

Solidaritet och valfrihet i välfärden.

Antagen av Kommunals förbundsmöte 2002.

Solidaritet och valfrihet i välfärden

Antagen av Kommunals
förbundsmöte 2002

Innehåll

| | |
|---|-----|
| | Sid |
| 1. Inledning | 5 |
| 2. De grundläggande värderingarna | 9 |
| 3. Attityd- och samhällsförändringar | 12 |
| 4. Rätt att påverka och välja | 17 |
| 5. Konkurrens och alternativa driftformer | 22 |
| 6. Kommunals uppdrag | 34 |
| 7. Våra förslag i punktform | 39 |
| Bilaga: | 41 |
| Kommunal och entreprenadfrågan | 42 |
| De privatas intåg i kommunerna | 45 |

1. Inledning

Rapporten "Solidaritet och valfrihet i välfärden" utlöste en intensiv debatt på Kommunals kongress 2001. Debatten utmynnade i ett beslut om att återremittera rapporten och ge förbundsstyrelsen i uppdrag att utforma ett medlemsrådslag med rapporten som underlag. Resultatet av rådslaget skulle finnas klart för behandling på förbundsmötet 2002.

Förbundsstyrelsen tillsatte en arbetsgrupp för att leda arbetet med rådslaget. Gruppen har bestått av följande personer:

Lars-Åke Almqvist, andre förbundsordförande, sammankallande

Mariann Andersson, förbundsstyrelsen

Susanne Bergström, avdelningsordförande, Kommunal Stockholms län

Birgitta Sundkvist, avdelningsordförande, Kommunal Dalarna

Thomas Hedman, lokalkontorschef, Kommunal Västerbotten

Rolf Andersson, utredningschef, förbundskontoret

Fredrik Runsiö, enhetschef, förbundskontoret

Ewa Wetterström, enhetschef, förbundskontoret

Ann Gripenlöf, sekreterare, förbundskontoret

Gunilla Gustafsson, sekreterare, förbundskontoret.

I enlighet med kongressens beslut har det under januari och februari i år genomförts närmare 1000 medlemsmöten runt om i landet.

Deltagarna har gemensamt diskuterat ett antal frågor om arbetsliv och välfärd och sedan individuellt besvarat själva rådslagsfrågorna. Frågorna i rådslaget har utformats så att de knyter direkt an till de tankar och idéer som behandlas i rapporten. Medlemmarna har också, som ett alternativ, kunnat delta i rådslaget genom att fylla i ett frågeformulär som ingått som bilaga till tidningen Kommunalarbetaren.

Sammanlagt har drygt 27 000 medlemmar besvarat frågorna i rådslaget. De inkomna svaren har sammanställts av TEMO, som redovisar resultatet i en särskild rapport som ingår i handlingarna till förbundsmötet. En preliminär version av denna har diskuterats av 30 så kallade fokusgrupper spridda över hela landet. Totalt har 570 medlemmar tagit del av, kritiskt granskat och försökt tolka rådslagsresultatet.

Deltagarna i fokusgrupperna har också utvärderat rådslaget. Som arbetsmetod har rådslaget mottagits övervägande positivt. Det har

dock också förekommit kritik. Framför allt har det funnits synpunkter på språket och de använda begreppen i vissa av frågorna, som kan ha gjort det svårt för medlemmarna att besvara just dessa frågor.

Föreliggande rapport ersätter 2001 års rapport. Vi har valt att i en särskild bilaga ta med de två avsnitt från den föregående rapporten som beskriver historia och fakta kring alternativa driftformer. Rapporten, som på nytt tar upp frågorna om solidaritet och valfrihet i välfärden, utgår från resultatet av det genomförda rådslaget. Medlemmarnas svar på rådslagets frågor kopplas till resonemang som hämtats från det centrala kapitlet (kapitel 4) i fjolårets kongressrapport.

Som rådslaget visar finns det ett brett stöd bland medlemmarna för de centrala tankarna i kongressrapporten. Den principiella diskussionen i dessa frågor har utvecklats utifrån medlemmarnas svar och de synpunkter som kommit fram i fokusgrupperna. Dispositionen av rapporten har gjorts om så att det blir en tydlig koppling till frågorna i rådslaget.

På en central punkt, när det gäller frågan om privata företag inom välfärdstjänstesektorn ska få gå med vinst, visar rådslaget att medlemsopinionen är splittrad, med en viss övervikt för dem som svarar nej på frågan och med en ganska stor andel tveksamma. Därför har förändringarna jämfört med förra rapporten blivit särskilt omfattande i avsnittet om privata vinstdrivande företag. Problembeskrivningen har fördjupats och de villkor som förbundet ställer för att privata företag ska få driva sin verksamhet med vinst har skärpts.

I rapportens avslutande avsnitt sammanfattas slutsatserna av de principiella resonemangen.

Frågorna om rådslagets demokratiska legitimitet och om hur representativt resultatet är för förbundets medlemmar ska här inledningsvis beröras.

Rådslaget måste betraktas som demokratiskt legitimt då det beslutats av förbundets kongress, genomförts under ledning av en arbetsgrupp som utsetts av förbundets styrelse och då alla medlemmar har getts möjlighet att delta och att enskilt och under sekretess lämna sina svar på rådslagsformulärets frågor. De som inte har kunnat delta i ett rådslagsmöte har kunnat svara genom att fylla i en blankett som nått alla medlemmar som en bilaga till förbundets tidning Kommunalarbetaren.

Är då svaren representativa för medlemmarnas åsikter? Ingen kan svara helt säkert på den frågan. Men det mesta talar ändå för att resultatet avspeglar medlemmarnas åsikter ganska väl.

Om förbundet låtit ett opinionsinstitut ställa rådslagens frågor till 1000 medlemmar, som slumpvis valts från medlemsregistret, så hade man kunnat fastställa ett ganska snävt intervall inom vilket alla medlemmars svar med största sannolikhet skulle ha hamnat om de svarat på frågorna. Men det förutsätter då att urvalet skett med en viss metod, genom slumpmässigt urval. Å andra sidan skulle ingen betrakta ett beslut som fattats med ett slumpmässigt urval på 1000 medlemmar som underlag som demokratiskt legitimt.

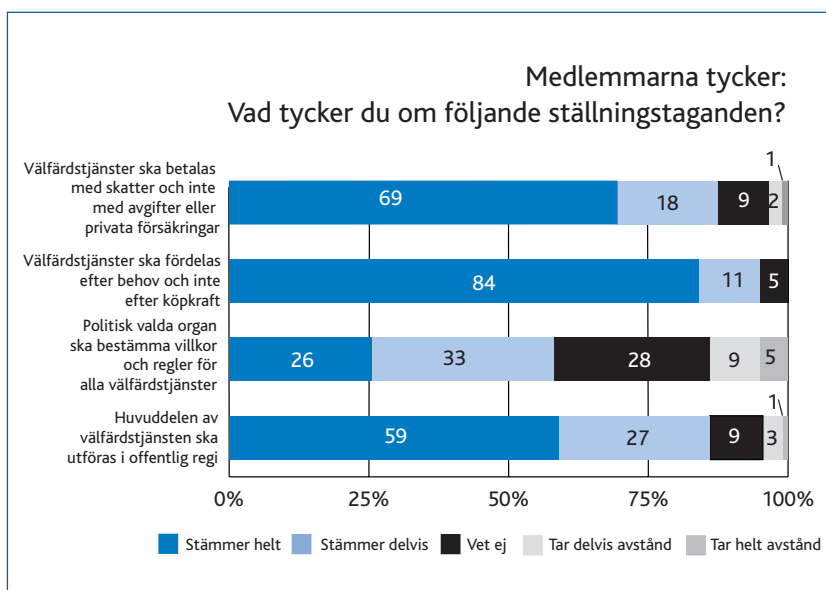
Kan man då inte säga något om hur representativt resultatet av ett rådslag med 27 000 deltagare är?

Jo, dels talar erfarenheterna av så stora "urval" för att resultatet inte ligger så långt från hela medlemskåren. Dels visar en granskning av rådslagssvaren uppdelade på kön, ålder, arbetsgivare, bransch, förtroendeuppdrag eller ej, och förbundsavdelning, på relativt små skillnader i åsikter mellan olika grupper. De skillnader som finns mellan rådslagsdeltagarnas och hela medlemskårens sammansättning kan därför inte förväntas leda till några större avvikelser i svaren.

Sammanfattningsvis måste rådslagens resultat betraktas som både demokratiskt legitimt och som representativt för medlemmarna.

2. De grundläggande värderingarna

Välfärdstjänsterna – med dessa avser vi i första hand den offentligt finansierade vården, skolan och omsorgen – har mycket stor betydelse för medborgarnas möjligheter att forma sina liv. Hur dessa tjänster ska finansieras, efter vilka principer de ska fördelas, i vilken utsträckning de ska styras genom demokratiska beslut är frågor som bestäms av politiska värderingar. Olika välfärdspolitiska modeller skiljer sig åt när det gäller dessa grundläggande ställningstaganden. Den generella välfärdspolitiken i Sverige bygger i hög grad på arbetarrörelsens värderingar.



