kommunikation och samverkan
- Bristfällig transparens
- Oproportionerligt stort individansvar för den enskilda medborgaren

Genom att analysera dessa problemområden identifierar vi tre avgörande omgivande ramverk som bestämmer villkoren för välfärden: det finansiella, det juridiska och det förvaltningspolitiska.

Under de senaste tio åren har en rad offentliga utredningar fått i uppdrag att söka lösningar på problem inom välfärdsområdet. Utredningarna är ofta begränsade till enskilda sakfrågor eller problemområden. Reformisterna har i denna rapport sammanställt och analyserat problembeskrivningarna i 22 statliga offentliga utredningar inom välfärdens kärnområden. I sammanställningen har särskild vikt lagts vid utredningens direktiv där problembilder typiskt sett beskrivs.

Genom att lägga problembeskrivningar i statliga offentliga utredningar bredvid varandra, träder en bild fram som är större än enskildheterna. Vi ser problemen i välfärden från ett övergripande perspektiv istället för avgränsat utifrån departements-, myndighets- eller budgetstruktur.

## 4.1 GENOMGRIPANDE PROBLEM I VÄLFÄRDEN

De 22 statliga utredningarna inbegriper en mängd olika områden. Det finns emellertid sådant som är påfallande likt oavsett om det som behandlas gäller socialtjänsten, utbildningsfrågor eller vårdens utveckling. Vi har valt att sammanfatta dessa återkommande områden i åtta problempunkter med hänvisning till de utredningar i vilka de framträder. Nedan utvecklas dessa områden och exemplifieras med konkreta problem som möter brukare, medborgare och anställda i välfärden.

### **BRISTANDE RESURSER (SOU 2018:90, SOU 2020:24, SOU 2020:28)**

Bristande finansiering av välfärden framträder i utredningarna som ett stort och varaktigt problem. Resursbristen får konsekvenser både för de tjänster som är tänkta att levereras, liksom för arbetsmiljön inom verksamheterna.

### **EKONOMISKT LÄCKAGE (SOU 2019:59, SOU 2020:15, SOU 2016:2, 2015:7)**

Därtill förekommer ekonomiskt läckage i form av vinstuttag och dyra upphandlingar, som i

allt väsentligt har sitt ursprung i hur välfärdssektorn styrs och organiseras. Vinstuttag är ett uppenbart problem, där resurser som avsätts för välfärd inte kommer verksamheten till del.

#### **ILLA FUNGERANDE UPPHANDLINGSFÖRFARANDE (SOU 2011:73, SOU 2013:12, SOU 2016:78, SOU 2017:38, SOU 2020:15)**

Den ökande mängden kostsamma och illa fungerande upphandlingar inom välfärden innebär också stora utgifter. Bristande upphandlingskompetens, att upphandlingen avser svåråtkämpliga värden, att dyra tillägg följer på ej heltäckande upphandlingar, att antalet konkurrerande företag är för lågt, samt att kvalitetskontroller ofta uteblir, är fenomen som återkommer. I SOU 2020:15 Strukturförändring och investering i hälso- och sjukvården - lärdomar från exemplet NKS framförs Nya Karolinska sjukhuset som ett skräckexempel, där allt som kan gå fel vid upphandlingar faktiskt gick fel. Det är alltså inte enbart mer resurser som ensamt är lösningen på den bristande finansieringen av välfärden.

#### **ADMINISTRATIONSBÖRDA (SOU 2016:2, SOU 2020:24, SOU 2020:47, SOU 2019:43)**

Ett flertal utredningar behandlar belastningen som den ökade administrationen i välfärden medför. Utredningarna redogör för hur detta hänger samman med NPM-inspirerade styrmodeller med ökade krav på mätning och rapportering av resultat, uppföljning och utvärdering. Administrationen beskrivs som tidsödande och något som stjäl energi och ekonomiska resurser från det egentliga välfärdsarbetet. Övergripande framträder en bild där fokus inriktas på det enkelt mätbara, när välfärden i mångt och mycket berör det svårt mätbara eller omätbara.

#### **FRAGMENTERING (SOU 2020:24, SOU 2020:26, SOU 2020:36, SOU 2020:47)**

Ytterligare en genomgående problembild i utredningarna är fragmentering av välfärden där snäva ansvarsområden och finansieringsmodeller skapar en svår situation för många individer vars behov inte passar in i givna avgränsade definitioner. När aktörer inte uppfattar att individen passar in i deras specifika budget-, mandat- eller ansvarsområde, är det varken ekonomiskt lönsamt eller ett givet åtagande att ta hand om vederbörande. På så sätt återfinns konkreta exempel i utredningarna på att individer faller mellan stolarna, och löper risk att skickas från en aktör till en annan, med konsekvens att tillstånd och lidande förvärras.

Fragmenteringen tar sig också uttryck genom frågan om vem som får tillgång till transfereringssystem där snäva riktlinjer utestänger individer och ofta drabbar välfärdsarbetare. Ett exempel som lyfts fram i SOU 2020:26: En sjukförsäkring anpassad efter individen är hur behovsanställda vårdbiträden som drabbas av ryggbesvär bedöms mot normalt förekommande arbete om inbokade arbetspass inte finns. Det ökar risken att nekas sjukpenning jämfört med tillsvidareanställda i samma yrke.

Sammantaget är det påfallande i utredningarna att fragmenteringen av välfärden förhindrar individanpassning och därmed bästa möjliga välfärd för den enskilde medborgaren. Ytterst kan fragmenteringen därigenom beskrivas som avhumaniserande, då människan i behov av samhällets stöd inte ses som ett helt och sammansatt subjekt.

#### **OTILLRÄCKLIG KOMMUNIKATION OCH SAMVERKAN (SOU 2016:2, SOU 2018:90, S 2019:01, S 2019:05, SOU 2020:24, SOU 2020:36)**

Jämte fragmenteringen lyfter utredningarna återkommande fram närliggande problemen som otillräcklig kommunikation och samverkan. Även för den som sedan tidigare är införstådd med bekymren så är vidden av problem som bristande kommunikation medför slående i läsningen av utredningarna. Snarare än att aktörer med ansvar för samma individ också har samma mål, framträder en bild av aktörer med delvis motstridiga agendor, med allvarliga konsekvenser för individen och för funktionen för systemet som helhet.

När flera aktörer har delansvar för en och samma individ, inte sällan med överlappande ansvarsområden, ställs höga krav på kommunikation och samverkan. Men kommunikation och samverkan är svåråtkämpligt, och därmed svårt att premiera inom marknadsbaserade styrmodeller.

Incitamenten är svaga, med konsekvens att dessa aktiviteter bortprioriteras. I en rad utredningar beskrivs också juridiska skäl som grund för ytterligare hinder, bland annat sekretesslagstiftning.

#### **BRISTFÄLLIG TRANSPARENS (SOU 2015:7, SOU 2016:62, SOU 2016:78, SOU 2020:28)**

Vidare ser vi i de statliga utredningarna konsekvenserna av marknadsiering i form av bristande transparens, inte minst i och med att privata aktörer inte omfattas av offentlighetsprincipen. Även om frågan debatterats länge kom den att ställas i blyxtbelysning i och med att Statistiska centralbyrån 2020 sekretessklassade grundläggande statistiska uppgifter om privata skolor. I och med att alla aktörer på skolmarknaden ska behandlas lika såg Skolverket sig nödgat att fatta beslut om att inte heller publicera motsvarande uppgifter om kommunala skolor.<sup>19</sup>

#### **OPROPORTIONERLIGT STORT INDIVIDANSVAR FÖR DEN ENSKILDA MEDBORGAREN (S 2019:02, S 2019:05, SOU 2020:24, SOU 2020:28)**

Slutligen målar utredningarna upp en smärtsamt levande bild av hur ett tungt individuellt ansvar vilar på människor i utsatta situationer. På ett orimligt vis belastas individer med det fulla ansvaret att navigera mellan olika välfärdsaktörer. SOU 2020:24 Tillsammans för en välfungerande sjukskrivnings- och rehabiliteringsprocess innehåller en rad vittnesmål från sjukskrivna som beskriver överväldigande administrationskrav i kontakt med läkare, försäkringskassa och myndigheter. Missar kan få allvarliga konsekvenser i uteblivna utbetalningar, dåligt fungerande rehabilitering eller i värsta fall att individen faller ur trygghetssystemet genom att den sjukpenninggrundande inkomsten sätts till noll. Utredningen beskriver också lättnaden hos dem som faktiskt fått hjälp att navigera i systemen och hur bra det blir när välfärden fungerar som det är tänkt.

#### **BRISTER I TRE AVGÖRANDE RAMVERK SAMMANFATTAR VÄLFÄRDENS PROBLEM**

En övergripande lärdom från läsningen av utredningarna är hur problemen från ett välfärdsområde ofta återkommer i andra. De åtta problemområden som identifierats återfinns i allt från skola, vård, omsorg till hemtjänst, sjukförsäkring, rehabilitering och äldreomsorg. Problemområdena går i sin tur att härleda till och inordna i tre omgivande ramverk: det finansiella, det juridiska samt det förvaltningspolitiska. Det är också utifrån dessa tre ramverk som vi i följande avsnitt har valt att strukturera analys och diskussion. Dessa ligger även till grund för de reformförslag som presenteras avslutningsvis i rapporten.

<b>Central omgivande struktur</b>	<b>Finansiellt ramverk</b>	<b>Förvaltningspolitiskt ramverk</b>	<b>Juridiskt ramverk</b>
<b>Sammanfattande beskrivning</b>	Bristande resurser	NPM, mål- och resultatstyrning marknadsiering	Överföring av politisk makt till juridisk
<b>Exempel på problem</b>	Nedskärningar Uppsägningar Arbetsmiljöproblem som inte åtgärdas Åtaganden inom välfärden som inte kan mötas	Administrationsbörda Fragmentering Ekonomiskt läckage Otillräcklig kommunikation och samverkan Oproportionerligt stort individansvar för den egna medborgaren	Illa fungerande upphandlingsförfaranden Administrationsbörda Bristfällig transparens
<b>Reformisternas förslag till lösningar</b>	Mer resurser genom högre skattekvot och ett förändrat finansiellt ramverk	Avveckla marknadsiering Inför ändamålsstyrning och ny organisering av välfärden	Återta den politiska makten över välfärden genom en grundlig översyn av handlingsutrymmet inom EU

Tabell 1. Schematisk analys av välfärdens mest övergripande problem, dess orsaker och initiala förslag till lösningar

# 5. FINANSIELLT RAMVERK – RESURSER

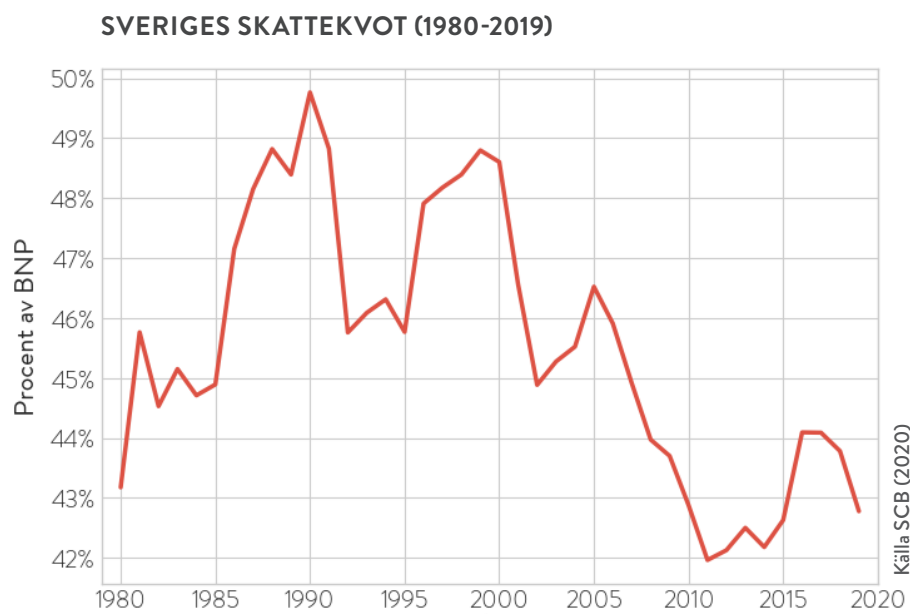
I detta avsnitt ger vi en översiktlig bild av välfärdens ekonomiska resurser. Vi drar slutsatsen att dessa har urholkats systematiskt under en längre tidsperiod, där de mest väsentliga mekanismerna för urholkningen återfinns i:

- Kraftigt sänkt skattekvot
- Avindexering av statsbidrag till kommuner och regioner
- Otillräcklig utjämning över landets kommuner och regioner
- Åtstramande finanspolitiskt ramverk

I Reformisternas Reformbudget utvecklas hur välfärdens ekonomiska resurser kan öka.

## 5.1 FINANSIERINGEN HAR URHOLKATS I ÖVER 30 ÅR

Reformisterna konstaterar liksom många andra att skattekvoten har sänkts dramatiskt i Sverige sedan 1999. Under de två mandatperioderna med borgerlig regering (2006–2013) sjönk den offentliga sektorns skatteintäkter, i fast penningvärde, med 7 000 kronor per medborgare och år. Efter en kort period av marginell ökning har skattekvoten sedan 2017 sjunkit igen. Svensk välfärd har därmed kontinuerligt urholkats på finansiering i över 30 år.



Figur 2. Sveriges skattekvot 1980–2020. Utvecklingen av Sveriges skattekvot sedan 1980.<sup>20</sup> Figuren illustrerar en kraftig urholkning av den offentliga sektorns och välfärdens finansiering, en av de mest dramatiska i världen under tidsperioden.<sup>21</sup>

Jämlikhetskommissionen visar att betydande ansvar, särskilt inom välfärdspolitiken, har skiftats från staten till kommunerna, men att kommunernas ekonomiska resurser inte stärkts i motsvarande grad. Statsbidrag till kommunerna har regelmässigt inte räknats upp med löne- och prisökningar. Eventuella kompensationsåtgärder har varit av engångskaraktär och därefter återigen uteblivit. Motsvarande "avindexering" har också skett inom välfärdens andra ben, det vill säga delar av socialförsäkringarna och andra transfereringar.<sup>22</sup> I såväl stat som kommun räknas regelmässigt med så kallade "effektiviseringskrav" i budgeteringsprocesser, något som i praktiken innebär illa dolda besparingskrav.<sup>23</sup> En genomgång av 2018 års kommunbudgetar genomförd av Tankesmedjan Balans fann att 43 procent av kommunerna tillämpade någon form av generell besparing på välfärden genom effektiviseringskrav. Dessa utgiftsdämpande åtgärder har bidragit till att staten kunnat sänka skatteuttaget utan att ådra sig stora underskott.

Reformisternas svar på välfärdens bristande resurser återfinns i föreningens Reformprogram och utvecklas närmare i 2019 och 2020 års reformbudgetar.

Reformisterna är övertygade om att en välfinansierad välfärdsstat kräver ett skattesystem där alla är med och bidrar. De skatteförändringar som föreslås i föreningens Reformbudget skulle uppskattningsvis långsiktigt öka skattekvoten från dagens omkring 42,9 procent 2019 till omkring 44,3 procent av BNP. Detta är ingen chockökning, utan fortfarande under den genomsnittsnivå som skattekvoten hade 1985–2006 och långt från den skattekvot på över 50 procent som gällde år 1990. En sådan ökning av skattekvoten är absolut nödvändig för att finansiera den välfärdsnivå som välfärdslagarna slår fast att befolkningen har rätt till.

Reformisterna ser därtill det finanspolitiska ramverket som avgörande för välfärdens underfinansiering, och lägger fram noga utarbetade förslag på detta område i Reformbudget och Reformprogram. Vi föreslår att det finanspolitiska ramverket ska bygga på en separation mellan en investeringsbudget där lånefinansiering tillåts och en driftsbudget där ett balansmål över konjunkturcykeln styr, samt att skuldankaret justeras med hänvisning till de stora globala förändringarna under 2020-talet. Enligt Jämlikhetskommissionens slutbetänkande skulle en övergång från dagens överskottsmål till en lånefinansiering motsvarande 0,66 procent av BNP frigöra 50 miljarder kronor årligen till jämlikhetsskapande investeringar jämfört med dagens överskottsmål. Detta utan att komma i konflikt med EU:s finanspolitiska regler.

Till bilden hör att avindustrialisering och urbanisering har ökat skillnaderna mellan kommuner i landet, både vad gäller skattekraft och de mänskliga behov som följer av befolkningsstrukturen. Detta samtidigt som skalnackdelar i drift av välfärdsverksamhet skärps av glesnande befolkning beroende på geografi. Det kommunala skatteutjämnningssystemet är tänkt att kompensera för detta, men gör det långt ifrån tillräckligt. Faktorn som stad-landsbygd utgör i fråga om ojämlikhet är betydelsefull och måste mötas med kraftfulla reformer. För att säkra förutsättningarna att leverera välfärd och service till samtliga kommuner och regioner i Sverige föreslår Reformisterna i 2020 års Reformbudget att över 30 miljarder kronor långsiktigt tillförs det kommunala utjämnningssystemet tillsammans med skatteinkomstförstärkningar på över 50 miljarder. Detta skulle ge glesbygdskommuner, inte minst i norra Sverige, möjligheten både att sänka kommunalskatten till nivåer liknande dem i andra delar av landet och samtidigt stärka välfärden.

# 6. FÖRVALTNINGSPOLITISKT RAMVERK – STYRNING OCH ORGANISERING

I detta avsnitt belyser vi hur styrningen och organiseringen av den offentliga sektorn är avgörande för hur välfärdssystemen fungerar i praktiken, och i förlängningen för hur de bidrar till välfärd och jämlika levnadsvillkor. Vi konstaterar:

- Att NPM är dyrt och inte effektivt på det sätt som reformivrarna förespeglade.
- Att nuvarande styrning och organisering är ojämlikhetsdrivande.
- Inom välfärden råder maktobalans både mellan olika yrkesgrupper och mellan brukare och professionella.
- Att det finns ett spänningsförhållande mellan generell välfärd för alla och valfrihet bland aktörer på en marknad. Vilket av dessa som värderas högst är en politisk avvägning.
- Att den galopperande ohälsan bland välfärdsarbetarna är skäl nog för en ny välfärdsmodell.
- Att omgivande myndighetsstruktur i stor utsträckning är organiserad för att försvara och vårda marknader samt konkurrens.
- Att motkrafterna mot en ny socialdemokratisk välfärdsmodell är starka och välorganiserade.
- Att Reformisternas ställningstagande om att den skattefinansierade välfärden uteslutande bör utföras i icke-vinstsyftande driftsformer är en del av vägen framåt.

## 6.1 KOSTNADER OCH KVALITET MED NPM – EN DYR AFFÄR FÖR SAMHÄLLET

Införandet av New public management (NPM) är svårt att relatera till enskilda beslut och har sällan föregåtts av någon omfattande politisk debatt. Istället har idéerna om renodling, företagisering och marknadisering gradvis blivit allt viktigare för styrningen av den offentliga sektorn sedan mitten av 1980-talet. En genomgående och central tes som motiverat reformer i riktning mot NPM i välfärden har varit att dessa skulle leda till högre effektivitet i form av bättre kvalitet till lägre kostnader för det offentliga. Detta antagande tycks ha fått oväntat bred acceptans. Forskningsstödet för att reformer av detta slag verkligen skulle ha haft dessa positiva effekter är dock svagt.<sup>24</sup> De flesta studier på området pekar på att de senaste decenniernas marknadsinriktning och företagisering av den offentliga sektorn inte har lett till några väsentliga besparingar, utan att kostnaderna snarare tycks ha drivits upp på flera områden.<sup>25</sup> Samtidigt har inte några tydliga kvalitetsförbättringar som följd av marknadiseringen kunnat konstateras, även om kunskapsläget på området fortfarande är bristfälligt.

Vid en närmare granskning av de antaganden som ligger bakom förväntningarna att marknadisering och företagisering ska leda till en mer effektiv och mindre kostsam välfärdssektor, framträder flera avgörande problem. Ett sådant som har fått mycket uppmärksamhet är det avkastningskrav som vilar på alla aktiebolag. Det innebär att resurser som avsatts till välfärdssystemen förs ur dessa i form av utdelningar till bolagens ägare.

Detta är dock långt ifrån den enda anledningen till att marknadslösningar sällan är billiga. En annan dimension är kostnaderna som uppkommer med ett större behov av tillsyn, kontroll

och dokumentation i och med en ökad mål- och resultatstyrning och att offentliga verksamheter läggs ut på externa utförare.<sup>26</sup> Dessa krav blir särskilt viktiga när utförare har andra incitament än de offentliga beställarna, vilket är fallet när vinstdrivande bolag anlitas för att bedriva offentligt finansierad verksamhet. Ironiskt nog är också "ökad kontroll" ett vanligt förslag från dem som förespråkar marknadssystem inom den offentliga sektorn, när problem och oegentligheter inom systemen förs på tal. Dessa kostnader ingår i vad ekonomer brukar benämna transaktionskostnader, som också inbegriper kostnader för upphandlingsförfaranden, instruktioner, förhandlingar och kontraktsskrivande, och som i regel är av betydande storlek vid privatisering och konkurrensutsättning.<sup>27</sup> Dessa kostnader tas emellertid sällan med i beräkningar av kostnaderna när privat drift jämförs med offentlig.<sup>28</sup>

En annan ekonomisk effekt av marknadsstyrning är att skatteintäkterna kan bli lägre vid privatisering om företagen som får kontrakten ägnar sig åt skatteplanering eller skatteflykt, eller när ersättning betalas ut i form av kapitalvinster istället för som lön till anställda i verksamheten. Privata verksamheter har därtill i regel högre kostnader för sin kapitalförsörjning än offentliga, genom högre räntor på sina lån. Detta får inte minst konsekvenser i samband med att privat kapital bjuds in att delfinansiera offentliga investeringar genom vad som ibland kallas offentlig-privat samverkan (OPS) som till exempel vid byggandet av Nya Karolinska sjukhuset i Solna.<sup>29</sup>

Ersättningssystemens utformning inom NPM kan också leda till höga kostnader när en schablonersättning betalas ut, till exempel per timme eller per besök. I dessa fall har utförare ett tydligt incitament att öka antalet enheter dessa får betalt för, vilket alltså driver upp kostnaderna, eftersom dessa tjänster i de flesta fall inte avlastar andra utförare. När utförare ändå faktiskt åstadkommer effektiviseringar inom sina verksamheter, så tillfaller mellanskillnaden producenterna och leder således inte till någon besparing för den offentliga budgeten. Den snabba expansionen av digitala tjänster i privat regi inom primärvården, så kallade nätläkare, är ett illustrativt exempel på detta fenomen. I och med att ersättningen per läkarbesök är fast, så innebär det att de möjliga besparingar som kan finnas med digitala läkarbesök endast går till en större vinstmarginal för företaget, och inte någon besparing för det offentliga. De privata aktörerna tycks därtill bidra till att antalet läkarbesök ökar, utan att behovet av den traditionella primärvården minskar. I och med detta stiger kostnaden för systemet som helhet.<sup>30</sup>

De kundvalssystem som införts på flera områden och på flera håll i landet kan därmed bli kostnadsdrivande. Ett tydligt exempel på detta är vårdvalen i Region Stockholm där regionens egen utvärdering konstaterade att kostnaden ökat mer än förväntat, att vård inte alltid sker efter behov, utan styrs av efterfrågan och hög konkurrens, samt att möjligheten att politiskt styra utbud och geografisk placering är liten eftersom etableringsfrihet råder.<sup>31</sup>

Forskning har vidare belagt att privatiseringar verkar ha en tendens att sätta negativ press på arbetsvillkoren. Till exempel är löner, arbetstider och pensionsvillkor ofta bättre bland offentliga utförare än hos vinstdrivande, även om det också finns studier som observerat mer blandade effekter.<sup>32</sup> Arbetsvillkoren är förstuds av avgörande betydelse för välfärden hos de som arbetar inom dessa sektorer, av vilka en majoritet är kvinnor. Att stärka villkoren för dessa grupper utgör i sig en central komponent i arbetet med att göra samhället som helhet mer jämlikt. Därutöver är arbetsvillkoren tätt förknippade med kvalitet i dessa verksamheter där personalens insatser och förutsättningar är helt avgörande för tjänsternas innehåll.<sup>33</sup>

Tydligast framstår att privatisering av välfärdstjänster, särskilt genom kundvalssystem, leder till högre segregation, i meningen att personer med olika social bakgrund delas upp på olika utförare.<sup>34</sup> Därmed bidrar marknadisering till att minska graden av likvärdighet inom välfärdssystemen. Detta kan till exempel illustreras med utvecklingen inom skolan, där ökad social segregation har gått hand i hand med ökade skillnader mellan skolor gällande elevernas studieresultat. Inom äldreomsorgen förstärks denna utveckling av att privata utförare kan erbjuda RUT-subventionerade extratjänster till sina brukare, vilket kommuner inte tillåts göra. Systemet riggas så att de som har råd att komplettera det offentligt finansierade utbudet med delvis privatfinansierade

extratjänster i högre utsträckning lockas till privata utförare, medan låginkomsttagare i högre utsträckning kommer att återfinnas inom den kommunala omsorgen.

I ljuset av hur den generella välfärden historiskt bidragit till att upprätthålla systemens legitimitet och viljan att betala skatt för att finansiera dessa, så bidrar kundvalssystem och segregationen sannolikt till att minska att egenintresset sammanfaller med allmänintresset. Istället för att det gemensamma bästa också är det som gynnar den enskilde medborgaren, så blir det mer lockande att se till sin egen välfärd och ordna så att just de tjänster den enskilde tar del av är så bra som möjligt, utan att den sammantagna kvaliteten nödvändigtvis drivs framåt. Skolan kan lyftas fram som ett talande exempel, där skolvalet blir ett sätt att ordna en så god utbildning som möjligt för det egna barnet utan att ställa krav på skolsystemet som helhet. Risken blir att viljan att bidra till en gemensam välfärd av hög kvalitet minskar när ansvaret för tjänsten ses som ett resultat av det individuella valet, snarare än av demokratiskt fattade beslut och gemensamma åtaganden.

Trots att marknadslösningar införts i stor skala har alltså resultaten av denna avgörande förändring inte studerats närmare och är därför svåra att utvärdera. Det är i sig ett slående faktum att man från politiskt håll inte har lagt någon vikt vid att utreda effekterna av så pass genomgripande reformer. Avsaknaden av analys och uppföljning blir emellertid mer begriplig i ljuset av det sätt som förvaltningsmodeller baserade på NPM har införts.

Redan i samband med föreningen Reformisternas grundande 2018, enades medlemmarna om ställningstagandet att enbart icke-vinstdrivande aktörer hör hemma i den offentligt finansierade välfärden. Detta utifrån tre utgångspunkter:

- Att skattemedel används till att finansiera enskildas vinstuttag istället för livsviktig välfärd är osolidariskt, oetiskt och ineffektivt.
- Vinstdrivande aktörer i offentligfinansierad välfärd, särskilt i kombination med valfrihetssystem, är ojämlikhetsdrivande.
- Vinstdrivande aktörer i välfärden har följts av en ohållbar omdaning av styrningen med växande kontroll och byråkrati.

Drivkraften att tjäna pengar är en annan än drivkraften att sörja för människors behov. Drivkraften att tjäna pengar utgör enligt vår bestämda uppfattning en dålig drivkraft för att möta och tillfredsställa människors varierande behov, liksom för att främja allmänna intressen som välfärdsstaten syftar till att tillgodose. Det tål att upprepas i sammanhanget att Sverige är världsunikt vad gäller möjlighet till vinstuttag ur offentligfinansierad skola.<sup>35</sup>

## 6.2 MYNDIGHETERNA OCH FÖRVALTNINGSPOLITIKEN

Under slutet av 1980- och början av 1990-talet kom ansvaret för den statliga styrningen av offentlig verksamhet att samlas under Finansdepartementet, som ihärdigt har hävdad ekonomi- och resultatstyrningens särställning framför andra styrformer. Således har marknads- och ekonomivärdena kommit att upphöjas, på bekostnad av andra värden som politisk demokrati, rättssäkerhet och offentlig etik.

Samtidigt som statliga utredare ges i uppgift att enbart föreslå reformer som inte bryter mot systemets nuvarande ramar,<sup>36</sup> så har en mängd myndigheter till uppgift att försvara just samma ramar och system. Konkurrensverket får anses vara statens främsta marknadsövervakare, men som myndighet är den långt ifrån ensam i sitt uppdrag. Runt en fjärdedel (cirka 50) av de statliga myndigheter som fanns åren 2011–2012 hade till huvuduppgift att påverka marknaderna. För flertalet av dessa "marknadsmyndigheter" handlade uppdraget om att på olika sätt värna, stötta, utveckla och bygga marknader.<sup>37</sup> Detta är centrala omständigheter att ta hänsyn till i utvecklingen av en ny socialdemokratisk välfärdsmodell.



## 6.3 MAKTBALANSER I VÄLFÄRDEN

Både bland välfärdsarbetarna och bland de grupper och individer som har störst behov av välfärdstjänster upplevs tidvis stor maktlöshet i de system som de verkar inom eller är beroende av. Arbetsplatsernas organisering är bitvis djupt hierarkisk, där delar av välfärdsarbetarkåren erfar en helt annan maktlöshet i sin vardag än andra. I de allra flesta välfärdspraktiker råder en institutionaliserad ojämlikhet i och med de professionella välfärdsarbetarnas kunskapsövertag och beslutsövertag gentemot de som utnyttjar välfärdssystemen.

Dessa maktförhållanden behöver tas i beaktande i utvecklandet av en solidarisk socialdemokratisk välfärdsmodell. Medborgarnas utsatthet i välfärdens praktiker behöver belysas, diskuteras sakligt och utgöra grund för nya system för styrning och organisering. Maktbalanser ska utjämnas och inte befästas. Reformisternas solidaritet riktar sig primärt till dem med lågt makt- och handlingsutrymme i vårt samhälle.

Välfärdstjänsterna är livsviktiga för de som behöver dem, samtidigt som de utgör en risk. Det är väl belagt att en hög grad av vårdskador uppstår just i vårdpraktikerna.<sup>38</sup> Dessa vårdskador är ofta traumatiska för den otursdrabbade individen, men är långt ifrån det enda negativa som medborgarna kan stöta på i välfärden. 1,2 miljoner människor beräknas vara yrkesverksamma inom svensk välfärd. Det är önsketänkande att bortse från att det i detta jättekollektiv, vid sidan om alla djupt engagerade och kompetenta välfärdsarbetare, också förekommer medarbetare som är olämpliga för sitt yrke eller som av andra anledningar utför ett dåligt jobb. För den enskilde som är i en existentiellt utsatt situation, kan detta ha förödande konsekvenser.

Nostalgiskt tillbakablickande mot välfärdens organisering före 1990 och en idé om att enbart ökad tillit och mer professionskunskap har potential att lösa dagens situation är enligt vår uppfattning otillräckligt för Socialdemokraternas ambition med välfärden. Det finns tyvärr goda historiska skäl för de mindre bemedlade klasserna att vara misstänksamma mot den högt utbildade medelklassen inom välfärdsyrkena. Inom den lagstadgade välfärden har sterilisering, lobotomering, institutionalisering och orättfärdigt omhändertagande av barn varit exempel på systematiskt missbruk av maktställning. Även om Sverige i många avseenden var världens jämlikaste land 1980 så hade samtidigt många medborgare smärtsamma erfarenheter av miss- eller övergrepp inom ramen för en i många avseenden paternalistiskt präglad välfärdsapparat. En ny framåtsyftande socialdemokratisk välfärdsmodell måste ta frågan om makt på allvar och presentera reformer som utjämnar maktförhållanden.

## 6.4 RÄTT TILL VÄLFÄRD ELLER RÄTT ATT VÄLJA?

I motsats till marknadslogiken har välfärdsstatens framväxt beskrivits som en gradvis förstärkning av medborgarnas sociala rättigheter.<sup>39</sup> Sociala medborgerliga rättigheter ska här förstås som en nivå av social trygghet som garanteras av staten genom lagstiftning och myndighetsutövning. Med en sådan definition blir det tydligt hur de sociala rättigheterna gradvis kom att förstärkas genom socialförsäkringarnas framväxt och den offentliga välfärdens utbyggnad, där den enskildes rätt till en viss servicenivå gradvis förstärktes genom en serie politiska beslut.

Det finns dock mycket som pekar mot att mottagligheten för de politiska argumenten runt valfrihet och egenmakt – vilka bidrog till marknadskrafternas lyckosamma omdaning av den då rådande socialdemokratiska välfärdsregimen under 1980- och 90-talet – i många fall bottnade i förbrukad tillit och erfaren maktlöshet i relation till välfärdens institutioner och professionsutövare. Det är mot bakgrund av detta som den förnyelseprocess som initierades av Socialdemokraterna under 1980-talets första hälft kan förstås. Denna process med inriktning på demokratisering och stärkt brukarinflytande kom dock att trängas undan av den mer marknadsinriktade process som fick överhanden under senare delen av samma decennium.

Det ligger Socialdemokraterna i fatet att vi inte har kunnat presentera ett realistiskt alternativ till marknadisering, företagisering och mål- och resultatstyrning som styrande principer för välfärden, och samtidigt inte heller på allvar gjort upp med det paternalistiska arv som är vidhäftat den gamla socialdemokratiska välfärdsmodellen för många medborgare.