Stödet för den generella välfärdspolitiken är den självklara utgångspunkten för förbundet. Den generella välfärdspolitiken ska bygga på frihet, rättvisa och solidaritet. Frihet handlar om den enskildes möjlighet att påverka sin livssituation. Rättvisa om att behoven och inte de egna ekonomiska resurserna ska avgöra vad jag har rätt till. Solidariteten säkerställer att vi kan hitta sätt att finansiera välfärden så att friheten och rättvisan kan bli verklighet, och inte bara paroller. Detta vägleder oss när vi ska ta ställning till om, hur mycket och i vilka former inslag som brukarinflytande, valfrihet och konkurrens ska finnas inom produktionen av välfärdstjänsterna.

Rådslaget visar att det finns en bred, gemensam värdegrund bland medlemmarna. Välfärdstjänsterna ska fördelas efter behov, finansie-

ras med skatter, villkor och regler ska bestämmas demokratiskt och huvuddelen ska utföras i offentlig regi.

Med välfärd menas enligt en inom välfärdsforskningen allmänt accepterad definition "individens förfogande över resurser – i form av pengar, ägodelar, kunskaper, psykisk och fysisk energi, sociala relationer, säkerhet med mera – med vars hjälp individen kan kontrollera och medvetet styra sina livsvillkor".

Den generella välfärdspolitikens grundläggande uppgift är att omfördela produktionsresultatet i samhället så att allas tillgång till resurser för att styra sina liv blir jämnare och rättvisare.

Omfördelningen ska ske över varje individs liv, mellan individer och grupper som löper olika risk till exempel att bli sjuka, och mellan "rika och fattiga".

Ett av de viktigaste medlen för omfördelning är de skattefinansierade välfärdstjänsterna vård, skola och omsorg med mera. De ska fördelas efter behov, inte efter betalningsförmåga eller efter förmågan att hävda sina intressen. Medborgarna ska enligt grundlagen behandlas lika, när dessa tjänster fördelas och av de som producerar tjänsterna.

Fördelningen efter behov ger en jämnare, rättvisare fördelning av välfärdstjänsterna. Denna princip är mycket brett förankrad hos medborgarna och bland Kommunals medlemmar. Den förutsätter i praktiken skattefinansiering.

I ett behovsstyrt, skattefinansierat system ligger avgörandena om ambitionsnivå, viktigare prioriteringar, ekonomiska ramar med flera övergripande frågor hos demokratiskt valda organ.

Som framgår av redovisningen av rådslaget kan man utläsa att det finns en viss tveksamhet bland medlemmarna om politikernas roll. När det gäller påståendet "Politiskt valda organ ska bestämma villkor och regler för alla välfärdstjänster" har hela 28 procent avstått från att ta ställning. Orsaker till detta har diskuterats i de fokusgrupper som genomförts efter rådslaget för att hitta möjliga förklaringar. Det finns naturligtvis flera tänkbara orsaker till den osäkerhet som medlemmarna visar. Många har kritiska synpunkter på hur politiker tar sitt ansvar, att politiker har för dåliga kunskaper om de verksamheter de beslutar om med mera. Troligen påverkas svaren också av att våra medlemmar ibland ogillar beslut som politikerna tagit till exempel av ideologiska skäl.

Vår tolkning av resultaten innebär att det behövs en utveckling av politikerrollen. Politikernas ansvar behöver göras tydligare. Politiker

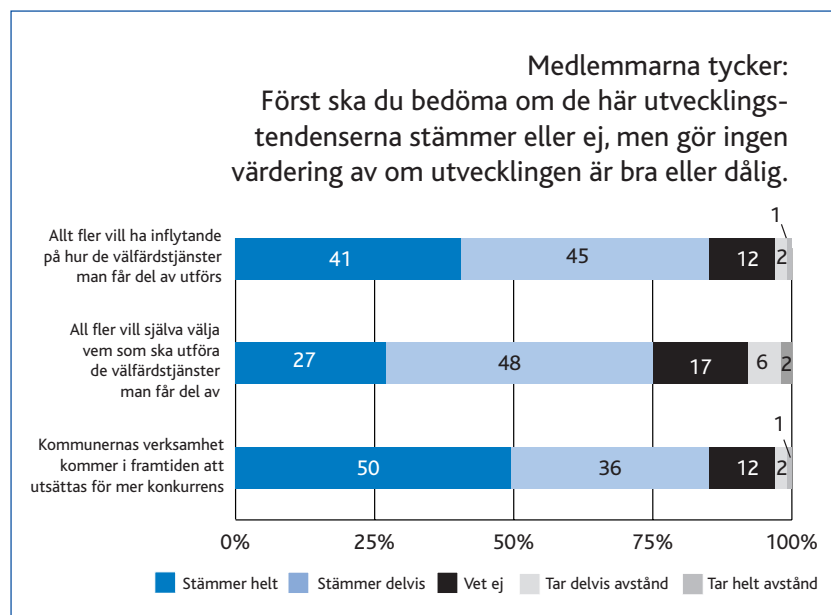
behöver på ett helt annat sätt än idag visa att de klarar av att ta detta ansvar. När beslut har tagits om till exempel anbudsupphandling måste den genomföras på ett professionellt sätt. Den som har ansvar för att bedriva en verksamhet utifrån antaget anbud ska utvärderas utifrån om denne verkligen lever upp till de krav på kvalitet med mera som fanns med i anbudsunderlaget. Vi i Kommunal ska regelbundet bjuda in ansvariga politiker för en dialog om våra medlemmars synpunkter på hur olika verksamheter fungerar. På så sätt kan vi bidra till att politikerna får bättre underlag för sina beslut.

En annan viktig förutsättning för att politikerna med kompetens och nödvändig auktoritet ska kunna utöva inflytande och ta sitt ansvar är att en helt dominerande del av välfärdstjänsterna produceras i kommunens eller landstingets egen regi.

Arbetarrörelsens ambition att tjänsterna ska hålla en mycket hög kvalitet kommer väl till uttryck i den svenska välfärdspolitikens förgrundsgestalt Gustav Möllers klassiska paroll att "endast det bästa är gott nog åt folket". Kvaliteten ska vara så hög att välfärdspolitiken genererar sitt eget stöd hos en mycket stor del av befolkningen. Också hos höginkomsttagare, som därmed inte finner anledning att efterfråga alternativ service.

3. Attityd- och samhällsförändringar

Välfärdspolitikens praktiska utformning kan inte isoleras från det omgivande samhället och inte vara oberoende av de förändringar som äger rum där. Politiken måste utvecklas för att svara mot framväxande nya attityder och värderingar hos medborgarna. Detta kan och får inte ske på ett mekaniskt sätt utan måste utformas i ett växelspel mellan olika intressen, där inte minst fackföreningsrörelsen spelar en viktig roll. Politiken måste också anpassas till förändringar som påverkar den offentliga sektorns resursutrymme. Befolkningsutvecklingen, globaliseringen av ekonomin och förskjutningar i medborgarnas värderingar är viktiga långsiktiga tendenser som vårt välfärdssystem måste kunna hantera.



En moderniserad Möllerpolitik

Den politik som Gustav Möller drog upp riktlinjerna för, har varit framgångsrik. Dels har kvaliteten på välfärdstjänsterna nästan alltid varit hög. Dels har ett brett stöd hos befolkningen kunnat upprätthållas.

De framtida möjligheterna för denna politik handlar i hög grad om tre frågor:

- Kommer medborgarna att vilja betala de skatter som krävs för att finansiera välfärdstjänster av hög kvalitet?

- Kommer välfärdstjänsterna att motsvara medborgarnas anspråk när allt fler vill kunna påverka/välja "sin" tjänst?
- Kommer ett ökat brukarinflytande och en ökad valfrihet att minska jämlikheten inom välfärdstjänsterna?

Frågorna hänger samman. Men sambanden är delvis motsägelsefulla. Välfärdspolitikens villkor är mer komplicerade i dagens samhälle än på Gustav Möllers tid.

Det är väl belagt i en rad undersökningar att medborgarna i allt högre grad vill kunna påverka/välja "sin" välfärdstjänst. Detta visar också resultatet av rådsslaget.

Vid diskussionerna i fokusgrupperna har det framkommit att de som deltagit i rådslaget, när de svarat på frågorna, säkert har vävt in många olika perspektiv. I de ovan redovisade svaren ombads deltagarna att bedöma samhällsutvecklingen utan att själva ta ställning till om de tycker den är bra eller dålig.

I diskussionerna kring andra frågor har det visat sig att många ibland besvarat frågan utifrån ett samhällsmedborgarperspektiv och i andra fall som löntagare. I några fokusgrupper har deltagarna tyckt sig kunna se att svaren både uttrycker en önskan om "hur det borde vara" och en realism som tar sig uttryck i att "just nu ser vi den här samhällsutvecklingen och den måste vi leva med". "Kommunal driver en uppfattning, men tar till oss annat, för vi är ju inte ensamma i samhället", sa en fokusgrupp.