De politiska argumenten om valfrihet som egenmakt, vilka fortfarande har djupt fäste, bottnar i en i långa stycken falsk analys. Idén som framgångsrikt lanserades innefattade att den institutionaliserade ojämlikhet som råder i de allra flesta välfärdspraktiker skulle kunna mötas med egenmakt för medborgaren i form av "val" av skola, utförare, vårdcentral etcetera. Tanken att vi kan välja oss bort från vår utsatthet genom att byta utförare bortser i praktiken från den verklighet som den enskilde befinner sig i när det handlar om välfärdens kärnområden. Analysen att det skulle gå att överkomma maktasymmetrin genom att på individuell nivå "byta" välfärdsanordnare bortser från olika nivåer av kunskap mellan professionell och brukare/patient/elev, lika mycket som från en rad andra mänskliga förhållanden som har stor betydelse. Brukaren kan ha svårt att föra sin egen talan, anhöriga har ofta inte full insikt, patienten känner inte till kvalitetsskillnader i behandlingsalternativ, förskolebarnet har svårt att vittna om missförhållanden, för att nämna några i en lång rad av verkligheter. Trots valfrihet kvarstår maktlöshet. I värsta fall innebär valfriheten bara att välja vem som avvisar en. Att förlägga ansvaret för att bryta maktojämligheten i välfärden på individnivå är ett svek mot de svagaste och mest utsatta och ett bedrägeri gentemot övriga.

Tankesystemet är bedrägligt genom att det lägger ansvar som är omöjliga att bära på individen själv. Tankesystemet har en passiviserande komponent (i motsats till sin förment frigörande ambition) när det dras till sin spets: de strukturellt underordnade får sig själva att skylla för att de inte sett till att skaffa sig bättre service. Vem ger vittnesbörd om missförhållanden i ett sådant läge?

När valfriheten gjort sitt intåg inser vi att de sociala rättigheter som våra föregångare vunnit för vår räkning numera tycks innehållslösa, eftersom den välfärdsnivå och kvalitet som erbjuds oss genom de tjänster vi "konsumerar" är avhängig våra egna val. Vi har alltså inte längre rätt till någon definierbar kvalitetsnivå eller något specifikt innehåll, utan våra rättigheter sträcker sig till just rätten att välja. Därmed har också välfärdssystemens sammanhållande funktion eroderats. Genom en diversifiering av välfärdens innehåll, vars variation tenderar att hänga samman med kvardröjande hierarkiska sociala strukturer, blir inte längre välfärden sammanhållande.

Vi vet nämligen att det i praktiken finns betydande sociala skillnader gällande hur medborgare med olika socioekonomisk status navigerar på välfärdens "marknader", och i vilken grad de fattar aktiva och informerade val. Här tenderar högutbildade och mer resursstarka grupper att träffa mer aktiva val än lågutbildade och socialt utsatta, vilket alltså ytterligare riskerar att förstärka den sociala skiktningen i samhället. Personer med högre socioekonomisk status tenderar därtill att vara i behov av mindre omfattande sociala insatser vilket ger dessa ett övertag på marknader där utförare försöker maximera avkastningen för varje person de tar sig an. Mekanismer som går tvärt emot välfärdssystemens överordnade syfte.

Vi menar att det finns ett spänningsförhållande mellan generell välfärd för alla och valfrihet bland aktörer på en marknad och att den politiska konflikten ligger i vilket av dessa som värderas högst. Vi menar att det är detta som den politiska och ideologiska debatten behöver handla om, när det gäller att staka ut en ny förvaltningspolitisk modell för välfärden.

Vi tar med oss två utgångspunkter för våra reformförslag i senare avsnitt:

- Risken att medborgaren står maktlös inför välfärdens institutioner bör mötas med kollektivt och solidariskt organiserade funktioner för kontroll och inflytande.
- Strävan efter egenmakt bör fokuseras på hur tjänsterna utförs snarare än vem som utför dem.

## 6.5 MARKNADSSTYRNINGEN OCH MEDARBETARNA

Från välfärdsarbetarnas håll tar sig frustrationen över rådande läge uttryck både i försök till organiserat motstånd mot rådande missförhållanden, såsom rader av professionsupprop,<sup>40</sup> samt individuella hälsokollapsar i stor skala. Ohälsan har sin utgångspunkt i en orimlig arbetssituation med hög arbetsbelastning och samvetsstress samtidigt som personalens yrkeskunskaper inte tas tillvara.<sup>41</sup> Utvecklingen har gått mot ökad detaljstyrning samtidigt som bemanningen har minskat, andelen tidsbegränsat anställda och deltidsanställda ökat samt andelen medarbetare som saknar yrkesutbildning för arbetet ökat.

I Försäkringskassans statistik är undersköterskor det yrke där högst andel är sjukskrivna, i genomsnitt 198 startade sjukfall per 1000 förvärvsarbetande i yrket. För hela den yrkesverksamma befolkningen är genomsnittet 101. Sjukskrivningarna är också längre, medelsjukskrivning för undersköterskor är 20 dagar jämfört med 10 dagar för hela befolkningen. Andra välfärdsvyrken med höga sjukskrivningstal är barnskötare, elevassistenter, socialsekreterare, personliga assistenter och sjuksköterskor.<sup>42</sup>

Välfärdsarbetarnas ohälsa är så omfattande och rör så stor andel av befolkningen, att den som enskild omständighet är tillräcklig och tvingande för omfattande systemförändringar.

En mängd studier har visat att de höga sjukskrivningstalen hänger samman med brister i arbetsmiljön, som i sin tur beror på resursbrist och styrning genom NPM, marknadisering och mål- och resultatstyrning. Mellan 2017 och 2019 genomförde Arbetsmiljöverket 1 012 inspektioner på arbetsplatser inom äldreomsorgen.<sup>43</sup> De hittade brister i arbetsmiljön på nio av tio arbetsplatser, och ställde sammanlagt 4 541 krav på arbetsmiljöåtgärder. Exempel på brister är en alltför detaljerad tidsstyrning, som inte går att påverka när oväntade situationer uppstår. Avsaknad av återhämtning, tid för reflektion eller att kollegialt hinna träffas innan och efter arbetspass har stor påverkan. Ett stort antal arbetsuppgifter är ”osynliga” och saknar avsatt arbetstid, så som transporter, städning av egna lokaler, tvätt av egna arbetskläder samt införande av digitala lösningar utan att säkerställa kompetens hos arbetstagarna. En studie om effekterna av lagen om valfrihetssystem, LOV, i hemtjänst visar att marknadsstyrningen har lett till fler visstidsanställda och ofrivilligt deltidsanställda samt hårt pressade scheman.<sup>44</sup>

## 6.6 MOTKRAFTER MOT EN NY SOCIALDEMOKRATISK VÄLFÄRDSMODELL

Svensk välfärd har under decennier omformats utifrån marknadens vilja och villkor. Det är inte någon slump, utan en direkt effekt av välfinansierad och långsiktigt planerad lobbyism från en rad marknadsintressenter. För att framgångsrikt kunna transformera förvaltningen av välfärden till en ny socialdemokratisk välfärdsmodell krävs förståelse för vidden av motkrafterna, samt att konsekvent väga in hur policyförslag långsiktigt påverkar maktbalansen i samhällsdebatten.

För varje potentiellt reformförslag går det att identifiera aktörer vars intressen är i linje med eller i motsatsställning till den tänkta förändringen. Aktörer som direkt förlorar på en förändring, exempelvis företag vars inkomstkällor påverkas, tenderar att mobilisera kraftfullare än mer heterogena grupper som först långsiktigt löper risk att drabbas, såsom sjuka, skolbarn eller äldre. Ju mer omfattande förändring, desto fler och mer högljudda tenderar motkrafterna att bli.

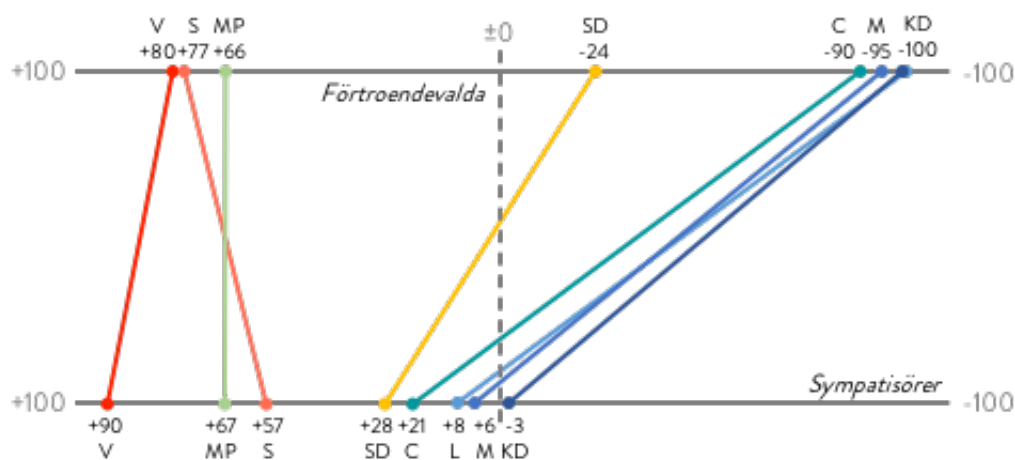
På samma sätt som marknadsaktörer lägger tid och resurser på att öka marknadsinslagen i välfärden, mobiliserar de också mot varje tänkbar förändring i motsatt riktning. Detta tar sig uttryck i det lilla, som motståndet mot enskilda kommuners justeringar av ersättningssystem, till kampanjer värda miljontals kronor likt den som gick till storms mot Välfärdsutredningens förslag till vinstbegränsning i välfärden 2016.

Hittills har välfärdsföretagens lobbyism fokuserat på partier och folkvalda. Det har visat sig

vara en effektiv strategi då de genom nära kontakter med partiföreträdare har fått alla borgerliga partier, och framförallt de strategiskt avgörande Sverigedemokraterna, att släppa den begränsade kritik mot systemet som tidigare funnits. Effekten kan sammanfattas med att de folkvalda har rört sig bort från väljarna i frågor om välfärdens styrning.

Som framgår av figuren finns det hos samtliga riksdagspartiers väljare en övervikt av sådana som vill begränsa vinstutdelning i bolag inom välfärdssektorn (med undantag för KDs väljare). Bland högerpartiernas riksdagsledamöter är dock inställningen klart negativ. Det finns alltså en tydlig diskrepans mellan högerpartiernas väljare och de politiska företrädarnas ställningstaganden i vinstfrågan, där riksdagsledamöternas står betydligt närmare företagens intressen.

### INSTÄLLNINGEN TILL FÖRSLAGET OM VINSTUTDELNING BLAND SYMPATISÖRER (2016) OCH FÖRTROENDEVALDA (2014)<sup>45</sup>



Källa: Den nationella SOM-undersökningen 2016 och Riktsundersökningen 2014

Kommentar: Måttet anger andelen tillfrågade som svarat ”bra förslag” minus andelen ”dåligt förslag”.

Vid sidan av välfärdsföretagens fokus på folkvalda har dessa också länge arbetat för att bilda folklig opinion för marknadsinslag i välfärden. Ett exempel i det lilla är hur organisationen Företagarna sedan länge köpt de första länkarna på Google vid sökning på ”vinster i välfärden”. Mer omfattande exempel är medieutspel och direktkampanjer med utskick till föräldrar och brukare som regelbundet genomförs av stora välfärdsföretag.

Trots långsiktigheten och de stora resurser som dessa krafter har till sitt förfogande är motståndet mot vinstuttag i välfärden bland befolkningen fortfarande överväldigande.<sup>46</sup> Allt tyder på att befolkningen i allmänhet, och välfärdsanställda i synnerhet, klarar av att hålla flera tankar i huvudet samtidigt. Det går att uttrycka kritik mot exempelvis regioners stelbenthet eller rigida upphandlingssystem och samtidigt förstå att marknadsisering och vinstdrift inte är lösningen.

Reformisterna är övertygande om att det för oss socialdemokrater finns en styrka att hämta i befolkningens förståelse för marknadsiseringens problem när vi diskuterar och presenterar förslag på en ny välfärdsmodell.

Utöver de direkta vinstintressen som beskrivits, och företagsintressen med kopplingar till dessa såsom pr- och konsultföretag, finns andra grupper som i dagsläget också har intresse av att bevara status quo och marknadsstyrning av välfärden.

Inom juristkåren har en stor arbetsmarknad inom upphandlingsparadigmet vuxit fram, och en mer eller mindre hegemonisk uppfattning har utvecklats om att EU-rätten ska tolkas till marknadens fördel. Inom tidigare nämnda konkurrensvårdande myndigheter (exempelvis

Konkurrensverket, Ekonomistyrningsverket, Kommerskollegium och Upphandlingsmyndigheten) finns tjänstepersoner, precis som inom rättsväsendet, som har byggt en hel karriär på befintlig ordning.

En stor arbetsmarknad för tjänstemän, ibland kallad en "industri", har också vuxit fram runt den omfattande kontrollapparaten som är en följd av NPM och marknadsstyrning. Revisioner, uppföljningar, utvärderingar, förbättringscoachning, systemrevisioner, kommunikationsplaner och systemutveckling kräver alla sina konsulter eller anställda. De tillhör inte sällan de högst avlönade tjänstemännen inom den övre medelklassen med grundutbildningar inom ekonomi, juridik och kommunikation.

Samtidigt är dessa grupper inneslutna i organisationsstrukturer som är präglade av stark individuell konkurrens, och inte minst organisationsstudier har påvisat ett stort mått av "ytans triumf över substansen" där många individer hemfaller åt cynism.<sup>47</sup> Vi menar att den demokratiska socialismen, med en ständigt framåtsyftande reformism, väntar som ett meningsskapande alternativt projekt för dessa att grupper att engageras i.<sup>48</sup> Att redan idag fånga upp, bygga broar till och aktivera personer i dessa miljöer som ser och förstår dagens problem är en viktig beståndsdel i en rörelse mot en ny välfärdsmodell.

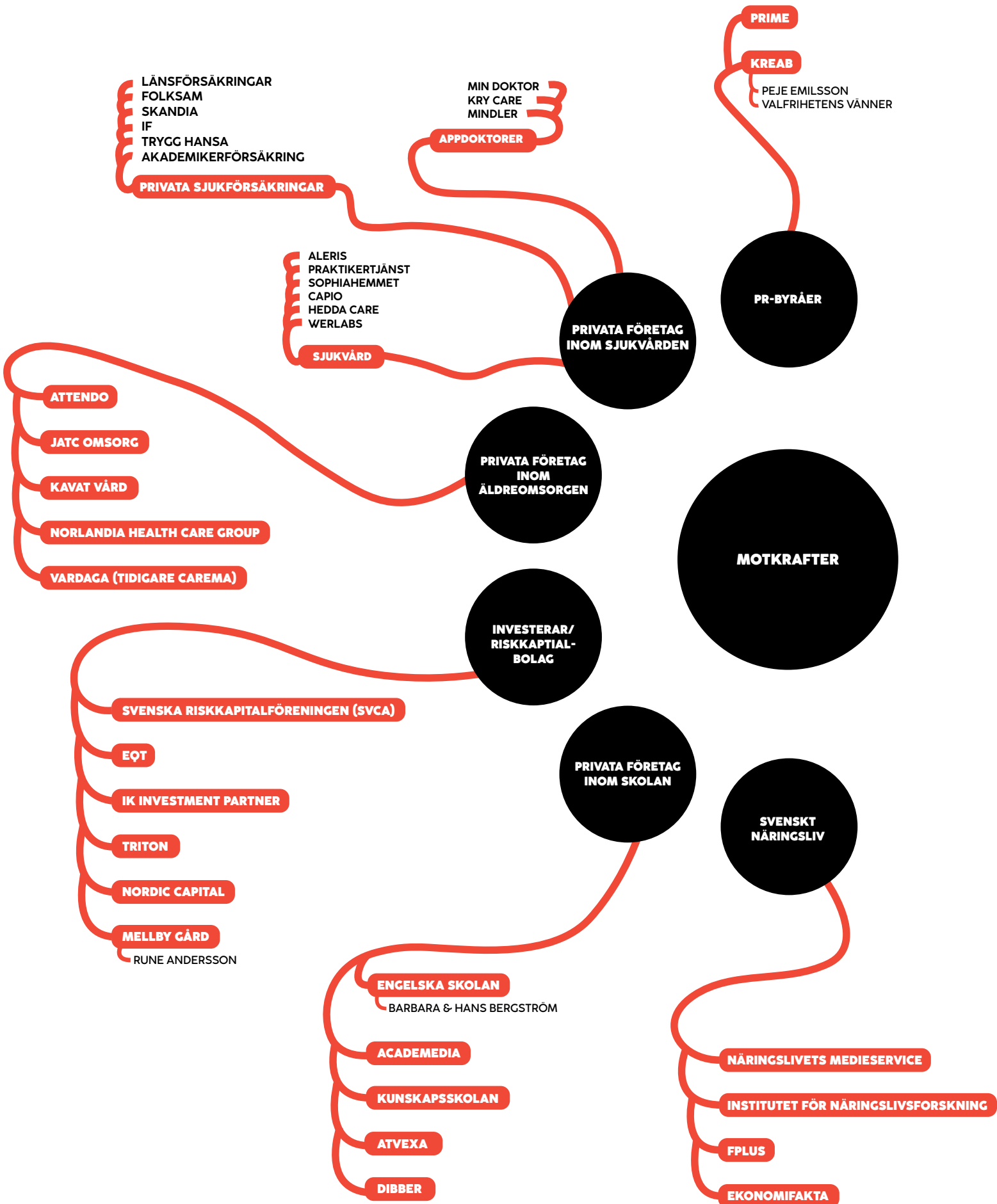
## 6.7 VÄLFÄRDSLOBBYNS POLITISKA KAPITAL SNART VID VÄGS ÄNDE?