Både resultatet av rådslaget och diskussionen med fokusgrupperna visar på en stark omvärldsorientering bland Kommunals medlemmar. Välfärdspolitikerna måste å ena sidan vara "i takt med tiden" men å andra sidan försvaras och skyddas mot "tidens tand". Välfärden ska kunna möta nya krav och förväntningar från medborgarna. Men den generella välfärdspolitikens grundläggande värderingar behöver alltid försvaras, och det är nödvändigt att hela tiden bilda opinion för dessa värderingar.

För Kommunals del innebär det att vi i vårt fackliga arbete måste kunna arbeta med flera olika perspektiv. Vi har en vision om ett framtida samhälle som vi vill vara med och skapa. Samtidigt som vi jobbar mot denna vision finns det en rad näraliggande och vardagsnära problem som måste lösas här och nu, utan att vi för den skull tappar bort våra långsiktiga mål.

Rådslaget visar alltså en stark insikt om att välfärdspolitikerna måste utformas så att den möter samhällsmedborgarnas ökande önskan om

att kunna påverka/välja "sin" välfärdstjänst. Vi tror att valfrihet för den enskilde medborgaren främst är en fråga om verksamhetens inriktning och kvalitet, inte om produktionen bedrivs i offentlig eller privat regi. Det finns anledning att anta att ökad valfrihet stärker viljan att betala skatt, när medborgaren kan få välfärdstjänster som är mer anpassade efter hans eller hennes önskemål. Eftersom skattefinansieringen är den starkaste garantin för fördelning efter behov kan en ökad valfrihet på detta sätt bli ett försvar för jämlikheten.

Men valfriheten påverkar samtidigt hur resurserna fördelas mellan olika producenter. Därigenom kan den komma att stärka drivkrafter som hotar jämlikheten, till exempel genom att öka kvalitetsskillnaderna mellan olika skolor eller äldreboenden, eller genom att förstärka den redan starka segregation som finns i storstäderna.

Fördelarna med valfrihet måste därför vägas mot de risker den kan medföra. Viktigt är också att utvärdera vilka åtgärder som kan vidtas för att eliminera eller minska dessa risker inom ramen för ett system med ökad valfrihet för medborgarna.

Den stora utmaningen för arbetarrörelsen ligger i att utforma och vinna stöd för en politik som gör medborgarnas krav på att påverka/välja "sin" tjänst till en del av en "moderniserad Möllerpolitik". En sådan ny välfärdspolitik kommer att kräva en del förändringar av invanda tankesätt. Men vi menar att det gäller bara i synen på medlen, inte på målen.

Kvar i 90-talskrisens skugga

Frågan om valfrihet inom välfärdstjänsterna hänger starkt samman med vilka resurser de sektorer som producerar tjänsterna förfogar över. Om valfriheten ska vara reell och omfatta alla krävs mycket betydande resurser.

När nu svensk ekonomi och arbetsmarknad håller på att lämna 90-talskrisen bakom sig så släpar välfärdstjänsterna kraftigt efter. Den resursnivå som krisen lämnat efter sig räcker varken till en traditionell eller en moderniserad Möllerpolitik. Trots att jobben i hela ekonomin ökat med drygt 300 000 sedan bottenåret 1997 så är det bara obetydligt fler som arbetar inom välfärdssektorerna. De ska räcka till att möta behov som ökat markant, bland annat därför att antalet äldre har ökat.

Samtidigt som hushållens ekonomi förbättrats och den privata konsumtionen ökat kraftigt kommer det allt tätare larmrapporter om

missförhållanden inom äldreomsorgen och om växande värdköer, rapporter om att var femte elev lämnar grundskolan med underkänt betyg i ett eller flera ämnen, statistik över kraftigt ökad långtidssjuk-skrivning bland personalen. Medborgarna kommer inte i längden att acceptera den obalans i kvalitet mellan deras privata och offentliga konsumtion som nu blir allt tydligare.

Nu är det dags för en kraftfull prioritering av vård, omsorg och skola. Dessa sektorer måste få en stor del av den fortsatta sysselsättningsökningen. Det ekonomiska utrymmet kan vid en god ekonomisk tillväxt skapas genom kraftfull prioritering inom ramen för den förda budgetpolitiken, det vill säga utan att hota budget-målen. Satsningar på välfärdstjänsterna bör alltså göras istället för ytterligare inkomstskattesänkningar under de närmaste åren.

Välfärdstjänsternas resursbehov på lång sikt

På längre sikt finns flera faktorer som kan försvåra skatte-finansieringen av välfärden:

- befolkningsutvecklingen
- produktivitetseffekten
- internationaliseringen.

När antalet äldre och så kallade äldre-äldre ökar i förhållande till antalet i förvärvsaktiv ålder, så måste en större del av de senares inkomster gå till att betala de äldres pensioner, äldreomsorg och sjukvård. Annars får vi en växande standardklyfta mellan generationerna. Under det nuvarande decenniet blir denna effekt relativt svag. Därefter återkommer den med desto större kraft.

Produktionen inom värden, omsorgen och skolan skiljer sig från varuproduktionen bland annat i det avseendet att det är svårare att åstadkomma en snabb och varaktig produktivitetssökning. Eftersom löneutvecklingen inom välfärdssektorerna och varuproduktionen på längre sikt kan förväntas följas åt kommer den lägre produktivitet-ökningen att göra välfärdstjänster allt dyrare i förhållande till varor.

Om standarden på välfärdstjänster ska kunna utvecklas i takt med den privata konsumtionen måste därför en större del av samhällets produktionsresurser gå till välfärdstjänster. Det förutsätter antingen att skatterna på sikt höjs eller att välfärdstjänsterna får ta en större del av de offentliga utgifterna i anspråk.

Samtidigt medför den allt starkare internationaliseringen inom

handel, finansmarknader, ekonomisk politik med mera att det blir allt svårare att ha markant högre skatter än omvärlden. Detta gäller särskilt skatter på kapitalinkomster som lätt kan flyttas över nationsgränserna. Men det sätter troligen också gränser för beskattningen av arbetsinkomster.

Dessutom har det under de senaste årtiondena funnits vissa politiska modetrender som förespråkar minskade offentliga utgifter och ökad privatisering.

Även om produktivitetssökningarna på längre sikt inte kan hålla samma takt som inom varuproduktionen så är varje ökning betydelsefull. Varje procent ökad produktivitet motsvarar för hela välfärdssektorn 3-4 miljarder kronor.

När vi här talar om produktivitet innefattar det också kvalitet. För flertalet välfärdstjänster handlar behovet av produktivitetssökningar väl så mycket om att förbättra kvaliteten som att öka kvantiteten.

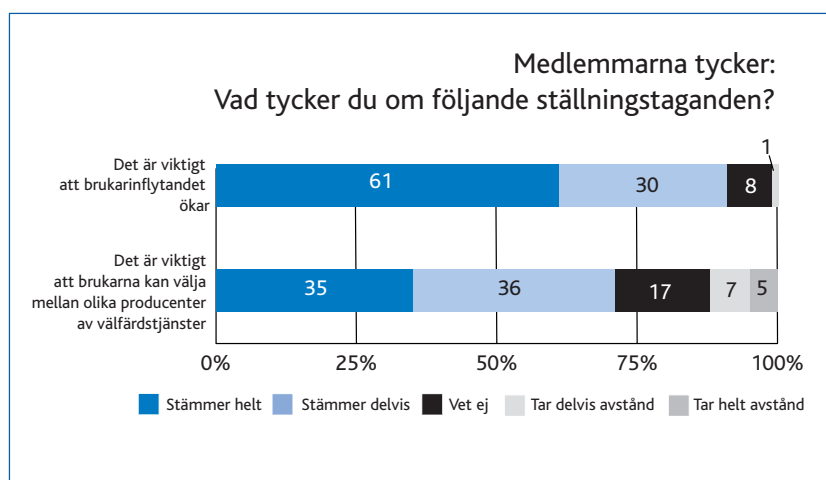
Dagens arbetsorganisation lämnar mycket i övrigt att önska. Vi vet från många undersökningar att Kommunals medlemmar anser att de inte får använda sina kunskaper i sitt dagliga arbete. Det viktigaste hindret är dagens hierarkiska organisation. Den måste förändras i grunden så att de anställdas kunskaper och kreativitet tas tillvara.

Rätt utformad konkurrens mellan olika producenter, offentliga, kooperativa och privata, kan stimulera till och sprida förbättringar av produktiviteten. Därmed kan den också vara ett medel för att få mer välfärd för skattepengarna.

Även om välfärdstjänsterna, som vi kräver, prioriteras på såväl kort som lång sikt så kommer resurserna av naturliga skäl alltid att vara begränsade i förhållande till behoven. Därför måste en ambitiös välfärdspolitik ständigt ta vara på de möjligheter som finns att hushålla med knappa resurser. Det gäller i allra högsta grad den moderniserade Möllerpolitik som vi förespråkar.

4. Rätt att påverka och välja

Det inflytande vi som medborgare, via röstsedeln, utövar över välfärdspolitiken handlar i huvudsak om övergripande frågor – om principer och resurser. Sedan är det de valda politikernas sak att utforma politiken på ett mera konkret plan. Men var och en av oss har också som brukare mer eller mindre bestämda önskemål beträffande innehållet i de välfärdstjänster vi använder. Sådana önskemål är det svårt eller omöjligt att få gehör för på politisk väg. Ändå är anpassningen av välfärdstjänsterna till de enskilda brukarnas behov något som i hög grad påverkar vår upplevda välfärd och detta måste välfärdspolitiken ge utrymme för. Det kan ske genom ett förstärkt brukarinflytande över välfärdstjänsterna och genom rätten att välja mellan olika alternativ.



Även i diskussionerna på rådslagsmötena, som föregick besvarandet av de egentliga rådslagsfrågorna, fanns en frågeställning som utgick från brukarperspektivet på välfärden: "Vad värdesätter vi själva när vi använder en välfärdstjänst?" Diskussionsgrupperna skulle rangordna ett antal nyckelord efter hur viktiga de är för att beskriva vad man som brukare värderar hos välfärdstjänsterna. I nedanstående tabell redovisas nyckelorden rangordnade efter antal rådslagsgrupper som anser innehållet i nyckelorden vara "mycket viktigt", det högsta alternativet i svarsskalan:

| Nyckelord | Mycket viktigt | Summa svar |
|-----------------|----------------|------------|
| Bemötande | 2790 | 2876 |
| Pålitlighet | 2724 | 2867 |
| Säkerhet | 2617 | 2868 |
| Kompetens | 2587 | 2875 |
| Etik & moral | 2525 | 2849 |
| Tillgänglighet | 2178 | 2820 |
| Närhet | 1482 | 2843 |
| Valfrihet | 1411 | 2834 |
| Långsiktighet | 952 | 2816 |
| Pris | 886 | 2848 |
| Snabbhet | 816 | 2844 |
| Ägarförhållande | 604 | 2830 |
| Miljöriktighet | 571 | 2829 |

Resultatet visar att det råder stor samstämmighet bland medlemmarna om att bemötande, pålitlighet, säkerhet, kompetens, etik och moral samt tillgänglighet är de viktigaste värdena ur brukarsynpunkt. Alternativet ”mycket viktigt” utgör här en mycket stor del av alla svar. Även närhet och valfrihet tycker en stor andel av diskussionsgrupperna är viktiga. Mindre viktiga för brukarna anses miljöriktighet, ägarförhållanden, snabbhet och pris vara.

Solidariska individualister

Det är positivt i sig om medborgarens möjlighet att välja ”sin” tjänst ökar. Det gäller allt ifrån att få läsa ryska i gymnasiet, eller att kunna välja en viss pedagogisk inriktning i skolan, till olika förlossningsmetoder, eller att kunna få akupunktur istället för någon mer traditionell behandling.

Medborgarnas val av inriktning, kvalitet och producent av ”sin” tjänst ska ge en ”styrning underifrån” inom ramen för den politik som medborgarna tagit ställning för i politiska val. Tjänsternas inriktning och kvalitet kan då anpassas bättre till medborgarnas önskemål, genom efterfrågestyrning och inte minst genom att medborgarnas val ger politikerna kunskap som kan användas för att anpassa de kommunala verksamheterna.

I sin bok ”Välfärdsstatens nya ansikte” redovisar Paula Blomqvist och Bo Rothstein en rad undersökningar i Sverige och i andra länder, såväl undersökningar av hela välfärdssektorn som av olika

delsektorer, som visar att medborgarna vill ha möjlighet att välja. Detta bekräftas också av de rådslagsresultat som redovisas ovan. Det innebär inte nödvändigtvis att många kommer att välja nytt, utan det är framför allt rätten och möjligheten att välja som är viktig. Liknelsen med det fackliga synsättet att det är strejkrätten inte strejken, som är viktig, ligger nära till hands.

Rätten att välja stärker den enskilde medborgaren i hans/hennes förhållande till den som producerar tjänster oavsett om det är en kommunal förvaltning, ett kooperativ eller ett privat företag. Den som känner sig kränkt eller helt enkelt ser ett bättre alternativ kan byta producent. Den som vill påverka och förbättra sin skola eller sitt dagis kommer ofta att möta en större lyhördhet. "Det händer intressanta saker med en genomförande organisation när den inte längre kan ta kundernas efterfrågan för given" (Bo Rothstein: Vad bör staten göra?).

Andelen som faktiskt utnyttjar möjligheten att välja när valmöjlighet finns varierar mellan olika verksamheter. Ganska få väljer inom akutsjukvården. Men många väljer bort den anvisade BB-kliniken för någon annan. Relativt många väljer en annan skola än den närmaste eller en annan vårdcentral. Andelen väljare blir förstås betydligt större om man inkluderar den som aktivt valt till exempel närmaste skolan eller vårdcentralen.

Den andel som vill kunna välja har ökat under lång tid och inom alla samhällsklasser. Välfärdssamhället har helt enkelt frambringt individer som har resurser, kunskap och anspråk på att kunna påverka/välja sin egen situation också i fråga om välfärdstjänsterna. Allra störst är andelen bland unga och relativt välutbildade. Forskare har kallat dessa för "solidariska individualister" för att markera att olika undersökningar visar att de inte har mer "osolidariska" attityder till välfärdspolitik, löneskillnader med mera än andra. Deras hållning har felaktigt tolkats som nyliberal eller egoistisk.

Men vi vill ställa frågan varför det skulle vara egoistiskt och mindre solidariskt att kräva att få påverka/välja "sin" tjänst och ge stöd för samma rätt för andra än att kräva att alla ska ha samma tjänst?

En reell valfrihet för alla

Arbetarrörelsen måste vara öppen för de växande kraven på valfrihet och hantera dem på ett konstruktivt sätt. Denna inställning präglar också de beslut som togs av den senaste socialdemokratiska partikon-

gressen. Det kan dock inte bara vara frågan om att individen ska få välja. Det ska också gå att påverka "sin" tjänst utan att byta producent. Den första tanken om något är fel i barnets skola ska inte vara att flytta barnet till en annan skola utan att kräva och verka för att felet rättas till. Utan medborgare som visar detta slags ansvar och lojalitet är det svårt att förbättra verksamheterna. Arbetarrörelsen bör söka former för att förstärka brukarens möjligheter till insyn och inflytande. Kommunal har mycket att vinna på att liera sig med brukarna och därigenom få ett större stöd för de fackliga kraven.

Möjlighet att påverka/välja snarare än bara välja bör därför vara arbetarrörelsens mål. Men det är fel att ställa rätten att välja mot möjligheten att påverka. Möjligheten att påverka en producent är större om denne vet att individen kan välja en annan producent.

Arbetarrörelsens ambition måste vara en reell valfrihet för alla. Det kräver resurser. Skattefinansiering och fördelning efter behov är en självklar grund. Politiskt valda organ måste ha ansvaret för att stimulera till utveckling och mångfald av tjänsteutbudet.

Möjligheten att välja behöver inte vara avhängig av om det finns alternativa driftformer. Även inom ramen för de kommunalt producerade tjänsterna går det att förverkliga ambitionen om mångfald. De kommunala verksamheterna måste utvecklas så att de kan erbjuda olika behandlingsmetoder, olika pedagogik och så vidare. I de delar av landet där det inte finns underlag för mer än en producent kommer ett mer varierat utbud från de kommunala verksamheterna att vara en förutsättning för att medborgarna ska få möjlighet att påverka/välja. Det finns dock flera goda exempel på att medborgare i glesbygd genom att starta kooperativ har kunnat upprätthålla välfärdstjänster också där kommunala verksamheter har upphört.

Det kan uppkomma situationer då till exempel etableringen av en friskola påverkar kommunens möjligheter att planera och att ge alla barn och ungdomar tillgång till utbildning. Beslutsprocessen måste vara utformad så att den bygger på samarbete och att ömsesidig hänsyn kan tas.

Det kommer aldrig att finnas någon absolut valfrihet. Den begränsas alltid av tillgången på resurser. Valfriheten kan också ge problematiska resultat, om inte detta motverkas.