Varje god lobbyist förstår skillnaden mellan att spendera och bygga politiskt kapital. Politiskt kapital byggs när en aktör hjälper till, är smidig, stödjer och underlättar för de folkvalda i deras arbete eller valkampanjer. Det kan också byggas i medier för att skapa goodwill för branschen. Motsatsen, att spendera politiskt kapital, sker när en aktör vill trycka på för en förändring från de folkvalda. Är förändringen i linje med allmänintresset och finanspolitiskt billig är kostnaden i politiskt kapital låg – då kan det räcka att få en enskild folkvald att lägga energi på frågan internt under en kortare period. Ju tydligare förändringen kan kopplas till egenintresset, desto mer kostsamt blir det för de politiker som ska driva frågan, och desto större blir kostnaden i politiskt kapital för lobbyintresset.

Välfärdslobbyn har i närtid valt att ta en rad strider som kostat dem politiskt kapital och skadat deras politiska vänner. Striden mot att offentlighetsprincipen ska gälla även företag aktiva inom välfärdssektorn är en sådan. Det är en självklarhet för många medborgare och en fråga där det fortfarande saknas förklaring till hur allmänintresset skulle tjäna på att offentlighetsprincipen inte råder. Varje gång välfärdsbolagen eller deras stödpartier tvingas försvara dylika system kostar det i trovärdighet.

Hittills har borgerliga partiföreträdare stått redo att försvara välfärdsbolagen i ur och skur, men inom den breda borgerligheten finns det tecken på att stödet börjar rubbas.<sup>49</sup> Frågan är enligt vår mening inte om, utan när, det första borgerliga partiet vågar lufta seriös kritik mot systemet. Då behöver socialdemokratin stå redo med starka förslag.

URVAL AV MOTKRAFTER TILL EN NY SOCIALDEMOKRATISK VÄLFÄRDSMODELL, AKTIVA I SVENSK DEBATT





# 7. JURIDISKT RAMVERK – INFLYTANDE ÖVER VÄLFÄRDEN

I detta avsnitt belyser vi hur makten att förändra välfärden idag inte bara ligger inom ramen för politikens utrymme, utan att juridiken har fått ett ökat inflytande genom de processer som samlat kallas juridifiering. Juridiken är emellertid inte skriven i sten. Juridiska ramverk skapas och förändras av politiker och det kan vara politiken som väljer i vilken utsträckning beslutandemakt i avgörande frågor ska lämnas över till domstolar. Vi beskriver hur politiken genom en blandning av aktiva beslut och passivitet låtit avgörande välfärdspolitiska frågor glida ur händerna. Våra slutsatser är:

- Att Sverige har bekymmer med en utbredd uppfattning om EU-rätt som i praktiken inte kommer från EU.
- Att vi behöver rikta avsevärt mycket mer uppmärksamhet mot vad det EU-rättsliga begreppet “icke-ekonomiska tjänster av allmänt intresse” innefattar i den svenska kontexten.
- Att en skandal har utspelat sig i skymundan, där politiken har avhämt sig makt till Högsta förvaltningsdomstolen, som i sin tur har utvecklat rättspraxis stick i stäv med EU-domstolens.
- Att juridifiering som fenomen är till nackdel för demokratin och den socialdemokratiska strävan.

## 7.1 EU-RÄTT SOM INTE KOMMER FRÅN EU

Juridifiering är ett numera vedertaget begrepp som belyser förskjutning av makt från politik till juridik. Juridifiering är en av de centrala samhällstendenser som har betydelse bland annat för utvecklingen av välfärden. I frågans kärna finns rättsväsendets roll och funktionssätt relativt lagstiftarens. Hur agerar till exempel lagstiftaren för att följa upp hur rättspraxis faller ut i relation till avsikten med lagstiftningen?

Det förekommer en debatt om att rättsväsendet i Sverige har kommit att utvecklas i en aktivistisk riktning. Juristen Oskar Taxén frågar sig i en skrift om fenomenet juridifiering huruvida domstolarna har gått från positivist till aktivist.<sup>50</sup> Att detta verkar vara fallet syns inte minst i det svenska rättsväsendets tolkning av EU-rätten på ett flertal områden. I en bakgrundsrapport till Jämlikhetskommissionen med det träffande namnet *EU-rätt som inte kommer från EU – om svensk överanpassning till EU:s regler* visas hur förändringar på en rad politikområden hänvisas till EU, trots att de i huvudsak beror på beslut som fattas självständigt i Sverige. Det visas hur det i Sverige finns en tendens att anamma huvudreglerna i EU:s regelverk utan att beakta de undantag som ska säkerställa att resultatet blir rimligt. Ett sådant förhållningssätt förstärker EU:s konkurrens- och frihandelsparadigm, eftersom nödvändiga intresseavvägningar försvåras. Tydligast märks det när EU:s regler används i situationer som de inte är tänkta för, vid så kallad överskjutande implementering på upphandlingsområdet.<sup>51</sup>

Ett exempel på detta är att Högsta förvaltningsdomstolen tolkar myndigheternas handlingsutrymme i upphandlingsfrågor som mycket begränsat jämfört med hur det ser ut i andra EU-länder. Konsekvensen har blivit att svenska myndigheter är begränsade på sätt som andra länders myndigheter inte är.



Det förtjänar att uppmärksammas hur andra EU-länder, till skillnad från Sverige, i hög utsträckning begär förhandsavgöranden från EU-domstolen. Att begära ett förhandsavgörande är att fråga EU-domstolen hur EU-rätten ska tolkas i ett särskilt fall. Sverige drar mycket sällan nytta av möjligheten att få förhandsbesked, något som svenskt rättsväsende har fått kritik för.<sup>52</sup>

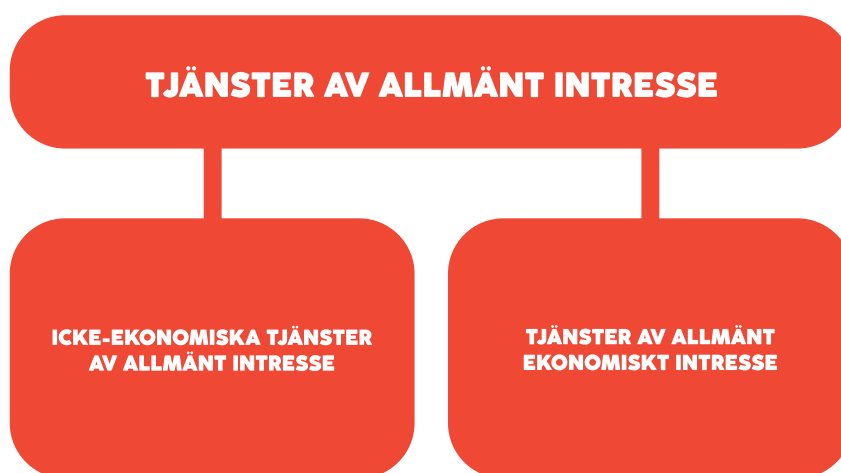
Ansvar för utvecklingen kan inte läggas på enskilda jurister eller ens på juristkåren som kollektiv. Utgångspunkten måste vara att ingen samhällsfunktion existerar i ett vakuum av normer eller ideologier och att maktöverflyttning från politik till juridik inte är en naturlag. Den demokratiskt tillsatta lagstiftande maktens roll och ansvar för utvecklingen är därför av högsta betydelse. Frågan som måste ställas är hur lagstiftaren bättre kan ta ansvar för att samhällsutvecklingen faktiskt följer avsikten i lagstiftningsarbetet, och agera när så inte blir fallet.

## 7.2 ICKE-EKONOMISKA TJÄNSTER AV ALLMÄNT INTRESSE – EN JÄTTEFRÅGA I MEDIESKUGGA

Vi vill ge ett konkret exempel på hur juridifieringsprocesser kan se ut och hur detta påverkar den svenska välfärden. Målet är att beskriva en viktig strid som utkämpats i skymundan och till nackdel för både demokratin och socialdemokraternas ändamål. Striden handlar om vad “tjänster av allmänt ekonomiskt intresse” respektive “icke-ekonomiska tjänster av allmänt intresse” innebär i den svenska kontexten. Dessa begrepp kan te sig abstrakta och har krångliga namn som är svåra att hålla isär. Inte desto mindre har de stor betydelse för organiseringen av välfärden i EU:s länder, och vi tror att det är viktigt att vi är många som lär oss mer om detta.

Utgångspunkten är att tjänster av allmänt ekonomiskt intresse har ett gränsöverskridande intresse inom EU:s inre marknad och att marknadsstyrning råder rörande dessa. Syftet med reglerna är att EU:s medlemsländer inte ska kunna gynna egna företag på bekostnad av företag från andra EU-länder. I Sverige betyder klassificeringen att tjänsterna upphandlas enligt lagen om offentlig upphandling, LOU.<sup>53</sup>

Medlemsstaterna är däremot fria att tillhandahålla, beställa och organisera välfärdstjänster som klassas som icke-ekonomiska utan någon som helst inblandning från EU.<sup>54</sup> Tanken är att det ska finnas utrymme för EU:s medlemsstater att hitta en balans mellan marknadsintressen och andra samhällsintressen.



Figur 5. EU:s juridiska uppdelning

I Sverige har en strid utkämpats i skymundan om huruvida välfärdstjänster är av allmänt ekonomiskt intresse och därmed måste konkurransutsättas. Förloppet kan beskrivas genom

nedslag i tre på varandra följande rättsfall. Sammantaget kan utvecklingen beskrivas som en skandal.

Den första striden stod runt betänkandet *Entreprenad, fjärrundervisning och distansundervisning* (SOU 2017:44, s. 356). Utredningen menade:

*Vi anser alltså [...] att den utbildning och verksamhet inom de obligatoriska skolformerna, gymnasieskolan, gymnasiesärskolan, förskolan, förskoleklassen, fritidshemmet, kommunal vuxenutbildning och särskild utbildning för vuxna som vi har beskrivit ovan utgör icke-ekonomiska tjänster av allmänt intresse, NESGI. Det gäller med andra ord hela skolväsendet som regleras i skollagen.*

Enligt utredningen omfattas inte den skattefinansierade utbildningen av EU:s upphandlingsdirektiv och någon skyldighet att upphandla de nyss uppräknade tjänsterna finns alltså inte enligt EU-rätten.

Konkurrensverket och flera andra konkurrensvårdande myndigheter invände mot detta i sitt remissvar. Regeringens lagrådsremiss kom i nästa steg i mars 2020, där blev det tydligt att större hänsyn har tagits till de konkurrensvårdande remissinstansernas invändningar, än till vad utredarna kom fram till. Regeringen gick i lagrådsremissen emot utredningens förslag om att fastslå att välfärdens kärna i form av skolväsendet inte är ekonomiska tjänster i EU-rättslig bemärkelse. Regeringen avsåg sig inflytande över denna viktiga fråga och lämnade istället över den till rättsväsendet.<sup>55</sup>

*Huruvida tjänster som avser utbildning inom skolväsendet är organiserade i form av icke-ekonomiska tjänster av allmänt intresse (vilka inte behöver upphandlas) eller ekonomiska tjänster av allmänt intresse (vilka som huvudregel ska upphandlas) är en fråga om tolkning av EU-rätt som bör avgöras i rättstillämpningen.*

Slutsatsen motiverades med att invändningar inkommit mot utredningens bedömning och att Högsta förvaltningsdomstolen var på väg att ta upp ett fall mellan Konkurrensverket och Alingsås kommun, där kommunen direkttilldelat bland annat driften av ett vårdboende till en stiftelse. Invändningarna kom från Konkurrensverket och Svenskt näringsliv. Regeringen överlämnade i det här fallet alltså möjligheten att fastslå att hela skolväsendet är icke-ekonomiska tjänster, och därmed en nationell angelägenhet som inte berör regleringen av EU:s inre marknad, till Högsta förvaltningsdomstolen (HFD).

Regeringens agerande är förvånande med tanke på att Socialdemokraterna redan 2007 tydligt uttryckt att välfärden bör hållas utanför EU:s inre marknad och beslutsmakt. I motion 2008/09:U1 drar Mona Sahlin med flera följande klarsynta slutsats:

*I artikel 2 beskrivs det tydligt att bestämmelserna i fördragen inte på något sätt ska påverka medlemsstaternas behörighet att tillhandahålla, beställa och organisera tjänster av allmänt intresse som inte är av ekonomisk art. Exempel på sådana tjänster är barnomsorg, hälso- och sjukvård, skola och andra offentliga tjänster. Lissabonfördraget innebär på detta sätt att medlemsstaternas ansvar för att beställa, organisera och finansiera dessa tjänster tydliggörs. Detta stärker medlemsstaternas rätt att definiera vad som är icke-ekonomiska tjänster av allmänt intresse och som således ska hållas utanför den inre marknaden och EU:s beslutsmakt.*

Några månader efter regeringens lagrådsremiss 2020 kom domen i det så kallade Alingsås-målet. Trots att många, inklusive kommunen själv, önskat att Högsta förvaltningsdomstolen (HFD) skulle skicka frågan för förhandsprövning av EU-domstolen<sup>56</sup> valde HFD att inte göra så, med hänvisning till att det "inte finns utrymme för något rimligt tvivel om hur frågan ska avgöras".<sup>57</sup>

Grunden för detta är enligt HFD att det "finns en marknad" för äldreomsorg i Sverige. Genom att det finns marknadsaktörer finns det en marknad enligt HFD:s resonemang och de drar därför slutsatsen att äldreomsorg är en ekonomisk tjänst i Sverige.

Bara några månader därpå kom EU-domstolens dom i fallet Dôvera (C-262/18 P), gällande sjukvård i Slovakien.<sup>58</sup> Enligt EU-domstolen är sjukvården i det fallet inte ekonomisk verksamhet trots att den tillhandahålls av tre konkurrerande aktörer, varav två är vinstsyftande bolag. Detta eftersom sjukvården i Slovakien tillhandahålls i ett system som är obligatoriskt, solidariskt finansierat och står under statlig tillsyn. Samma egenskaper som kännetecknar de skattefinansierade välfärdssystemen i Sverige avseende vård, social omsorg och utbildning. Omständigheten att det fanns en "marknad" innebar alltså inte att sjukvården blev en ekonomisk tjänst.

Att regeringen överlämnade till rättsväsendet att bestämma över de viktigaste samhällsfunktionernas legala status och organisering, samt att Sveriges Högsta förvaltningsdomstol dömde helt tvärt emot EU-domstolen, utan att detta väckte vare sig debatt, opinion eller medial uppmärksamhet, menar vi är ett omfattande demokratiskt problem.

När rättsväsendet inte förstår lagstiftarens avsikt måste lagstiftningen förtydligas. Organiseringen av välfärden i andra EU-länder visar att andra vägar är möjliga än den extremt marknadsorienterade som Sverige har valt.

Sammanfattningsvis kan konstateras att solidariskt finansierade välfärdstjänster faller utanför EU:s konkurrens- och statsstödsregler. Därav följer att det är fritt för politiska reformer inom den skattefinansierade välfärdssektorn utan att dessa reformer ska hindras av EU:s konkurrens- eller statsstödsregler. Det går alltså inte att utesluta att Sverige haft en felaktig rättspraxis alltsedan den första lagen om offentlig upphandling trädde i kraft 1994. Under årens lopp kan det ha meddelats hundratals felaktiga domar där domstolar tillämpat LOU på upphandlingar av sjukvård, äldreomsorg, SFI och många andra välfärdstjänster.<sup>59</sup> Konsekvenserna som detta haft för välfärden är så omfattande att de är svåra att överblicka.

# 8. HUR SKA VI RULLA TILLBAKA MARKNADISERINGEN?

I detta avsnitt belyser vi hur vi behöver ingjuta mod och hopp för att kunna ta oss an vår viktiga uppgift: att demokratisera delar av samhällsutvecklingen som idag är juridifierade eller styrda av marknadsprinciper. Ett eget delmål blir att visa på görbarheten när det gäller reformering av välfärden, för att mobilisera tilltro till de demokratiska principerna.