Tillsynen, formuleringen och utvärderingen av nationella kvalitetskrav är politikernas ansvar. Likaså att medborgarna får tillgång till relevant, saklig information när de ska välja. Kanske allra viktigast är

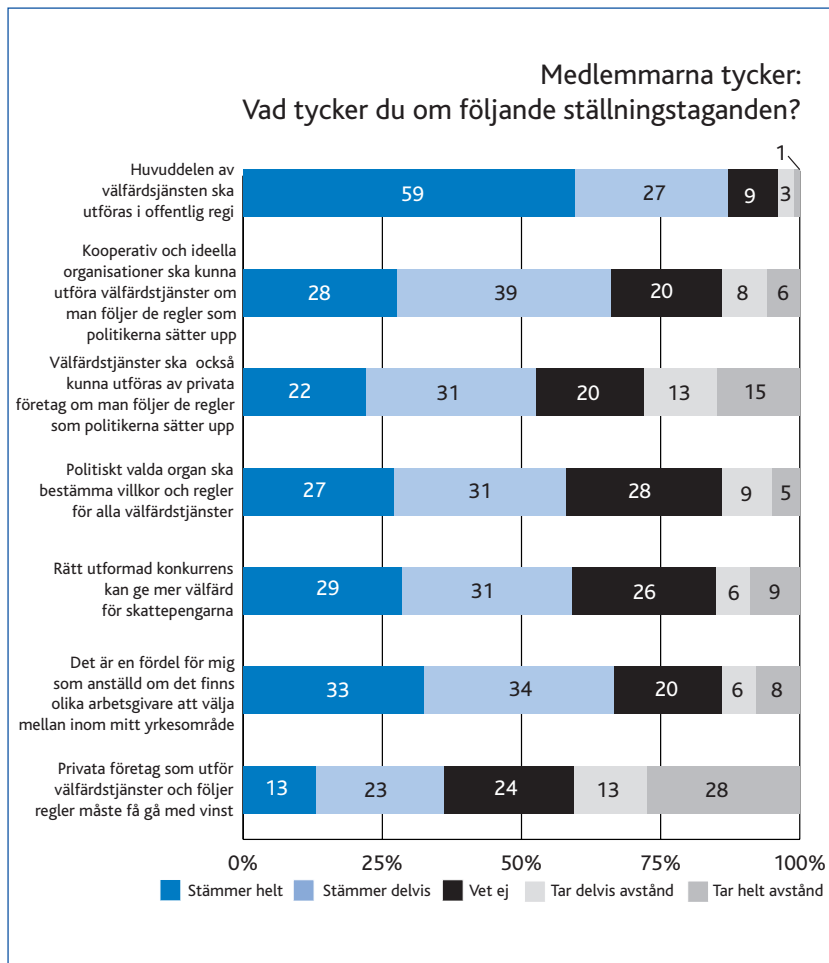
att ansvaret för att grundlagens krav på likabehandling av medborgarna efterlevs. Det krävs regler, påföljder, korrigeringsmöjligheter för att valfriheten inte ska leda till segregation eller systematiska kvalitetsskillnader i de välfärdstjänster som står olika grupper i samhället till buds.

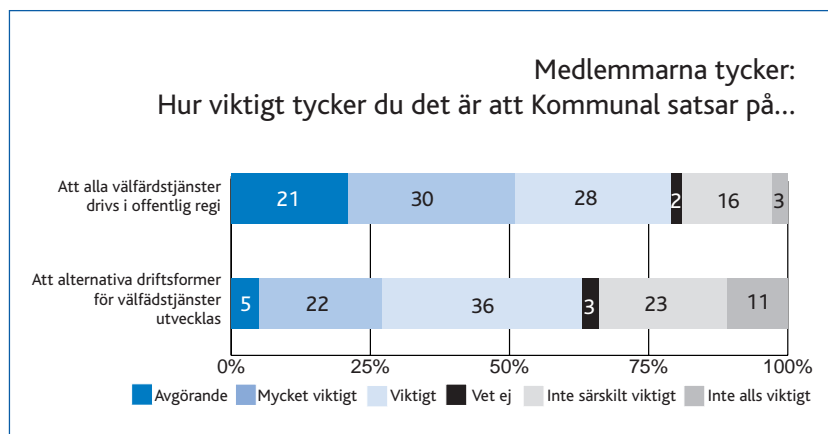
Det kommer att krävas kloka avvägningar för att förverkliga en politik för den utveckling av välfärden som denna rapport talar för.

Endast arbetarrörelsen kan med trovärdighet utforma och driva en politik som leder till en ökad möjlighet för den enskilde medborgaren att påverka/välja, samtidigt som den generella välfärdspolitiken stärks.

5. Konkurrens och alternativa driftformer

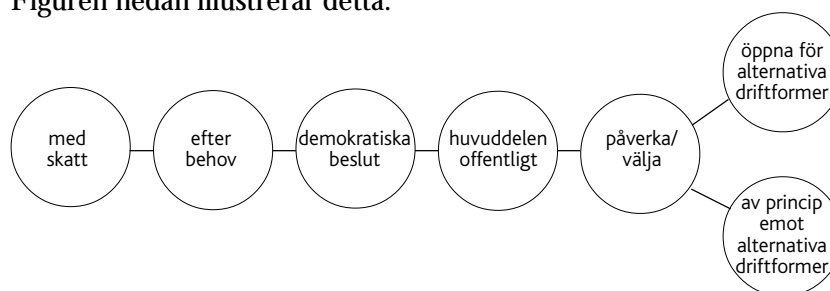
Kommunerna och landstingen, som ansvarar för medborgarnas försörjning med välfärdstjänster, har under 90-talet öppnats alltmer för konkurrens från kooperativa och privata företag. Från den kommunala egenregin har dessa alternativa driftformer tagit över en växande andel av tjänsteproduktionen. Motivet från politikernas sida har varit att öka brukarnas valmöjligheter och att stimulera till effektivisering av driften. I vissa moderatstyrda kommuner har det varit av ideologiska skäl man lagt ut verksamhet på privata producenter. Vår uppfattning är att konkurrensutsättning som medel för att få ut mera välfärd för skattepengarna förutsätter tydligt formulerade villkor och regler samt tillsyn och utvärdering från de ansvariga politikerna.



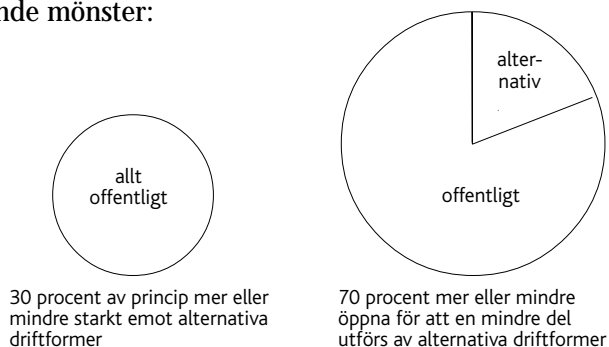


Av svaren på de rådslagsfrågor som har redovisats i tidigare avsnitt har framgått att det bland medlemmarna finns en betydande enighet kring den generella välfärdspolitikens värdegrund, fördelning efter behov, finansiering med skatt, att den övergripande styrningen ska utövas av demokratiskt valda organ, och att huvuddelen av verksamheterna ska utföras i offentlig regi. Till detta kan läggas ett mycket starkt stöd för brukarnas rätt att påverka/välja. Svaren på frågorna om alternativa driftformer visar inte på samma starka enighet.

Figuren nedan illustrerar detta:



En närmare granskning av svaren på frågorna om driftformer visar på följande mönster:



Det finns en nästan total enighet om att huvuddelen av välfärdstjänsterna ska produceras offentligt. Men cirka 70 procent är mer eller mindre öppna för att en mindre del utförs i alternativa drift-

former. Cirka 30 procent är mer eller mindre starkt emot alternativa driftformer.

Huvuddelen i offentlig regi

Att välfärdstjänsterna till större delen är skattefinansierade och att det är demokratiskt valda organ som bär det övergripande ansvaret behöver inte innebära att all produktion måste ske i kommunens eller i landstingets regi eller att den måste styras av en politisk vald nämnd. Den kan också utföras av ett offentligt bolag, av ett privatföretag eller av ett kooperativ.

Förbundet anser att en helt dominerande del av välfärdstjänsterna ska utföras i offentlig regi. En sådan avvägning överensstämmer mycket väl med den uppfattning medlemmarna uttryckt i rådslaget.

Med en helt dominerande del av verksamheten i offentlig regi kommer den generella välfärdspolitikens värdegrund att prägla välfärdstjänsterna. Politikerna får en rimlig chans att ta ansvar för såväl en kompetent upphandling som utvecklingen av de verksamheter som drivs i egen regi.

Samtidigt är de olika delsektorena så stora att även en relativt begränsad andel ger utrymme för ett antal både mindre och större seriösa alternativa producenter. Detta kan bidra både till att öka brukarnas möjligheter att påverka/välja och till en konkurrens som rätt utformad stimulerar till förbättringar av välfärdstjänsterna inom såväl offentliga som alternativa driftformer.

Konkurrens som medel för mera välfärd

Man kan välja att se konkurrens antingen som ett mål eller ett medel inom välfärdspolitik. Moderaterna ser ofta konkurrensutsättning som ett mål i sig för att därigenom åstadkomma grundläggande förändringar som leder bort från den generella välfärdspolitik. Detta kan inte vara arbetarrörelsens ställningstagande.

Däremot kan konkurrens, om den är rätt utformad, användas som ett medel bland många andra för att utveckla välfärden och leda till att skattepengarna används mer effektivt. En sådan konkurrens kan också ske inom den offentliga sektorn. Att pröva detta är nödvändigt med tanke på de snäva ekonomiska ramar som välfärdssektorn har att röra sig med.

Det faktum att samhällsmedborgarna i ökad utsträckning vill kunna påverka och välja mellan olika alternativ leder både direkt och

indirekt till en ökad konkurrensutsättning av många välfärdstjänster.

Det är först under 90-talet som konkurrens mellan producenter av välfärdstjänster har förekommit i någon större omfattning i Sverige. Forskningen har ännu ganska få resultat att visa upp. Men både svenska och utländska studier pekar på att konkurrens kan öka kostnadseffektiviteten utan att kvaliteten försämras. Deltagarna i rådslaget tycks dela den uppfattningen.

Det är konkurrensen som sådan snarare än om produktionen bedrivs privat eller offentligt som kan ge effekt. Det är osäkert om det är fråga om en engångseffekt på kostnaderna eller om fortsatt konkurrens ger ytterligare kostnadseffekter.

Det är också oklart på vilka vägar som konkurrens leder till lägre kostnader. En tolkning är att det åstadkoms genom ökad stress och större krav på de anställda. En annan tolkning är att konkurrens skapar tydligare roller, större ansvar hos var och en, och stimulerar problemlösning och förmågan att anpassa sig till lokala förhållanden med mera. Enligt bland annat en forskningsöversikt av Jan Wallenberg, Arbetslivsinstitutet, är den dominerande uppfattningen bland forskarna att den senare tolkningen bäst förklarar vad som händer åtminstone på lite sikt.

Men i det myller av försök med nya modeller och ofta politiskt styrda upphandlingar som vi sett under den relativt korta tid som upphandling av drifts-entreprenader ägt rum inom välfärdstjänsterna, har det varit svårt att se vad konkurrens skulle kunna innebära om den verkligen utnyttjades professionellt för att ge skattebetalarna mer för pengarna.

De närmast berörda, brukarna och de anställda, har inte sällan fått uppleva att kvaliteten sänkts och att anställningsvillkoren försämrats.

De slutsatser som kan dras av hittills gjorda erfarenheter talar för att det är av avgörande betydelse vilket/vilka motiv som ligger till grund för att använda konkurrensinslag inom välfärdssektorn. Erfarenheterna visar entydigt att om det är starka ideologiska motiv som ensidigt får styra skapar det negativa resultat för både allmänhet och anställda. Kvaliteten bli lidande, arbetsförhållanden och anställningsvillkor försämras. Det finns också risk för att notan för skattebetalarna blir högre. Utvecklingen i Stockholm ger många exempel på detta.

Om konkurrens inte ses som ett mål i sig, utan som ett av många medel för att utveckla välfärden, kan en rad positiva effekter nås. Kostnader kan sänkas, kvaliteten utvecklas och medborgarna kan erbjudas flera alternativ att välja mellan.

Även med en sådan inriktning är det viktigt att se att konkurrens som medel inte är oproblemiskt. Hur vi som människor förhåller oss till begreppet konkurrens beror i stor utsträckning på vilken roll och vilket perspektiv vi har. Som samhällsmedborgare är det lätt för de flesta att acceptera att det kan finnas positiva effekter av konkurrens om den utformas på rätt sätt. Det framgår också av resultatet från rådslaget.

Tankar och känslor blir helt andra om man ser på begreppet som anställd i en verksamhet, vilken ska konkurrensutsättas. I en sådan situation är det naturligt att mer se konkurrens som ett hot. Ett hot mot anställningstrygghet och levnadsstandard, vilket självklart skapar mycket negativa känslor. I det avseendet fungerar naturligtvis inte Kommunals medlemmar annorlunda än alla andra människor. Det finns många exempel på företrädare för näringslivet som håller högtidstal och prisar fördelarna med fri konkurrens, men som i sin dagliga verksamhet gör allt för att skydda sig mot och förhindra effekterna av en fri konkurrens. De karteller som nyligen avslöjats inom byggbranschen, med flera av de största företagen inblandade, är ett sådant exempel.

I vårt fackliga arbete måste Kommunal beakta båda dessa perspektiv. Samhällsutvecklingen leder till att allt mer av offentlig verksamhet blir konkurrensutsatt. Den avgörande frågan idag är hur denna konkurrensutsättning ska ske. Rätt utformat kan detta bidra till att skattebetalarna får mer och bättre välfärd för varje skattekrona. Kommunal måste på rätt sätt möta den oro som varje medlem känner när hans/hennes verksamhet utsätts för konkurrens. Det handlar både om våra förhållningssätt, hur vi bemöter våra medlemmar, och att vi har utvecklade arbetsmetoder som effektivt löser de problem som behöver lösas i sådana situationer.

I dagsläget råder en mycket förvirrad situation i de flesta kommuner och landsting om hur konkurrensutsättning och upphandling ska gå till. Det är vår uppfattning att det behövs ett utvecklingsarbete där alla berörda parter deltar för att hitta nya modeller som både tillgodoser skattebetalarnas, brukarnas och de anställdas intressen. Därför bör förbundet ta initiativ till att i några kommuner där politikerna valt att konkurrensutsätta verksamheten få till stånd sådana lokala försök. Därigenom kan vi bidra till att utveckla modeller där en rätt utformad konkurrens leder till mer välfärd för varje skattekrona och bättre arbetsvillkor för de anställda. Samtidigt kan vi genom ett sådant engagemang också utveckla kompetensen inom förbundet så att vi mera effektivt kan stödja medlemmarna i samband med upphandlingar.

Konkurrens genom upphandling

Upphandlingen av välfärdstjänster har ofta varit ensidigt inriktad på att pressa kostnader. Den starka ökningen av upphandling under konkurrens har ägt rum samtidigt som den ekonomiska krisen drabbat kommuner och landsting. Detta har bidragit till att kvaliteten många gånger kommit i kläm.

Det är ofta svårt att i ett kontrakt precisera kvalitetskrav, särskilt inom så kallade mjuka verksamheter. En del framsteg tycks ha gjorts efterhand som erfarenheter av upphandling vunnits. Men inom vissa verksamheter behövs mycket utvecklingsarbete för att kvalitetskrav ska kunna formuleras, som möjliggör såväl värdering och jämförelse av anbudena vid upphandlingen som en utvärdering av om kraven verkligen uppfyllts.

Produktionen av välfärdstjänster är mycket arbetsintensiv. Kostnaderna för arbetskraften utgör ofta tre fjärdedelar av verksamhetens totala kostnader. Skillnader i anställningsvillkor och bemanning kan därför avgöra vem som vinner i en upphandling.

Det är fackets grundläggande uppgift att hindra att arbetsgivarna konkurrerar genom att bjuda under varandra ifråga om anställningsvillkoren. Det är tveksamt om Kommunal hittills har lyckats med denna uppgift. Förbundets mål är att åstadkomma branschneutrala avtal, vilket bland annat innebär att skillnader i totalkostnader mellan avtalsområdena inte får finnas.

Inom vissa områden, bland annat kollektivtrafiken, verkar de privata arbetsgivarna ha satt i system att konkurrera med dåliga villkor för sina anställda. En brist i lagstiftningen medför att de anställda i dessa verksamheter inte omfattas av anställningsskyddet vid byte av entreprenör. Denna lucka i anställningsskyddslagen måste med det snaraste täppas till. Likaså behöver lagen om offentlig upphandling ändras, så att det blir möjligt att ta sociala hänsyn i samband med att offentlig verksamhet läggs ut på entreprenad.

Korta avtalsperioder för entreprenörerna och täta byten skapar otrygghet för de anställda, särskilt för dem som drabbas av ovan nämnda brister i lagstiftningen. Korta avtalsperioder, mindre än fem år, främjar ett kortsiktigt förhållningssätt hos arbetsgivarna. Risken är stor att såväl de anställdas utbildning som utvecklingsarbete och långsiktigt nödvändiga investeringar får stå tillbaka.

Avtalsperioderna bör vara så långa att de främjar långsiktighet, ansvar och utveckling, och investeringar. De krav detta ställer är

olika för olika verksamheter. Långsiktighet främjas och möjliggörs bäst av att beslut tas av breda och stabila majoriteter.

Kommer det förhållandet att det finns flera olika arbetsgivare att medföra en ökad konkurrens om arbetskraften, som höjer lönerna för de anställda? Hittills har inte någon sådan effekt kunnat konstateras i den tillgängliga lönestatistiken. Men vi har sett flera exempel i enskilda kommuner och landsting på att byte av arbetsgivare kan ge betydande lönehöjningar. Detta gäller såväl byten inom offentlig sektor som byte till privat arbetsgivare. Totalt, sett har lönerna för kommunals medlemsgrupper släpat efter i förhållande till andra sektorer. Utfallet har dock varit olika för olika yrkesgrupper.

Men troligen kommer konkurrensen mellan olika arbetsgivare att göra det lättare att få upp lönerna när det blir svårare att rekrytera till "Kommunals yrken".