Vi lyfter fram fyra steg för att rulla tillbaka marknadsstyrningen:

- Avveckla vinstdrift i offentligt finansierad välfärd
- Tillvarata det nationella handlingsutrymmet i EU-rättslig bemärkelse
- Hantera motkrafterna till en ny välfärdsmodell
- Utveckla system som motverkar enögdhet och dogmatism

De förslag som vi längre fram kommer presentera för en ny socialdemokratisk välfärdsmodell utgår från att vi har rullat tillbaka marknadsiseringen av välfärden. Vi inleder därför med att behandla hur detta kan gå till. Att rulla tillbaka marknadsiseringen är ett centralt politikutvecklingsområde för socialdemokratin och det är en genomgripande samhällsförändring som behöver komma till stånd. Det kommer kräva omfattande arbete och expertis, inom både juridik och andra områden. I den här rapporten kan vi enbart visa på en riktning framåt, för att försöka bidra till att låsa upp den passivisering som har uppstått. Att åstadkomma en förändring i det allmänna medvetandet kring möjligheten att omstöpa dagens system är nödvändig. Trots att Sverige genomgått snabba och genomgripande förändringar under ett antal årtionden så möts progressiva reformidéer ofta med uppgivenhet eller något som snarast liknar fatalism; som om marknadsisering och NPM med understöd av det juridiska systemet närmast vore naturkrafter som rullar fram. Vårt arbete kräver därför att vi tar avstamp i en av de viktigaste ideologiska insikterna av alla, den om demokratins företräde framför marknaden. Från vårt partis ändamål:<sup>60</sup>

*Demokratin har därför företräde före marknaden. Genom demokratin bestämmer medborgarna vilka principer som ska styra samhällsutvecklingen och om hur uppgifter och ansvar ska fördelas mellan det gemensamma och det enskilda, mellan det offentliga och marknaden.*

Välfärdspolitiskt intresserade inom olika delområden - skola, vård, social omsorg - är plågsamt införstådda med kraften i de omgivande juridiska ramverken. Vår överordnade ambition är att demokratisera delar av samhällsutvecklingen som idag är juridifierade eller styrda av marknadsprinciper. Vi lyfter fram fyra steg för att rulla tillbaka marknadsstyrning.

## STEG 1. VI BEHÖVER AVVECKLA VINSTDRIFT I OFFENTLIGT FINANSIERAD VÄLFÄRD

Reformisterna föreslår att initiera parallella statliga utredningar för de olika välfärdsområdena, med direktiv att klargöra:

- Hur vi rent juridiskt går fram för att återkalla möjligheten att bedriva vinstdrivande verksamhet inom de områden som lyder under Skollagen, Hälso- och sjukvårdslagen, HSL, Socialtjänstlagen, SOL, och Lagen om särskilt stöd och service, LSS.
- Hur verksamheter, som i dag drivs med vinstsyfte, vid behov kan överföras till offentlig eller ideell drift.

En nödvändig beståndsdel i en ny socialdemokratisk välfärdsmodell är att vinstdriven verksamhet inte tillåts inom välfärden. Den skattefinansierade välfärden ska uteslutande utföras i icke-vinstsyftande driftsformer. Nedmontering av vinstdrift i välfärden kommer medföra många önskvärda effekter på den byråkratisering och administrationsbörda som vuxit fram med det offentliga försök att begränsa effekterna av "utförarnas" och "beställarnas" olika syften: vinstgenerering och ökad ackumulation av tillgångar i de förstnämndas fall, respektive utjämning av värden och tillgångar i de senares.

Nedmonteringen av vinstdrift i välfärden behöver ske med olika tillvägagångssätt beroende på välfärdsområde och omgärdande lagstiftning och behöver därmed omhändertas i parallella, men sammanlänkade, processer.

För att förtydliga skillnaden mot Valfärdsutredningens direktiv 2015,<sup>61</sup> vilka innefattade att utreda möjligheten till vinstbegränsning, så föreslår vi här att utreda hur vi kan lagstifta så att vinstsyftande/vinstutdelande verksamheter inte ska kunna bedriva verksamhet inom offentligt finansierad välfärd. Vi vill alltså inte ha vinstbegränsningar, utan en välfärd fri från vinstdrift, vinstincitament och vinstdrivande aktörer.

## STEG 2. VI BEHÖVER TILLVARATA DET NATIONELLA HANDLINGSUTRYMMET I EU-RÄTTSLIG BEMÄRKElse

**Reformisterna föreslår att en grundlig utredning av det nationella handlingsutrymmet på välfärdsområdet i EU-rättslig bemärkelse. Särskild uppmärksamhet behöver riktas mot icke-ekonomiska tjänster av allmänt intresse.**

Sverige har genomfört ett långtgående överlämnande av den demokratiska makten över välfärdens organisering genom processer av juridifiering. Ett demokratiskt återtagande av makten över välfärden kräver grundlig utredning av hur det nationella handlingsutrymmet på välfärdsområdet kan nyttjas. Vi vet från andra EU-länder att handlingsutrymmet finns. Steget som behöver tas är att tydliggöra hur detta bör användas också i Sverige. Reformisterna föreslår att välfärden organiseras på ett sådant sätt att vi använder det nationella handlingsutrymmet för att välfärden i största möjliga mån ska kunna uppfylla välfärdslagstiftningarnas portalparagrafer. Det innebär att välfärdens ändamål ges företräde framför marknads- och konkurrensvård.

## STEG 3. VI BEHÖVER HANTERA MOTKRAFTERNA

**Reformisterna föreslår att det inom Regeringskansliet inrättas:**

- En funktion i anknytning till centrala utredningar på välfärdsområdet med uppdrag att samla in, analysera och tillgängliggöra kunskap om den lobbying som sker gentemot utredningen.
- Ett register för transparens runt välfärdslobbyism där Regeringskansliet, utredningar samt berörda myndigheter löpande publicerar uppgifter om lobbyism gentemot tjänstemän och beslutsfattare i välfärdsfrågor för att möjliggöra och underlätta kritisk granskning.
- Regler för att på ett bättre sätt hindra rekrytering av personer på beslutsfattande positioner på välfärdsområdet till företag aktiva på samma område.

**Reformisterna föreslår att det inom Sveriges Socialdemokratiska Arbetareparti utvecklas strukturer för att:**

- Med varje igångsatt initiativ som berör frågan om en ny välfärdsmodell genomföra analys av motkrafter och utarbetande av strategier för att hantera dessa.
- Lyfta fram kollektivt företrädande av förslag istället för personligt företrädarskap.

Reformarbetet för en ny socialdemokratisk välfärdsmodell måste utgå från fullödlig insikt om de omfattande intressen som utmanas. Avsikten med vårt arbete är att demokratisera tillgångar och värden som idag tillfaller ett fåtal. Arbetet behöver omgärdas av klarsynthet och särskilda skyddsåtgärder för att väga upp och hantera de krafter som kommer att aktiveras från välorganiserade särintressen. Långsiktighet, målmedvetenhet och mod behöver kombineras med särskild transparens, stöd och ett kritiskt förhållningssätt. Vi gör oss inte några illusioner om att förändringen kommer bli enkel – men den är ack så nödvändig.

#### **STEG 4. VI BEHÖVER SYSTEM SOM MOTVERKAR ENÖGDHET OCH DOGMATISM**

**Reformisterna föreslår:**

- Att expertgrupper och remissprocesser runt centrala välfärdspolitiska utredningar balanseras så att konkurrensvårdande och företagsekonomiska perspektiv inte ges övervikt eller dominans i tillgång till eller inflytande över utredningen.
- Att utredningars förslag bearbetas och kommenteras av flervetenskapligt sammansatta forskarreferensgrupper.
- Att utredningars förslag bearbetas och kommenteras av referensgrupper med representanter för de berörda professionerna i välfärden.

Tillvägagångssättet för reformeringen av välfärdens förvaltningspolitik bör vägledas av principerna om varsamhet, flervetenskap, pluralistiska professionsperspektiv och långsiktighet.

Varje arbetsdag inom välfärden har avgörande och livslånga konsekvenser för enskilda medborgare. Förändringar måste därför göras hänsynsfullt och långsiktigt. Arbetet bör kännetecknas av högkvalitativa och forskningsbaserade kunskapsunderlag. När det gäller forskning så krävs flervetenskapliga perspektiv, och parallellt behöver mångfasetterade professionsperspektiv komma till uttryck. Arbetet behöver genomsyras av en hög grad av kritiskt tänkande, vilket inbegriper att undvika grupp tänkande, ja-sägande och brist på ifrågasättande. Välfärden får aldrig göras till en marionetteater för ideologisk experimentlusta.

# 9. ERSÄTT MÅL- MED ÄNDAMÅLSSTYRNING

## NY SOCIALDEMOKRATISK STYRNING AV VÄLFÄRDEN

I detta avsnitt presenterar vi det ena benet i en ny förvaltningspolitik för välfärden: styrning. Vi menar att styrningen av välfärden i en socialdemokratisk modell behöver sammankopplas med de värden i form av solidaritet och likvärdighet som välfärden syftar till att upprätthålla. Överordnad rationalitet för styrningen av välfärden bör vara de ändamål förkroppsligade i lagen som är stiftade inom de olika välfärdsområdena. Vi visar hur dessa lagar i praktiken har begränsad betydelse för välfärdssystemets funktion. Det vill vi ändra på, och föreslår:

- Att höja värdet på välfärdslagarnas portalparagrafer.
- Att utvärdering och uppföljning mot lagen inte ska ske ovanpå dagens alla mätningar och utvärderingar mot mål på olika nivåer, utan istället för.
- Att låta tillitsbaserad styrning, såsom den definieras av Tillitsdelegationen, nå en större potential inom ramen för en ändamålsstyrd socialdemokratisk välfärdsmodell.

Vare sig Socialdemokraternas mål om ett jämlikt samhälle eller de mål som finns fastslagna i befintlig lagstiftning för välfärden kan nås utan en ändamålsenlig styrning och organisering av välfärdstjänsterna. Utvecklingen av nya politiska förslag tenderar idag att ske separat för olika politikområden, som exempelvis utbildnings- eller sjukvårdspolitik, i enlighet med departements-, utskotts- eller budgetprinciper. Med detta försvinner möjligheten till helhetssyn på välfärden som i första hand ett verktyg för att utjämna levnadsvillkor och möjliggöra för människor att utveckla sin fulla potential. Avsaknaden av en socialdemokratisk förvaltningspolitik för välfärdens styrning och organisering utgör i det här sammanhanget en tydlig brist, som försvårar välfärdens utveckling på samtliga områden. Det saknas en sammanhängande förvaltningspolitik som binder samman högt ställda ambitioner om ett gott samhälle så som de formuleras i partiprogram och ändamål med enskilda reformförslag för olika välfärdspraktiker, såsom exempelvis fast omsorgskontakt i hemtjänsten. Reformisterna vill bland annat genom denna rapport bidra till att fylla det tomrummet. Vi börjar med ändamålsstyrning.

### 9.1 ÄNDAMÅLSSTYRNING

Ett barn som växer upp i en auktoritär och regelstyrd miljö navigerar i tillvaron genom att undvika ogillande och bestraffningar, och att försöka åstadkomma gillanden och belöningar. För ett sådant barn, om detta sedan tas ur sitt sammanhang och placeras i en miljö utan sträng regelstyrning, kan det ta tid att få tillgång till en egen moralisk kompass att navigera utifrån. Barnet riskerar således att bli vilse i tillvaron.

Vi menar att denna liknelse har bäring på styrningen av välfärden. Trettio år av mål- och resultatstyrning har gjort något med oss. Det har varit formativt för alla som befinner sig i välfärdspraktikerna. Av de yrkesmänniskor som minns hur vardagen såg ut tidigare, är idag de flesta pensionärer. De chefer och beslutsfattare inom välfärden som är i 40–65-årsåldern kan sägas vara marinerade i mål- och resultatstyrning och har gjort karriär i just det systemet.

Att lära ett regelstyrt barn nya regler är inte nödvändigtvis svårt. Att däremot låta ett regelstyrt barn upptäcka och lita till en egen moralisk kompass är en annan femma.

Det är vår uppfattning att det, i analogi med liknelsen om barnet, är lätt att hemfalla till att vi borde åtgärda de brister som NPM och mål- och resultatstyrning gett upphov till genom att införa bättre mål- och resultatindikatorer som är mer effektiva och precisa. Vi menar emellertid att det är något betydligt mer genomgripande, och även något svårare, som behöver göras. Vi menar att vi ska sluta styra mot mål och börja styra mot ändamål. Skillnaden kan tyckas semantisk, men vi menar att begreppen har vitt skilda betydelser, och att skiftet innebär en kvalitativ förändring i synen på den offentliga sektorns styrning.

NPM och mål- och resultatstyrning hotar att förminska människan genom att ta ifrån henne det djupt mänskliga att verka för ändamål. I praktiken har de nedbrutna målen och resultaten sällan tillräcklig förbindelse med det egentliga ändamålet för verksamheten och riskerar att skymma sikten för det som en verksamhet egentligen är till för. Mål- och resultatstyrning riktar nämligen ofta mot det enkelt mätbara, när välfärdens ändamål i mångt och mycket berör det svårt mätbara eller omätbara.

För att verksamheten inom välfärdssektorn ska drivas mot de ändamål som den syftar till, utan dagens långtgående detaljstyrning och komplexa ersättningssystem krävs det att en ändamålsenlig kultur präglar arbetet inom den offentliga sektorn. Det normsystem på vilket det offentliga uppdraget vilar brukar framhållas som centralt för en väl fungerande offentlig administration och kallas ibland för ett offentligt etos.<sup>62</sup>

Sammantaget vill vi formulera det som att Reformisterna vill ersätta mål- och resultatstyrning med ändamålsstyrning. Är detta något som kommer att gå lätt? Nej, eftersom ändamål är mer komplexa än mål. Ändamålsstyrning kommer inte reducera komplexitet i den grad som mål- och resultatstyrning gör, men inte heller riskera styra verksamheter på avvägar genom det som kallas ändamålsförskjutning. Martin Hägglund uttrycker det som att vara fri inte är att befrias från krav och risker, utan att inse att kraven och riskerna är uttryck för de ändamål som besjälar oss (och därtill gör våra liv värda att leva).<sup>63</sup>

Mot den här bakgrunden menar vi därför att styrningen av välfärden i en socialdemokratisk modell behöver lyda under en rationalitet som är sammankopplad med de värden i form av solidaritet och likvärdighet som välfärden syftar till att upprätthålla. Övergången till mer av ändamålsstyrning ska vara en sökande process där nya arbetsformer och metoder för styrning och ledning behöver utarbetas. Nästa steg på vägen framhåller dock lagstiftningen som en av utgångspunkterna för en sådan modell.

## 9.2 STYRNING MOT LAGEN

Den överordnade inriktningen för styrningen av välfärden bör enligt vår mening vara de ändamål förkroppsligade i lagen som är stiftade inom de olika välfärdsområdena. Det är i lagen som välfärdens övergripande ändamål definieras. Portalparagraferna i befintlig välfärdslagstiftning ger en bild av vilken välfärd lagstiftaren har beslutat ska råda. Dessa skrivelser bör utgöra utgångspunkten i en socialdemokratisk styrning av välfärden. Alla våra samlade ansträngningar i välfärden ska syfta till att åstadkomma detta:

”Målet med hälso- och sjukvården är en god hälsa och en vård på lika villkor för hela befolkningen. Vården ska ges med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans värdighet. Den som har det största behovet av hälso- och sjukvård ska ges företräde till vården.”<sup>64</sup>

”Samhällets socialtjänst skall på demokratins och solidaritetens grund främja människornas

- ekonomiska och sociala trygghet,
- jämlikhet i levnadsvillkor,
- aktiva deltagande i samhällslivet.



Socialtjänsten skall under hänsynstagande till människans ansvar för sin och andras sociala situation inriktas på att frigöra och utveckla enskildas och grupperns egna resurser. Verksamheten skall bygga på respekt för människornas självbestämmanderätt och integritet.”<sup>65</sup>

”Utbildningen inom skolväsendet syftar till att barn och elever ska inhämta och utveckla kunskaper och värden. Den ska främja alla barns och elevers utveckling och lärande samt en livslång lust att lära. Utbildningen ska också förmedla och förankra respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande demokratiska värderingar som det svenska samhället vilar på. I utbildningen ska hänsyn tas till barns och elevers olika behov. Barn och elever ska ges stöd och stimulans så att de utvecklas så långt som möjligt. En strävan ska vara att uppväga skillnader i barnens och elevernas förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen. Utbildningen syftar också till att i samarbete med hemmen främja barns och elevers allsidiga personliga utveckling till aktiva, kreativa, kompetenta och ansvarskännande individer och medborgare. Utbildningen ska utformas i överensstämmelse med grundläggande demokratiska värderingar och de mänskliga rättigheterna som människolivets okränkbarhet, individens frihet och integritet, alla människors lika värde, jämställdhet samt solidaritet mellan människor. Var och en som verkar inom utbildningen ska främja de mänskliga rättigheterna och aktivt motverka alla former av kränkande behandling. Utbildningen ska vila på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet.”<sup>66</sup>

”Verksamhet enligt LSS skall främja jämlikhet i levnadsvillkor och full delaktighet i samhällslivet för de personer som omfattas av lagen. Målet skall vara att den enskilde får möjlighet att leva som andra. Verksamheten skall vara av god kvalitet och bedrivas i samarbete med andra berörda samhällsorgan och myndigheter. Verksamheten skall vara grundad på respekt för den enskildes självbestämmanderätt och integritet. Den enskilde skall i största möjliga utsträckning ges inflytande och medbestämmande över insatser som ges. Kvaliteten i verksamheten skall systematiskt och fortlöpande utvecklas och säkras. För verksamheten skall det finnas den personal som behövs för att ett gott stöd och en god service och omvårdnad skall kunna ges.”<sup>67</sup>

Utvärdering och uppföljning mot lagen ska inte ske ovanpå dagens alla mätningar och utvärderingar mot mål på olika nivåer, utan istället för. Att styra för att uppfylla lagen låter banalt, men är i själva verket okänt. Valförslagens portalparagrafer har liten praktisk betydelse för styrningen av välfärden idag. Ingen fällt för att bryta mot dem, de har sett likadana ut under många år trots att innehållet i välfärden genomgått kraftfulla förändringar. Det sätter fingret på att lagarna idag närmast har funktionen av kuttersmycke snarare än roder för välfördsskutan. Det vill vi ändra på.