Rådslagsgrupperna diskuterade också en rad andra frågor än de som fanns med i det individuella frågeformuläret. En sådan var: "Om du själv skulle byta arbete i morgon, vilka är dina två viktigaste krav på din nya arbetsgivare?" Grupperna skulle komma överens om vilka två krav man tyckte var viktigast. Det fanns inga färdiga alternativ att välja mellan utan deltagarna fick själva formulera sina krav. Det totala antalet svar från alla grupper som deltagit i rådslagsmötena blev mycket stort. I tabellen nedan kan man se hur svaren fördelar sig på olika huvudområden:

| Svar sorterade efter huvudområden | Antal | Procent |
|--------------------------------------|-------|---------|
| Arbetsledning/personalpolitik | 127 | 13 |
| Eget inflytande/egenmakt/delaktighet | 126 | 13 |
| Arbetets organisation och innehåll | 121 | 13 |
| Arbetstider/sysselsättningsgrad | 119 | 12 |
| Lön | 117 | 12 |
| Kompetensutveckling/utbildning | 98 | 10 |
| Arbetsmiljö – psykosocial | 94 | 10 |
| Arbetsmiljö – fysisk | 71 | 7 |
| Anställningstrygghet | 32 | 3 |
| Anställningsförmåner | 26 | 3 |
| Verksamhetens resurser/bemanning | 22 | 2 |
| Summa | 953 | 100 |

Bland de oftast förekommande svaren finns som synes förutom lönen också arbetsledning/personalpolitik, inflytande/delaktighet, arbetsorganisation, arbetstider/sysselsättningsgrad, kompetensutveckling och arbetsmiljö, både fysisk och psykosocial.

Kommunerna är ofta dåliga på att uppfylla de krav medlemmarna värderar högt. Kanske kan en ökad konkurrens mellan olika arbetsgivare bidra till förbättringar i dessa avseenden.

Jämförelse mellan upphandling och kundval

Flera intressanta skillnader finns mellan konkurrens genom upphandling och konkurrens genom kundval. I upphandlingsmodellen finns en köpare, kommunen, stadsdelsnämnden eller liknande. I kundvalsmodellen finns ett stort antal köpare, alla enskilda medborgare. I upphandlingsmodellen bestämmer i det normala fallet kommunen verksamhetens inriktning och kvalitet, med de svårigheter som nämnts ovan, och man konkurrerar med priset. I kundvalsmodellen bestämmer kommunen priset och man konkurrerar med kvalitet och verksamhetsinriktning.

Politikernas inflytande är olika i modellerna. I upphandlingsmodellen bestämmer politikerna hur stor del av verksamheten som ska upphandlas samt villkoren för upphandlingen. Verksamheten kan återgå till offentlig drift om politikerna så beslutar utan att modellen frångås. Det finns ett omfattande regelverk för arbetsrätt med mera både nationellt och på EG-nivå kring upphandlingen, även om det har stora brister som ovan nämnts.

Det är politikerna som bestämmer om kundval ska införas. Om systemet införs omfattar det hela skolan eller äldreomsorgen eller hela delverksamheter som till exempel primärvården. Det går att ha olika ägare inom systemet men inte parallella system. Politikerna bestämmer priset till exempel i form av en enhetlig eller graderad check. För att frångå kundval krävs att hela systemet skiftas. Lagstiftningen är mer oklar än ifråga om upphandlingsmodellen, när det gäller till exempel regler vid införande, arbetsrätt med mera. Vilka regler gäller till exempel när en verksamhet överläts på personalen i samband med att ett kundvalssystem införs? Är det fråga om en upphandling? Vem har arbetsgivaransvaret?

De båda konkurrensformerna lämpar sig olika väl för olika verksamheter. Kundval är uppenbart olämpligt inom den högspecialiserade sjukvården. Patienten måste få sin vård snabbt,

enkelt och ovillkorligt. Något reellt kundval kan inte heller åstadkommas inom kollektivtrafiken. Där är det oftast fråga om så kallade naturliga monopol.

Inom andra verksamheter som barnomsorgen, skolan, primärvården och äldreomsorgen kan kundvalsmodeller utformas så att medborgarnas möjligheter att påverka/välja "sin" tjänst ökar. Drivkrafterna i modellen leder till att man konkurrerar med kvalitet och verksamhetsinriktning.

Kundvalsmodellens inverkan på kommunens kostnader är mer indirekt. Konkurrensen påverkar inte direkt det pris kommunen betalar, till exempel skolpengen. Den bestämmer kommunen själv. Men konkurrensen leder, där den fungerar, till att producenterna försöker hålla nere sina kostnader för att ha råd att erbjuda kvalitet. Kommunens kostnader för att höja kvaliteten på tjänsten kan därför komma att bli lägre. Denna egenskap hos modellen är viktig eftersom den framtida utmaningen för välfärdstjänsterna troligen mer handlar om att utveckla kvaliteten än att öka kvantiteten.

Kundvalsmodellen är mer inriktad på att ge valfrihet än upphandlingsmodellen. Upphandlingar har i praktiken gjorts i så stor skala att endast stora företag kunnat lämna anbud. Det hämmar konkurrensen men också medborgarnas valfrihet, genom att alternativen blir få. Även om stordriften inte främjar effektiviteten i produktionen till exempel inom äldreomsorgen så har den ofta gynnats starkt av själva upphandlingsförfarandet. I en kundvalsmodell finns det utrymme också för små producenter, vilket bör främja mångfald.

Kundvalsmodellens svaghet är oklarheten kring demokratins och de politiskt valda organens inflytande inom modellens ram. Arbetarrörelsen har ännu inte utvecklat någon egen modell för "kundval/brukarval" utan bara kritiserat moderaternas. Begreppet kundvalsmodell bör inte användas som beteckning för en sådan arbetarrörelsens modell. Kundval associerar nog många till en kommersiell relation, inte till att varje medborgare förfogar över skattemedel för att kunna påverka/välja "sin" välfärdstjänst. Vi har emellertid avstått från att i den här rapporten försöka introducera ett nytt bättre begrepp.

Det finns ett stort utrymme för att sätta egen prägel på en modell som förenar effektivitet med valfrihet och som ger politiken strategiska roller för att säkra utbud, kvalitet och likabehandling av medborgarna.

Förbundet anser att arbetarrörelsen måste utveckla en sådan

modell och ta initiativ till försöksverksamhet för att hitta olika utformningar anpassade till verksamhetens art och de lokala förutsättningarna.

Privata företag

Privata företag finns idag inom samtliga välfärdssektorer. Förbundet anser, som framgått ovan, att kommunerna och landstingen ska vara de dominerande producenterna. Vi ser också gärna att såväl kooperativ, ideella företag och så kallade nonprofitföretag som privata företag producerar skattefinansierade välfärdstjänster, givetvis under förutsättning att de följer de lagar och regler som politikerna beslutat om.

Medlemmarna har i rådslaget mycket tydligt uttalat att kooperativ och ideella organisationer ska kunna utföra välfärdstjänster. Också i frågan om privata företag är rådslagets resultat tydligt. Andelen som är för att privata företag ska få utföra välfärdstjänster är ungefär dubbelt så stor som den andel som är emot.

På frågan om privata företag som utför välfärdstjänster ska få gå med vinst visar rådslaget en viss övervikt för dem som är emot.

Detta kan synas motsägelsefullt. Privata företag är vinstdrivande och måste väl därför tillåtas att göra vinst också när de producerar välfärdstjänster? Det ligger väl varken i brukarnas eller de anställdas intresse att de privata företagen inom välfärdssektorn är så svaga och sårbara att de inte ger vinst?

Utifrån de diskussioner som förts på fokusgrupperna gör vi följande tolkning av de till synes motsägelsefulla svaren:

Å ena sidan anser medlemmarna att såväl kooperativa och ideella organisationer som privata företag kan bidra med värdefulla insatser inom välfärdssektorn, och de har förståelse för att dessa måste gå med ett visst överskott, det vill säga ha intäkter som överstiger kostnaderna. Överskottet behövs för att inte tillfälliga svängningar ska få företag på fall, för att kunna finansiera investeringar, utvecklingsarbete och de anställdas utbildning med mera, och för att de som satsar ska få en skälig avkastning på sina investeringar.

Å andra sidan känner många medlemmar oro för att vinsterna ska bli oskäligt höga och för att vinsttänkandet ska komma att prägla välfärdstjänsterna. För att bemöta denna risk och stilla denna oro måste förbundet dels framhålla sin vilja att vara med och ta ansvar för att kommunernas och landstingens verksamheter kan hävda sig så framgångsrikt i konkurrensen att de förblir de dominerande

producenterna. Dels måste vi också formulera ett antal villkor som ska vara uppfyllda.

Vår analys av problemet med vinstbegreppet kan delas upp i tre ställningstaganden:

1. Vinstintresset ska inte få styra
vem som får del av välfärden

En frågeställning kring vinstbegreppet är vilka konsekvenser ett företags krav på vinst kan få på tillgång till vård, skola och omsorg för individer och grupper. Finns det risk att vinstdrivande företag försöker välja bort vårdkrävande patienter inom vården eller barn med särskilda behov inom skolan och barnomsorgen? Det är vår bedömning att det är här som några av de avgörande frågorna finns beträffande hur vinst kan riskera påverka välfärden.