### 9.3 REFORMISTERNA VILL HÖJA VÄRDET PÅ VÄLFÄRDSLAGARNAS PORTALPARAGRAFER

#### Reformisterna föreslår:

- Att det skrivs in i välförslagen att Sverige, inom det området som lagen reglerar, använder det handlingsutrymme som EU:s medlemsstater har att organisera tjänster av allmänt intresse så att de helt undantas fördragets regler kring frihandel och konkurrens.
- Att utvärderingsinsatser, uppföljning och mätning av välfärden ska ske mot innehållet i portalparagraferna i lagen.
- Att samtliga välförslagens portalparagrafer görs till centrala punkter för undervisning och diskussion i samtliga välförslagens grundutbildningar.

För att kunna genomföra styrning mot välfärden övergripande ändamål, såsom det uttrycks i lagen, måste vi till att börja med säkerställa att portalparagraferna i välfärden lagar är över-

ordnade andra, så kallade speciallagar. Valfärdslagstiftningen måste till exempel överordnas målsättningar i den lagstiftning som reglerar marknadslösningar. Det måste till att börja med ske genom att säkerställa att välfärden inte är en marknad (se tidigare reformförslag), men därutöver också genom att införa ny hierarki mellan befintliga lagar i välfärden. Lex specialis är en juridisk grundprincip som tillämpas inom all juridik för att förstå rättskällor. Helt förenklat går principen ut på att om något är mer specialiserat så har det företräde framför generell tillämpning. Med andra ord så har detaljerade regler företräde framför generella när två regler går på tvärs. Det innebär att en portalparagraf inte har något juridiskt värde när en annan lag eller ett undantag säger något annat. Detta system bygger in målsättningar som är skilda från de välfärdspolitiska ändamålen om jämlik vård och omsorg med god kvalitet. Som exempel finns i konkurrensvårdande lagar marknadsstyrningsmål som när de tillämpas i praktiken försvårar möjligheterna att nå de ändamål som välfärden i grunden syftar till.<sup>68</sup> För att tydliggöra välfärdslagarnas relation till EU-rättens konkurrenslagstiftning vill vi att det explicit ska skrivas ut i lagtexten vilken art av tjänster som välfärden är.

I flera av välfärdsyrkenas grundutbildningar förbigås idag välfärdslagstiftningen eller den ges en marginell roll. Detta vill vi ändra på genom att ge lagarna en central plats

Tillitsbaserad styrning har kommit att bli ett vanligt svar på frågan om hur professionernas ställning kan stärkas och deras kompetens bättre tas tillvara inom välfärden. Denna idé om styrning av offentlig verksamhet definieras av regeringens Tillitsdelegation som "styrning, kultur och arbetssätt med fokus på verksamhetens syfte och medborgarens behov, där varje beslutsnivå aktivt verkar för att stimulera samverkan och helhetsperspektiv, bygga tillitsfulla relationer samt säkerställa att medarbetaren kan, vill och vågar hjälpa medborgaren"<sup>69</sup> Hittills har utredningarna på området haft att förhålla sig till den befintliga, marknadsbaserade organisationen samt styrmodeller baserade på managementidéer och målstyrning. Utrymmet för tillit inom detta system är, som konstaterats tidigare i denna rapport, begränsat. Det går näppeligen för det offentliga att låta tillit vara styrande i ett sammanhang med vinstdrivande företag, vars överordnade syfte och drivkraft är en annan än allmännyttan. Där måste istället uppföljning och kontroll vara dominerande logik.

Inom en ny socialdemokratisk välfärdsmodell med ändamålsstyrning, kan tillitsbaserad styrning som den definieras av Tillitsdelegationen däremot ha stor potential.<sup>70</sup> Den lag- och ändamålsstyrning som vi förespråkar möjliggör reell tillit mellan aktörer på olika nivåer i hela välfärdssystemet, utifrån utgångspunkten att man verkar för samma ändamål.

# 10. NY SOCIALDEMOKRATISK ORGANISERING AV VÄLFÄRDEN

I detta avsnitt presenterar vi en rad reformförslag för en ny socialdemokratisk organisering av välfärden. Våra förslag innebär bland annat:

- Stärkt brukar- och anhöriginflytande
- Nya myndigheter för forskning, utvärdering och uppföljning av hur välfärden når ändamålen i lagarna
- Ingen privat finansiering inom den offentliga välfärden
- En mer framskjuten roll för idéburen sektor
- Offentlighetsprincip i all offentligt finansierad verksamhet

Vilka bärande beståndsdelar ska en ny socialdemokratisk välfärdsmodell ha? Vi har hittills föreslagit tillbakarullad marknadsiering, avveckling av vinstuttag och vinstdrift samt nedmontering av NPM och mål- och resultatstyrning, – till förmån för en tillitsbaserad ändamåls- och lagstyrning. Men vilken organisationsform ska ersätta den marknadsbaserade modellen? I det här avsnittet introducerar vi reformer för hur en ny socialdemokratisk välfärdsmodell kan utvecklas vad gäller hur systemet för välfärdstjänsterna organiseras. Vi utgår från några av de grundläggande elementen i befintlig förvaltningsmodell när vi utvecklar våra förslag:

- Medborgerligt demokratiskt inflytande
- Ansvarsbärande nivå i form av en demokratisk struktur av förtroendevalda, kommun- och regionpolitiker.
- Ansvarig styrande myndigheter (exempelvis Skolverket och Socialstyrelsen)
- Ansvarig granskande myndigheter (exempelvis Skolinspektionen och Inspektionen för vård och omsorg)
- Offentlighetsprincip

Dessa bekanta beståndsdelar är framvuxna under en lång förvaltningstradition, med syfte att bidra både till demokratin och uppfyllandet av välfärdens ändamål. Till denna organisation fogar vi alltså ett antal tillägg, som vi utvecklar i de avsnitt som följer.

## 10.1 STÄRKT BRUKAR- OCH ANHÖRIGINFLYTANDE

**Reformisterna föreslår att inrätta brukar- och anhörigråd, kopplade till relevanta enheter i välfärden.**

I välfärdens centrum står välfärdsprofessionerna, brukarna och deras anhöriga. Att skapa och möjliggöra konstruktiva allianser mellan professionella och brukarna spelar en viktig roll i ett ändamålsinriktat välfärdssystemets funktion. Ett ändamålsstyrt system har potential att skapa bättre förutsättningar för sådana allianser än dagens system, där brukarnas och professionernas intressen lätt ställs mot varandra. Utöver en förändrad styrning, föreslår vi att etablera ett system med brukar- och anhörigråd kopplade till alla välfärdspraktiker, för att på så sätt stärka brukarnas och anhörigas inflytande.

Ett stärkt brukarinflytande var en levande politisk fråga under 1980- och 90-talet. Demokratiutredningen från år 2000 tog till exempel ställning för ett utvecklat inflytande genom brukarorgan.<sup>71</sup> Det var tidigt den breda vänsterns svar på kritiken mot en detaljerad och stelbent statlig styrning av välfärden.<sup>72</sup> Både från höger och vänster ställdes krav på att öka individens möjlighet till inflytande och minska myndighetsstyrning. Vänsteridéerna handlade om att flytta demokratiskt inflytande till brukare och elever som grupp, medan högeridéerna fokuserade på ökade möjligheter till individuella konsumentval mellan olika producenter. Efter millennieskiftet trängdes vänsteridéerna undan av ett ensidigt fokus på valfrihet genom kundvalssystem.

Förslaget är en kompletterande pusselbit i välfärdens organisering med syfte att utveckla tjänsterna efter brukarnas behov och önskemål, samt att stärka verksamheternas förankring och legitimitet hos befolkningen. Brukarinflytandet kan ses som ett komplement till det representativa demokratiska inflytandet som utövas genom de valda församlingarna på kommunal, regional och nationell nivå.

Ett stärkt inflytande för dem som påverkas av och nyttjar välfärden är positivt ur flera perspektiv:

- Legitimiteten för verksamheterna kan stärkas i och med att förståelsen för styrningen ökar bland de som påverkas av besluten.
- Kvaliteten i tjänsterna kan höjas genom att dessa utvecklas med brukarnas och de anhörigas erfarenheter som grund.
- Ett ökat inflytande på denna nivå kan ses som en fördjupning av demokratin, vilket skulle kunna bidra till att stärka tilliten till det demokratiska systemet, liksom till att involvera fler i det politiska samtalet.<sup>73</sup>

Med förslaget om brukar- och anhörigråd vill vi stärka medborgarnas verkliga inflytande över välfärden. Vi frångår idén om att vara hänvisad till "exit", det vill säga den liberala idén om "valfrihet" för just mig och idén om att individen bör "rösta med fötterna". Vi vill istället ge medborgarna reella verktyg för att kunna påverka de välfärdstjänster som nyttjas. Vi vill stärka medborgarnas egenmakt i verksamheterna snarare än att hänvisa dem till egenmakt i form av att "välja om och välja rätt". Anhörig- och brukarråd är ett reformförslag för att utveckla välfärden för alla, ett solidariskt sätt att främja det gemensamma bästa. Reformförslaget är ett av våra steg för att verkställa utgångspunkten om att vi värderar allas rätt till välfärd högre än någras rätt att välja.

Att öka brukar- och anhöriginflytandet kan betraktas som ett avsteg från en renodlad representativ demokratisk modell, och avgränsningen av vilka frågor dessa organ ska ha befogenhet att besluta över måste bli föremål för utredning och kontinuerlig debatt. Dock visar erfarenheter att konflikter mellan den representativa nivån och brukarorgan sällan uppstått i praktiken. Istället kan brukarinflytandet hjälpa de folkvalda att få bättre insyn i och förståelse för de verksamheter som de är valda att besluta om. En nära dialog mellan den politiska nivån och brukarna tycks vara avgörande för ett positivt utfall.<sup>74</sup>

## 10.2 FORSKNING, UTVÄRDERING OCH UPPFÖLJNING

**Reformisterna föreslår att inrätta en grundlagsskyddad myndighet för välfärdsrevision. Myndighetens uppdrag ska vara att beforska välfärdens ändamålsuppfyllelse. Kunskapsunderlag ska gå till beslutsfattare och uppföljande myndigheter.**

Granskande myndigheter i välfärden såsom Inspektionen för vård och omsorg och Skolinpektionen gör redan idag ett omfattande arbete för att höja kvaliteten och komma till rätta

med missförhållanden. Medierna gör därtill punktinsatser genom att uppmärksamma problem. En sammantagen analys av hur den välfärdspolitikerna griper in i och påverkar den sociala skiktningen i samhället saknas alltså. Det saknas en funktion som analyserar välfärdens utveckling utifrån ett medborgarperspektiv, med en helhetssyn kring de olika verksamheternas möjlighet att tillförsäkra alla medborgare välfärd i enlighet med portalparagrafernas intentioner. Vi påminner oss om att Reformisternas överordnade mål är att utjämna klyftor i samhället. På systemnivå vill vi lämna idén om individuella val som frigörande kraft och istället förorda solidariskt ansvar för att ingen ska fara illa i välfärden. Vid sidan om brukar- och anhörigråd är vårt nästa förslag till förvaltningsreform att inrätta en fristående Välfärdsrevision, som en bärande del för att höja kvaliteten och balansera makt.

Välfärdsrevisionen bör inrättas vid sidan av den grundlagsskyddade riksdagsmyndigheten Riksrevisionen som en fristående grundlagsskyddad forskningsmyndighet. Där Riksrevisionen redan idag granskar staten, ska Välfärdsrevisionen granska välfärden utifrån ändamålsparagraferna i välfärdslagstiftningarna. En obligatorisk men fristående forskningsverksamhet bör på detta sätt vidhäftas välfärdens alla områden. På så sätt kan vetenskapliga metoder systematiskt användas för att studera de komplexa samband som omgärdar välfärdens verksamheter.

Den övergripande forskningsfrågan för Välfärdsrevisionen är hur väl lagstiftarens ambition uttryckt i lagen faktiskt förverkligas, nedbrutet i förfinade forskningsfrågor, anpassade efter välfärdens praktiker. För Välfärdsrevisionen bestämmer lagstiftningen således det normativa ramverk som forskningen sker inom.<sup>75</sup> Med denna utgångspunkt behöver Välfärdsrevisionen organiseras utifrån välfärdens praktiker istället för akademisk tradition, och arbetet bidra till både kunskaps- och metodutveckling utifrån en flervetenskaplig ansats.

Förslaget om att inrätta en Välfärdsrevision har beröringsytor med de befintliga myndigheterna Forte samt Vård- och omsorgsanalys. Forte är emellertid en rent forskningsfinansierande myndighet som fördelar medel till gängse forskningsmiljöer, och genomför alltså inte någon egen kunskapsframtagning. Myndigheten Vård- och omsorgsanalys har ett långt mer begränsat uppdrag än den föreslagna Välfärdsrevisionen, men kan ha beståndsdelar som går att modellera utifrån. Genom inrättandet av en myndighet med uppdrag att vårda välfärdens ändamålsuppfyllelse skulle därtill mer jämvikt uppnås i den idag skeva balansen mellan myndigheter med konkurrensvårdande uppdrag och myndigheter med uppdrag att vårda välfärdens syften.

Välfärdsrevisionen bör precis som Riksrevisionen inte vara en beslutsfattande myndighet. Den ska istället vara fri att beforska de praktiker och de delar av välfärden den finner lämplig, utan att vara styrd av vilka eventuella konsekvenser för beslutsfattandet som resultaten ger. Granskande och beslutande myndigheter som Skolinspektionen och Inspektionen för vård och omsorg ska fortsätta fatta beslut som idag, men med radikalt förstärkt kunskapsnivå. Välfärdsrevisionen skulle nämligen rapportera kunskapsunderlag i huvudsakligen två riktningar, till granskande myndigheter, samt till ansvariga politiker, på kommunal, regional och nationell nivå.

Nu undrar du kanske om välfärden som idag går på knäna under tyngden av otaliga granskningar, verkligen ska få ytterligare en granskningsdimension pålagd sig? Vi vill påminna om att vi föreslår att inrätta Välfärdsrevisionen med uppdrag att följa upp välfärdens ändamål istället för de utvärderings-, uppföljnings- och granskningspraktiker som är uttryck för NPM och mål- och resultatstyrning.

**Reformisterna föreslår att inrätta en förvaltningsmyndighet i form av en Välfärdsombudsman med uppgift att övervaka efterlevnaden av välfärdslagarna.**

Sverige har en lång ombudsmannatradition där förvaltningsmyndigheter har till uppgift att tillse lagars efterlevnad. Jämställdhetsombudsmannen inrättades 1980 med uppgift att övervaka

efterlevnaden av den dåvarande jämställdhetslagen och Diskrimineringsombudsmannen inrättades 2009 för att tillse att diskrimineringslagen följs. Dessa är exempel på statligt reglerade ombudsmän i Sverige. Det här är en beprövad förvaltningspolitisk metod som använts för att stärka medborgarnas möjligheter att återopå sina lagfästa rättigheter. Vi vill inrätta en Valfärdsombudsman med uppgift att tillse efterlevnaden av välfärdslagarna, som ett led i att stärka styrningen mot lagen och välfärdens ändamål. Valfärdsombudsmannens uppdrag är avgränsat till att på ett direkt sätt stötta medborgarna att få sina rättigheter tillgodosedda, och har därmed en kompletterande funktion i jämförelse med den tidigare föreslagna Valfärdsrevisionen.

**Reformisterna föreslår att stärka svensk högre utbildning inom offentlig förvaltning, inklusive inriktningar mot ledning och styrning av välfärden inom offentlig såväl som idéburen verksamhet.**

Sverige har behov av en stark utbildning på universitetsnivå som kan serva myndigheter på lokal såväl som nationell nivå med handläggare och tjänstepersoner med breda kunskaper om förvaltning och ett tydligt offentligt etos. Denna utbildningsinriktning bör stärkas och dess inriktning klargöras. Särskilt bör teman kring ledning och styrning av välfärden inom idéburen såväl som offentlig verksamhet beredas plats inom utbildningen. En förvaltningshögskola i världsklass utgör också bas för forskning om offentlig förvaltning samt utbildning av nya forskare på området.

### **10.3 INGEN PRIVAT FINANSIERING INOM DEN OFFENTLIGA VÄLFÄRDEN**

**Reformisterna föreslår att avveckla möjligheten att kombinera offentligt och privat finansierade välfärdstjänster i samma verksamhet, det vill säga att en "brandvägg" upprättas mellan skattemedel och marknadskrafter.**

En central reform i utvecklingen av en ny välfärdsmodell är att avveckla möjligheten för utförare, offentliga eller idéburna, att kombinera offentligt finansierade välfärdstjänster med privat finansierade välfärdstjänster i samma verksamhet. Effekterna av privata försäkringslösningar är snedvridande och förstärker ojämlikheten i tillgång till välfärdstjänster.<sup>76</sup> Regeringen har 2020 tillsatt en utredning som ska ta fram förslag på hur detta kan gå till. Reformisterna ställer sig bakom ambitionen i direktivet.

### **10.4 HUVUDDLEN AV VERKSAMHETEN I OFFENTLIG REGI – MEN EN MER FRAMSKJUTEN ROLL FÖR IDÉBUREN SEKTOR**

**Reformisterna föreslår:**

- Att den offentligt finansierade välfärden bör vara till 90 % offentligt utförd och till 10 % utförd i idéburen sektor, som kommunal och regional målsättning.
- Att inrätta en funktion för kartläggning och analys av de behov och metoder som idéburna organisationer identifierar och utvecklar, för att när det är relevant överföra och skala upp till offentlig sektor.
- Att kapitalförsörjningssystem tas fram för att säkra en smidig övergång från vinstdrivande till offentlig eller idéburen välfärd, samt för att långsiktigt upprätthålla mångfald av organisationer inom det idéburna segmentet av välfärden.

Välfärdssystemens historiska framväxt innehåller många exempel på hur överföring av idéer från ideell till offentlig sektor spelat en avgörande roll för utvecklingen av den senare. Många bärande beståndsdelar av det som idag utgör välfärdens kärnverksamhet i Sverige – med exempel som barnomsorg, folktandvård, ambulans, hemtjänst, bvc-verksamhet<sup>77</sup> – är innovationer som från början utvecklades av ideella verksamheter. Välfärdsstatens framväxt under 1900-talet, och den lyckosamma utjämningen av sociala klyftor som följde, bestod till väsentlig del av att tillgängliggöra och skala upp verksamhet som utvecklats lokalt i folkrörelser och ideella organisationer. Metoder och hela verksamhetsformer nyttiggjordes det stora flertalet. Detta kan göras igen, genom att bereda större utrymme för idéburen sektor i välfärden och genom att inrätta funktioner för överföring av idéer och metoder från ideell till offentlig sektor.

Socialdemokraternas partiprogram från 2013 slår fast följande viktiga element för en önskvärd välfärd:

*Vi socialdemokrater vill utveckla den gemensamma sektorns verksamheter så att de svarar både mot klassiska krav på rättvisa och lika tillgång, och mot nya krav på inflytande och valfrihet. Människor är olika, med olika behov och förutsättningar. De måste ha möjlighet att välja mellan olika pedagogiska utformningar, olika vårdformer och olika omsorgsalternativ.*

Del ett i det korta stycket, ”rättvisa och lika tillgång”, ger uttryck för en central ideologisk utgångspunkt. Denna grundvärdering föreslår Reformisterna att vi ska göra verklighet av genom att i första hand bedriva välfärd i offentlig regi.

En utvecklande kraft för den stora majoriteten offentligt utförd välfärd i vår socialdemokratiska välfärdsmodell, kommer från idéburen sektor.<sup>78</sup> Reformisterna delar det socialdemokratiska partiets ambition att andelen idéburna utförare i välfärden ska öka. I partiets Folkrörelsepolitiska program konstateras att idéburna organisationer är viktiga för att lyfta fram brister i samhällsbygget och hitta lösningar på samhällsproblem.<sup>79</sup> Idéburna aktörer kan agera som sociala innovatörer som identifierar samhällsproblem, beskriver dem och utvecklar metoder för att lösa dem.

Den ideella sektorn i Sverige tillvaratar och kanaliserar medborgarnas solidaritet, engagemang och utvecklingskraft, och kännetecknas ofta av närhet till de behov som man arbetar för att möta. Det är ofta inom ideell sektor som nya samhällsutmaningar och de mest akuta behoven hos människorna identifieras först. Metodutveckling och innovationskraft följer på det.<sup>80</sup> Anledningarna till denna dynamik är att drivkraften i verksamheterna ligger i linje med medborgarnas inneboende engagemang, samt avsaknaden av vinstintresse.<sup>81</sup> Det finns en kraftfull utvecklingspotential i det engagemang som spirar i den som vill hjälpa en annan människa. En ny socialdemokratisk välfärdsmodell bör i högre grad än idag tillvarata denna samhällsnytta. Snarare än att som idag ge fritt spelrum för vinstintresset som drivkraft inom välfärdens verksamheter.

Den valfrihet som det ges uttryck för i partiprogrammet, nya krav på inflytande och valfrihet, avser val mellan olika former och alternativ inom välfärden, inte enbart rätten att välja utförare. Detta kan endast bli möjligt när aktörer med olika drivkrafter och perspektiv tillåts verka som komplement till det offentliga utbudet. Vinstdrivande praktiker har inte under de decennier de varit i bruk visat sig bidra till pluralism i den bemärkelse som partiprogrammet avser. Idéburna verksamheter har däremot möjlighet att bidra till en ökad mångfald, genom sin förankring i särskilda pedagogiska (waldorf, montessori, freinet), organisatoriska (kooperativ, demokratisk, brukarägd) eller ideologiska (politisk, filosofisk, andlig) inriktningar.

Idéburen sektor med sin stora mångfald kan utvecklas i sin roll som en storskalig testbädd eller ett drivhus för välfärdsutveckling. Genom inrättandet av en robust överföringsstruktur mellan idéburen och offentlig sektor kan idé-, kunskaps- och metodöverföring mellan dessa underlättas och säkerställas. Utgångspunkten är att alla ska få god välfärd, inte bara de som har

kapacitet att träffa informerade och lyckosamma val. Om montessori-pedagogik visar sig vara ohyggligt populär bland de som väljer idéburna skolor i en kommun, eller om efterfrågan på RFSL:s barn- och ungdomspsykiatri blir större än vad utrymmet medger att behandla i en region, så kan och bör metoder från dessa praktiker skalas upp och införas som del i den offentliga välfärden.

En livskraftig idéburen sektor inom välfärden är av potentiellt stor allmännytta, och inte enbart viktig för den enskilde medborgaren som nyttjar dess tjänster. Genom att bejaka folkrörelser, ideella organisationer och kooperativ inom välfärden, kanaliseras medborgarnas inneboende engagemang. Frivilligt arbete har lyfts fram som en viktig källa till en hög nivå av social tillit. Därtill uppgick det ekonomiska värdet av det ideella arbetet inom det sociala området till 25 miljarder kronor 2014 (senast tillgängliga uppgifter).

Av de anställda i välfärden arbetar idag 3 procent i idéburen sektor, att jämföra med 20 procent i privata vinstdrivande företag.<sup>82</sup> Tre procent är en betydligt lägre andel än i övriga nordiska länder och avsevärt mycket lägre än jämförbara europeiska välfärdsnationer.<sup>83</sup> Andelen har också legat oförändrad sedan 1990, medan den vinstdrivande andelen har ökat från i princip ingenting till 20 procent under samma period. Denna utveckling är en tydlig följd av en marknadsliberal organisering av välfärdssektorn som har gynnat vinstdrivande företag.

För att möjliggöra en vital och livskraftig idéburen sektor föreslår vi ett mål om att denna ska utgöra 10 procent av välfärden.<sup>84</sup> Vår utgångspunkt är att den offentligt utförda andelen bör vara dominerande, i strävan att garantera likvärdigheten och i förlängningen jämlikheten på samhällsnivå. Samtidigt behöver den idéburna sektorn vara av tillräcklig storlek för att möjliggöra ett dynamiskt röst- och påverkansarbete, och för att en tillräcklig grad av mångfald understöds. Slutsatsen att 10 procent är en lämplig nivå har bland annat nåtts genom jämförelse med Norge och Danmark. Norge har näst minst andel idéburen välfärd i Norden efter Sverige, men med runt 10 procent av utförare i ideell regi har man lyckats åstadkomma en bättre institutionell omvärld än i Sverige. Idéburen sektor i Sverige behöver uppnå en större andel än idag för att kunna utveckla en egen ändamålsenlig infrastruktur med god forskning, statistikinhämtning, arbetsgivarorganisering med mera.

Hur går vi tillväga för att tre procent ska bli tio? En del av lösningen kan vara att ombilda existerande privata verksamheter. När det gäller vinstdrivande utförare bedömer vi dock intresset från befintliga ägare att fortsätta bedriva verksamhet utan möjlighet till vinstutdelning som litet. Ett mindre antal utförare som utvecklats i aktiebolagsform kan ha intresse av att övergå till idéburen praktik, men för det stora flertalet ägare bedömer vi vinstuttag som en viktig drivkraft. En lång rad befintliga välfärdsverksamheter kan emellertid ombildas. Ett exempel på hur så redan har skett är hur Stockholms Stadsmission 2013 tog över de till dess vinstdrivande John Bauer-skolorna i sex svenska städer, som sedan dess har drivits idéburen regi.

De juridiska tillvägagångssätten för möjligheten att ombilda befintliga verksamheter måste utredas ingående. Som grund tänker vi oss ett nyttjande av det nationella handlingsutrymmet för just detta ändamål, att en tiondel av välfärden öronmärks till avtal med idéburen sektor.

Utifrån att idéburna organisationer fungerar annorlunda både till finansiering och ändamål än vinstdrivande aktiebolag är det viktigt att säkra kapital för övertagande och uppköp i övergångsfasen. Det kan även långsiktigt vara viktigt med stödstrukturer för målet om 90/10-fördelning, framförallt för att upprätthålla en mångfald av utförare på den idéburna sidan. Det går att tänka sig stödformer i form av fördelaktiga långsiktiga lån, investeringsstöd eller liknande insatser riktade till just kommuner och idéburna organisationer i övergångsfasen till en ny välfärdsmodell.

Hur ska då den idéburna välfärden styras? Vår utgångspunkt är att detta ska ske genom politisk planering. Reformisterna föreslår att kommuner och regioner får i lagstadgat uppdrag att strategiskt planera hur man vill förvalta sina 10 procent välfärd i idéburen regi. Planeringen



ska ske för att uppnå önskvärd dynamik, allt för att eftersträva de ändamål som ytterst styr välfärden. Vill vi i vår kommun främst ha lokala sociala arbetskooperativ för att vi har utmaningar med många medborgare med arbetshinder som står långt från arbetsmarknaden? Eller vill vi ha ett utbud av pedagogiska alternativ i skolan? Eller är det viktigare för oss att vår lokala ekonomiska förening som driver både hemtjänst, bibliotek och skola lever kvar, eftersom vi annars inte skulle ha något bibliotek alls på orten?

## 10.5 OFFENTLIGHETSPRINCIP I ALL OFFENTLIGT FINANSIERAD VERKSAMHET

**Reformisterna föreslår att offentlighetsprincipen ska utökas till att omfatta alla utförare av offentligt finansierade välfärdstjänster.**

Att offentlighetsprincipen omfattar all offentligt finansierad välfärd är ett fundament i ett socialdemokratiskt välfärdssystem. En avveckling av vinstdrift i välfärden kommer ha som effekt att offentlighetsprincipen kan återgå till att utgöra den radikala potential som den är inrättad att utgöra, istället för att som idag fungera som en hävstång för kostnadsdrivande upphandlings- och överklagandepraktiker. Samtidigt behöver offentlighetsprincipen utvidgas till att gälla idéburna aktörer i välfärden.

Med en förstärkt ställning för offentlighetsprincipen och avveckling av vinstdrift hoppas Reformisterna att kraft och resurser som idag läggs på "kommunikation" av olika slag från olika välfärdsaktörer kan minska betydligt och frigöra resurser till kärnuppdraget. Med en förstärkt offentlighetsprincip kan både allmänhet och media med större lätthet inhämta den information som är önskvärd. Med ändamålsstyrning kommer därtill aktiviteter som inte tydligt bidrar till uppfyllandet av ändamålen att behöva nedprioriteras. Vi ser hoppfullt på att överbyggnaden i välfärden kan minska vad gäller marknadsföring, kommunikatörer och konsultinsatser.

# 11. SOCIALDEMOKRATIN KAN BLI EN AVGÖRANDE KRAFT FÖR FÖRÄNDRING

Uppbyggnaden av den socialdemokratiska välfärdsmodellen under 1900-talet var en lång process där varje reform mötte hårt motstånd. Under den marknadsliberala omvandlingsperioden från tidigt 1980-tal till i dag, har såväl socialdemokratien som socialliberala aktörer förhållit sig förvånansvärt passiva och låtit sig påverkas av den nyliberala ideologin. Den svenska välfärden befinner sig sedan dess i en kontinuerlig omvandling som har beskrivits som en "tyst revolution".<sup>85</sup> Den välfärdsmodell som det tog arbetarrörelsen decennier av mödosamt arbete att bygga upp, har förändrats i grunden utan nämnvärt motstånd. Om den utvecklingen ska kunna vändas så krävs att progressiva rörelser på allvar åter börjar arbeta för det som kännetecknar en universell välfärdsmodell.

Alla förslag på genomgripande förändringar med sikte på en ny socialdemokratisk välfärdsmodell kommer otvivelaktigt att stöta på motstånd från de aktörer som tjänar på nuvarande system. Socialdemokratins kärna och existensberättigande ligger dock i att organisera folkflertalet för att stå upp mot de starka ekonomiska krafter som sätter upp hinder på vägen mot ett rättvisare samhälle. Liksom de politiska strider som togs under 1900-talet så måste den socialdemokratiska reformkonsten återaktiveras, denna gång i välfärdsfrågan.

Välfärdens marknadsisering upplevs ibland som en nyliberal revolution, men metoden för dess intåg kan nog snarare liknas vid klassisk reformism. Det har inte varit någon enskild förändring som i ett slag förde oss dit vi är idag, utan en rad vitt skilda förändringar över flera decennier som har fått effekt och förstärkt varandra.

Reformismen är en långsam konst, men rätt brukad har samhällsförändringar både större chans att bli verklighet och dessutom att bli varaktiga över tid. Stegen mot en ny socialdemokratisk välfärdsmodell kräver därför att vi kan formulera de långsiktiga linjerna om vartåt vi vill, och samtidigt identifiera vilka steg som kan tas här och nu för att föra oss närmare detta mål, utifrån de förutsättningar som gäller idag. Vi hoppas med denna rapport att våra konkreta förslag och mer principiella resonemang blåser liv också i andras skaparlust samt ingjuter mod i alla oss som ser den generella välfärden som grundläggande för vår gemensamma strävan mot ett samhälle byggt på frihet, jämlikhet och alla människors lika värde.

## LÄSTA UTREDNINGAR OCH KOMMITTÉBERÄTTELSE

- SOU 2011:73: På jakt efter den goda affären – analys och erfarenheter av den offentliga upphandlingen
- SOU 2013:12: Goda affärer – en strategi för hållbar offentlig upphandling
- SOU 2015:7: Krav på privata aktörer i välfärden
- SOU 2016:2: Effektiv vård – Slutbetänkande av En nationell samordnare för effektivare resursutnyttjande inom hälso- och sjukvården
- Ds: 2016:29: Privata sjukvårdsförsäkringar inom offentligt finansierad hälso- och sjukvård
- SOU 2016:55: Det handlar om jämlik hälsa – delbetänkande av Kommissionen för jämlik hälsa
- SOU 2016:62: Ökad insyn i välfärden
- SOU 2016:78: Ordning och reda i välfärden
- SOU 2017:38: Kvalitet i välfärden – bättre upphandling och uppföljning
- SOU 2018:90: För att börja med något nytt måste man sluta med något gammalt
- S 2019:01: Kommittéberättelse: Utredningen om sammanhållen information inom vård och omsorg
- S 2019:02: Kommittéberättelse: Fast omsorgskontakt i hemtjänsten
- S 2019:03: Kommittéberättelse: Utredningen om ökade förutsättningar för hållbara investeringsprojekt i framtidens hälso- och sjukvård
- S 2019:05: Kommittéberättelse: Utredningen om en sammanhållen god och nära vård för barn och unga
- SOU 2019:43: Med tillit följer bättre resultat – tillitsbaserad styrning och ledning i staten
- SOU 2019:59: Samlade åtgärder för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen
- SOU 2020:15: Strukturförändring och investering i hälso- och sjukvården – lärdomar från exemplet NKS
- SOU 2020:24: Tillsammans för en välfungerande sjukskrivnings- och rehabiliteringsprocess
- SOU 2020:26: En sjukförsäkring anpassad efter individen
- SOU 2020:28: En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning
- SOU 2020:36: Ett nationellt sammanhållet system för kunskapsbaserad vård – ett system, många möjligheter
- SOU 2020:47: Hållbar socialtjänst – En ny socialtjänstlag

1. [Reformprogram för s-föreningen Reformisterna i Socialdemokraterna](#)
2. [Vi har råd! En reformistisk nystart för Sverige](#)
3. OECD (2011) *Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising*. Paris: OECD.
4. Marshall, Thomas H. (1950) *Social Citizenship and Social Class*. Cambridge: Cambridge University Press.
5. Blyth, Mark (2002) *Great Transformations: Economic Ideas and Institutional Change in the Twentieth Century*. Cambridge: Cambridge University Press; Polanyi, Karl (2001 [1944]) "The Great transformation: The political and economic origins of our time", Boston, Beacon Press.
6. Se till exempel Esping-Andersen, Gøsta, et al. (2002) *Why we need a new welfare state*, Oxford University Press; Hemerijck, Anton, ed. (2017) *The uses of social investment*, Oxford University Press; Morel, Nathalie, Bruno Palier och Joakim Palme (2012) "Beyond the welfare state as we knew it", *Towards a social investment welfare state*, s. 1-30.
7. Esping-Andersen, Gøsta (1990) *The three worlds of welfare capitalism*. Princeton University Press. Korpi, Walter och Joakim Palme (1999) "Robin Hood, Matteus eller strikt likhet? En jämförande studie av välfärdsstatens institutioner och strategier för att minska ojämlikhet och fattigdom i västländerna", *Sociologisk Forskning*, 36(1), 53–92.
8. Blomqvist, Paula och Palme, Joakim (2020) "Universalism in welfare policy: The Swedish case beyond 1990", *Social Inclusion*, 8:1, 114-123.
9. I den akademiska litteraturen brukar man i detta sammanhang tala om omfördelningsparadoxen med hänvisning till att de välfärdsystem som även möter medelklassens behov varit de som bäst har lyckats med att minska fattigdom och ojämlikhet. Se Korpi & Palme (1999), *ibid*.
10. Rothstein, Bo (1998) *Just Institutions Matter: The Moral and Political Logic of the Universal Welfare State*. Cambridge: Cambridge University Press.
11. OECD (2015), *OECD Income Inequality Data Update: Sweden (January 2015)*. Paris: OECD.
12. Fritzell, Johan, J. Bacchus Hertzman, O. Bäckman, I. Borg, T. Ferrarini och K. Nelson (2014) "Sweden : Increasing income inequalities and changing social relations" i *Changing Inequalities and Societal Impacts in Rich Countries. Thirty Countries' Experiences*, Oxford University Press; Alm, Susanne, K. Nelson & R. Nieuwenhuis (2020) "The diminishing power of one? Welfare state retrenchment and rising poverty of single-adult households in Sweden 1988–2011", *European Sociological Review*, 36(2), 198–217.
13. Regeringens skrivelse 1984/85: 202 om den offentliga sektorns förnyelse.
14. Hood, Christopher (1991) *A Public Management for all Seasons*, i *Public Administration*, 69:1.
15. Ahlbäck Öberg, Shirin och Sundström, Göran (2020) "Förvaltningspolitikens organisering", i *Statlig förvaltningspolitik för 2000-talet*, 237-266. Stockholm: Statskontoret.
16. Löfven, Stefan (2015) [DN Debatt. "Välfärdens yrken måste få sin frihet och status åter"](#)
17. Budgetpropositionen för 2016 (prop. 2015/16:1)
18. [SOU 2018:47. "Med tillit växer handlingsutrymmet – tillitsbaserad styrning och ledning av välfärdssektorn"](#)
19. Läraren (2019) [Ny dom gör friskolors betyg hemliga](#), 17 december.
20. SCB (2019) [Skattekvot och skatteintäkter](#), Nationalräkenskaper, kvartals- och årsberäkningar.
21. Hein, Eckhard, Walter Paternesi Meloni & Pasquale Tridico (kommande) "Welfare Models and Demand-led Growth Regimes Before and After the Financial and Economic Crisis", *Review of International Political Economy*. Inte minst blir välfärdens tillbakadragande synbar bland ensamförsörjningshushåll; se Alm, Susanne, Kenneth Nelson och Rense Nieuwenhuis (2020) "The Diminishing Power of One? Welfare State Retrenchment and Rising Poverty of Single-Adult Households in Sweden 1988–2011", *European Sociological Review*, 36:2, 198–217.
22. Transfereringssystemen kompenserar i allt lägre utsträckning löntagare för förlorade inkomster och värdet av andra bidrag har tillåtits halka efter öknings i den allmänna levnadsstandarden. Jämlikhetskommissionen, [En gemensam angelägenhet. SOU 2020:46](#); Sirén, Sebastian (2019) Sirén, S (2019) *Välfärdsolitik och jämlikhet: Insikter från jämförande socialpolitisk forskning. Jämlikhetsutredningen (rapport nr. 18)*. Stockholm: LO.
23. Tankesmedjan Balans ([www.tankesmedjanbalans.se](http://www.tankesmedjanbalans.se)) redovisar en stor mängd detaljerade och kritiska granskningar av dessa "effektiviseringskrav".
24. Se exempelvis Bjøru, Emil C., Jon M. Hippe, Jon Helgheim Holte, Rolf Røtnes, Sissel C. Trygstad & Ann C. Bergene (2019) *Når velferd er til salgs – Ideelle og kommersielle leverandører av velferdstjenester*. Fafo-rapport 2019:11; Lindberg, Kajsa, Barbara Czarniawska och Rolf Solli (2015) "After NPM?" *Scandinavian Journal of Public Administration*, 19(2); Hood, Christopher och Ruth Dixon (2015) *A government that worked better and cost less?: Evaluating three decades of reform and change in UK central Government*. Oxford University Press; Hartman, Laura (2011) "Konkurrensens konsekvenser - Vad händer med svensk välfärd". Stockholm: SNS.
25. Hartman (2011) *ibid*; Molander, Per (2017) "Dags för omprövning – en ESO-rapport om styrning av offentlig verksamhet." Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi; Hood och Dixon (2015) *ibid*.

26. Forssell, Anders och Anders Ivarsson Westerberg (2016) "Granskningens (glömnda) kostnader", Statsvetenskaplig tidskrift, 118(1), 19–37.
27. Elinder, Mikael och Henrik Jordahl (2013) "Kontrakt, kostnader och kvalitet.", i *Välfärdstjänster i privat regi*, 89–120.
28. Petersen, Ole Helby, Ulf Hjelmar och Karsten Vrangbæk (2014) "Is contracting out of public services still the great panacea? A systematic review of studies on economic and quality effects from 2000 to 2014", *Social Policy & Administration* 52(1), 130–157.
29. Se till exempel denna debattartikel från 2015 av riksgäldsdirektör Hans Lindblad: "[Privat samverkan blir dyrare på sikt](#)"
30. Ellegård, Lina Maria och Gustav Kjellsson (2019) "[Nätvårdsanvändare i Skåne kontaktade oftare vårdcentral: Användare av digitala vårdtjänster kontaktade fysiska vårdcentraler oftare än andra och gjorde inte färre akutbesök](#)", *Läkartidningen*, 116.
31. Stockholms läns landsting (2017) [Vårdval 10 år. Vad vet vi om dess effekter?](#)
32. Bjøru, m fl (2019) *ibid*.
33. Se t ex Persson, Sven (2015) *En likvärdig förskola för alla barn: innebörder och indikatorer*. Stockholm: Vetenskapsrådet.
34. Bjøru et al. (2019) *ibid*.
35. [Ordning och reda i välfärden, SOU 2016:78](#)
36. Se t ex Dir. 2016:51, s. 11.
37. Statskontoret (2020) [Statlig förvaltningspolitik för 2020-talet - en forskningsantologi](#)
38. Socialstyrelsen (2019) [Allvarliga skador och vårdskador](#).
39. En tanke som brukar tillskrivas den engelske sociologen T. H. Marshall (1950) *Social Citizenship and Social Class*, Cambridge University Press.
40. [Sjukvårdsuppropet, Förskoleupproret, Undersköterskeupproret för ett äldreomsorgslyft](#).
41. Kommunal (2016) [Rapporten Styrning för välfärdsproffs](#).
42. [Sjuk- och rehabiliteringspenning](#).
43. Arbetsmiljöverket (2020) Riskfylld arbetsmiljö – utmaningar för framtidens äldreomsorg, [Projektrapport Äldreomsorgen 2017-2019](#).
44. Thörnquist, Annette (2013) [Mångfaldens marknad och arbetets villkor: Om följder av kundval \(LOV\) i hemtjänsten](#).
45. Nilsson, Lennart (2017) [Väljare och valda om vinster i välfärden](#).
46. Svenska Dagbladet (2018) "[Starkt stöd för att begränsa vinsterna i välfärden](#)".
47. Alvesson, Mats (2006) *Tomhetens triumf. Grandiositet, illusionsnummer och nollsummespel*, Atlas.
48. Hägglund, Martin (2019) *This Life: Why Mortality Makes Us Free*. Profile Books.
49. Dagens Nyheter (2020) "[Skolan kan inte dansa efter börsbolagens principer](#)", Anna Dahlberg i Expressen (2014) "[Girigheten måste bort från välfärden](#)"; Göteborgsposten (2020) "[Borgerligheten bör göra slut med särintressena](#)"; Göteborgsposten (2020) "[När Timbro förklarade krig](#)".
50. Taxén, Oskar (2017) [Juridifiering](#), Dagens Arena.
51. Hettne, Jörgen (2018) [EU-rätt som inte kommer från EU – om svensk överanpassning till EU:s regler](#), Jämlikhetskommissionen.
52. Inköpsrådet (2017) [Ointresse för förhandsavgörande](#).
53. Dock gäller att välfärdstjänster som ska klassas som tjänster av allmänt ekonomiskt intresse som huvudregel saknar ett gränsoverskridande intresse om upphandlingens värde är under tröskelvärdet, 7 701 675 kr (750 000 euro).
54. Se artikel 2 i protokollet om tjänster av allmänt intresse, [https://eur-lex.europa.eu/eli/treaty/tfeu\\_2012/pro\\_26/oj](https://eur-lex.europa.eu/eli/treaty/tfeu_2012/pro_26/oj)
55. [Lagrädsremiss: Fjärrundervisning, distansundervisning och vissa frågor om entreprenad](#), sid 182 ff, tio sidor om NESGI.
56. Upphandling24 (2019) "[EU-domstolen måste ge besked](#)"
57. [Högsta förvaltningsdomstolens dom i mål 3165-19](#), punkt 17.
58. Domen föll helt i linje med generaladvokatens förslag till avgörande, se [DOMSTOLENS DOM \(stora avdelningen\) den 11 juni 2020 \(\\*\) i förenade målen C-262/18 P och C-271/18 P](#), samt [FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT PRIIT PIKAMÄE föredraget den 19 december 2019\(1\) Förenade målen C-262/18 P och C-271/18 P](#).
59. Ett viktigt framtida nedslag är att EFTA-domstolen kommer avgöra ett mål som rör frågan om huruvida EU:s upphandlingsregler omfattar skattefinansierad gymnasieutbildning på Island, se E-13/19 Hradbraut [Efta court case E-13/19](#). Detta är första gången som frågan om EU:s upphandlingsregler omfattar upphandling av en skattefinansierad välfärdstjänst prövas av en EU-rättslig prejudikatsinstans. EFTA-domstolens domar anses också av kommissionen ha högt prejudikatsvärde.
60. [Socialdemokraternas stadgar](#).
61. Dir. 2015:22. Ett nytt regelverk för offentlig finansiering av privat utförda välfärdstjänster.
62. Molander, Per (2017) "[Dags för omprövning](#)", ESO, s 58. Här säger han om offentligt etos att "Det

bygger i den svenska versionen på sex fundamentala värden: demokrati, objektivitet, legalitet, fri åsiktsbildning, respekt för likabehandling och frihet samt effektivitet och service.”

63. [Martin Hägglund 7 augusti kl 13.00 - Sommar & Vinter i P1](#)
64. HSL 3 kap. Allmänt 1 §
65. SOL 1 kap. Socialtjänstens mål 1 §
66. Skollagen, Syftet med utbildningen inom skolväsendet, 4 §, Utformningen av utbildningen, 5 §
67. LSS, Verksamhetens mål och allmänna inriktning, 5-6 §, försiktig språklig modifiering för läsbarheten.
68. Kommunal (2016) [Styrning för välfärdsproffs](#).
69. Tillitsdelegationen (2018) [Med tillit växer handlingsutrymmet - tillitsbaserad styrning och ledning av välfärssektorn SOU 2018\\_47](#), sid 22.
70. Tillitsdelegationen (2018) *ibid*, sid. 16.
71. Demokratiutredningens betänkande. SOU 2000:1. [En uthållig demokrati! - Politik för folkstyrelse på 2000-talet](#).
72. Lindgren, Anne-Marie (2013) “Välfärdspolitikens förändring. Om en förvirrad resa där vi hamnade någon annanstans än vad vi tänkte” i *Från konkurrens till kvalitet*, red. Åsa-Pia Järliden-Bergström och Katinka Hort.
73. Justitiedepartementet (2001) Ökade möjligheter till brukarinflytande. DS [2001 34 Departementsserien 2001:34](#)
74. Justitiedepartementet (2001) Ökade möjligheter till brukarinflytande. [Departementsserien 2001:34](#).
75. Analogt bestäms till exempel myndigheterna Fortes, Formas och Vinnovas forskningsanslag av ett annat normativt ramverk, vilket inte heller i dessa fall ska stå i motsatsförhållande till att bedriva vetenskaplig forskning.
76. Vårdanalys (2020) [Privata sjukvårdsförsäkringar](#), ett kunskapsunderlag om möjliga konsekvenser för patienter och medborgare, Rapport 2020:3; Lapidus, John (2019) ["Välbgades gömda välfärd raserar den offentliga värden"](#), DN Debatt. 2019-09-05.
77. Socialforum (2015) [Civilsamhället + sociala innovationer = sant! - Forum - idéburna organisationer med social inriktning Forum – idéburna organisationer med social inriktning](#).
78. Idéburna organisationer kan bedriva verksamheter i de juridiska associationsformerna ideella eller ekonomiska föreningar, stiftelser, svb-bolag (särskild vinstbegränsning) och i vissa fall även i aktiebolag. När aktiebolag är idéburna finns antingen en klausul i bolagsordningen om återinvestering av vinsten i verksamheten, men betydligt vanligare är att aktiebolaget är helägt av till exempel en ideell förening eller en församling, bland annat av momsskäl. En lagstadgad definition av idéburen aktör i välfärden är under utarbetande 2020-2021. [Idéburen välfärd SOU 2019\\_56](#).
79. [Socialdemokraternas folkrörelsepolitiska program](#).
80. Karin Gavelin, Anders Kassman och Charlotte Engel Om idéburna organisationers särart & mervärde En forskningskartläggning. <https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:386683/FULLTEXT01.pdf> s 41.
81. Ideelle organisasjoners særtrekk og merverdi på helse- og omsorgsfeltet, Håkon Dalby Trætteberg og Karl Henrik Sivesind, [https://www.samfunnsforskning.no/sivilsamfunn/publikasjoner/hovedfunn/a4\\_folder\\_hovedfunn\\_ideelle\\_organisasjoner\\_v6\\_netutgave.pdf](https://www.samfunnsforskning.no/sivilsamfunn/publikasjoner/hovedfunn/a4_folder_hovedfunn_ideelle_organisasjoner_v6_netutgave.pdf)
82. Arnesen, Daniel & Karl-Henrik Sivesind (2020) [Organisasjonslandskap i endring 2009 - 2019: Utviklingstrekk og trender i frivillig organisering i Norge](#). Institutt for samfunnsforskning, sid. 79, anger 3 % for Sverige, 8,5 % for Norge och 15 % for Danmark; SCB (2020) [Privata företag utför 18 procent av verksamheten inom vård, skola och omsorg](#), baseras på andel av utgifter.
83. Sivesind, Karl Henrik red. (2016) [Mot en ny skandinavisk velferdsmodell?](#), Institutt for samfunnsforskning.
84. Socialdemokraterna i region Stockholm lade 2019 fram ett förslag om att 10 % av hälso- och sjukvårdstjänster ska drivas av medlemsstyrda idéburna aktörer senast år 2030. [Ny riktning för Region Stockholm](#).
85. Werne, Kent med flera (2014) *Den stora omvandlingen: en granskning av välfärdsmarknaden*, Leopard.



# REFORMISTERNA

[www.reformisterna.se](http://www.reformisterna.se)  
[info@reformisterna.se](mailto:info@reformisterna.se)



Socialdemokraterna