Ett oavvisligt krav är att alla modeller för brukarinflytande, valfrihet, upphandling och konkurrensutsättning utformas så att ett företags krav på vinst aldrig kan påverka vem som får del av välfärdstjänsterna och på vilka villkor. Det ska till exempel inte vara möjligt att med en privat vårdförsäkring köpa sig till förtur inom den offentligt finansierade sjukvården. Följande krav måste vara uppfyllda:

- Den mängd välfärdstjänster som står till medborgarnas förfogande ska bestämmas av politiska beslut, inte av privata företags vinstkalkyler.
- De villkor på vilka medborgarna får del av välfärdstjänsterna ska bestämmas genom politiska beslut.
- Det är nödvändigt att kommunerna och landstingen driver verksamhet i egen regi för att kunna utveckla en hög kompetens.
- Nivån på ersättningen, till exempel skolpengen, måste vara skälig. Den får inte som är fallet i Stockholm gynna friskolorna i förhållande till de kommunala skolorna.
- Välfärdstjänster som är så kallade naturliga monopol ska inte drivas av privata företag. Då kan inte politikerna ta det nödvändiga ansvaret. Viktiga exempel är de stora högspecialiserade sjukhusen åtminstone i alla de landsting där det inte finns utrymme för mer än ett stort akutsjukhus.

2. Alla verksamheter bör skapa ett överskott
som tryggar framtiden

Alla verksamheter bör oavsett om de är offentliga eller privata skapa någon form av ekonomiskt överskott för att få resurser för utveckling

och trygghet inför framtiden. För privata företag kallas detta överskott för vinst.

Om man accepterar tanken att privata företag ska kunna utföra insatser inom välfärdssektorn, vilket en majoritet av medlemmarna gör, så kräver "logiken" att man accepterar att det finns en viss vinst. Resultatet från rådslaget och den allmänna debatten om vinstbegreppet visar att det förmodligen inte är vinsten i sig utan vinstnivån som är mest avgörande för om det ska uppfattas som rätt och rimligt.

Detta bekräftas också av diskussionerna i fokusgrupperna. Många deltagare har konstaterat att tillåter man privata företag så måste man acceptera att de ger någon form av vinst. I många grupper har också frågan väckts om varför det inte skulle kunna vara möjligt att även skapa motsvarande överskott inom offentlig verksamhet. Detta kan stimuleras genom att nya driftformer utvecklas inom offentlig verksamhet, till exempel genom så kallade intraprenader

Utifrån diskussionerna i fokusgrupperna drar vi slutsatsen att det finns ett brett stöd för att acceptera överskott och vinster som återinvesteras i verksamheten. Det är vår erfarenhet att många av Kommunals medlemmar arbetar inom verksamheter med svag ekonomi. Det gäller både inom privat och offentlig sektor. Detta leder till försämrade anställningstrygghet, arbetsmiljö och minskad framtidstro. Därför är det i vårt intresse att alla verksamheter där vi har medlemmar skapar ekonomiska överskott som tryggar framtiden.

3. Företag som lever upp till kvalitetskraven och ger bra arbetsvillkor ska kunna gå med vinst.

De diskussioner som förts i fokusgrupperna visar att medlemmarnas oro beträffande vinstintressets påverkan på välfärden också handlar om att det inte är försvarbart att göra vinster på skattebetalarnas bekostnad genom att fuska med kvaliteten i välfärdstjänsterna och genom att försämma arbetsvillkor och arbetsmiljö för de anställda.

Detta kan bara förhindras genom att upphandlingar genomförs och kontrakt sluts på ett professionellt sätt. Politikerna har i dag alla de grundläggande instrument som krävs för detta, men måste använda dem rätt. Kompetensen behöver höjas i alla led från det att anbudsunderlag formuleras, till att kontrakt sluts, genomförs och kontinuerligt utvärderas. Entreprenadkontrakt ska innehålla tydliga krav på verksamhetens kvalitet. Det ska finnas överenskommelser om långsiktiga investeringar. Anställda ska tillförsäkras bra löner och

anställningsvillkor. Därigenom kan oseriösa företag sorteras bort.

Kommunal kan aldrig acceptera att vinster skapas genom dålig servicekvalitet, genom att "leva på rost och röta", genom att verksamheten utarmas eller att personalen förslits. Kvalitetskraven på offentligt driven verksamhet kommer då också att skärpas.

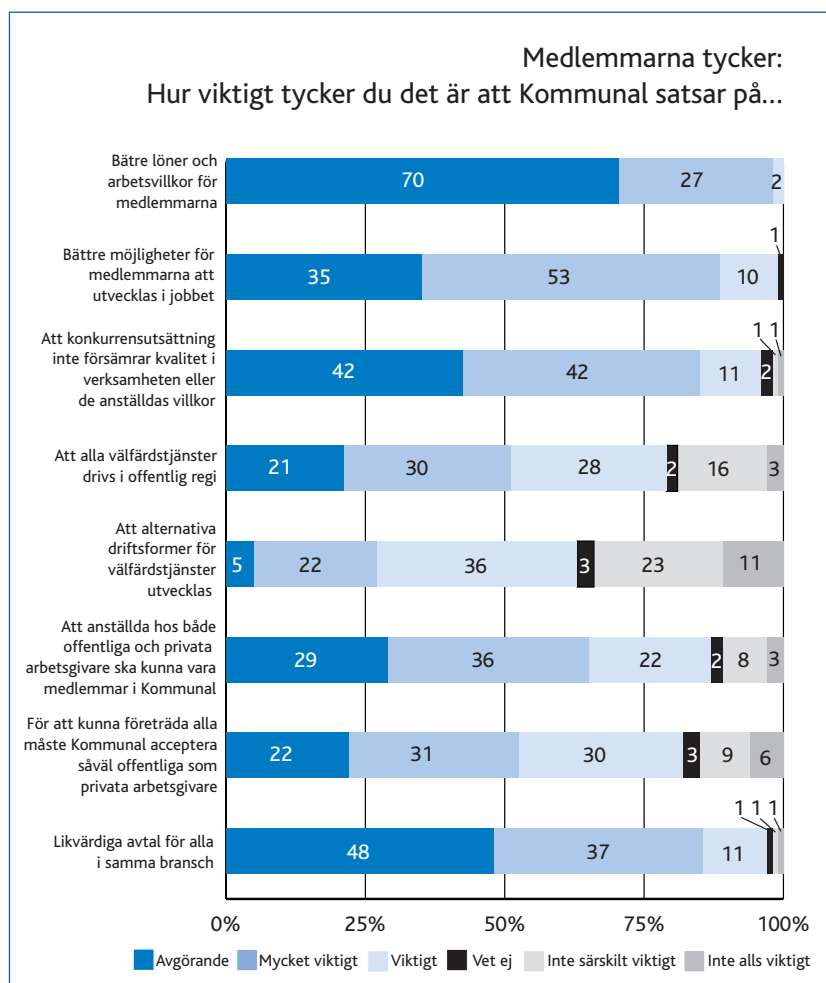
Företag som svarar upp mot dessa krav ska kunna ge vinst.

För att tillåtas verka på en marknad för skattefinansierade välfärdstjänster måste varje producent, offentlig såväl som privat, acceptera vissa nationellt fastställda kvalitetskrav. Tillsynen måste omfatta alla. Meddelarfriheten, det vill säga de anställdas rätt att offentligt påtala missförhållanden, bör gälla inom all skattefinansierad verksamhet. Följande villkor måste alltså vara uppfyllda:

- Kommunernas och landstingens egna verksamheter ska ha rätt att lägga anbud och ska som regel också göra det. Med egna seriösa anbud kan för höga priser och oskäligen vinster lättare undvikas.
- Vinsten får inte byggas på dumping av de anställdas löne- och anställningsvillkor: Det är en av förbundets viktigaste uppgifter att hindra detta.
- Offentlig insyn och möjlighet till utvärdering av företagets verksamhet måste finnas.
- De nationella kvalitetskrav som ställs på alla producenter inom respektive sektor måste uppfyllas.
- Företaget måste förstås uppfylla de krav som finns i upphandlingskontraktet.

6. Kommunals uppdrag

Kommunal har som fackförbund alltid haft två arenor att agera på. Dels ska förbundet företräda medlemmarna gentemot arbetsgivaren, när det gäller löner och andra anställnings- och arbetsvillkor. Dels måste förbundet också bevaka medlemmarnas intressen i den politiska processen, särskilt då det handlar om beslut som rör arbetsmarknaden och välfärdssystemet. Kommunals dubbla uppdrag är en naturlig konsekvens av att medlemmarna är både arbetstagare och medborgare. Men hur bör avvägningen mellan det rent fackliga och det politiska uppdraget göras? Var ligger balanspunkten i frågan om de alternativa driftformerna?



Deltagarna i rådslagsmötena diskuterade också gruppvis vilken uppgift och inriktning Kommunal behöver för att få nöjda medlemmar. Under rubriken "Detta vill vi att Kommunal ska syssla med"

fick rådslagsgrupperna redovisa sina prioriteringar. Tabellen visar hur de vanligast förekommande svaren från grupperna fördelar sig på huvudområden. Rangordningen mellan dessa stämmer väl överens med resultatet av själva rådslaget.

| Svar sorterade efter huvudområden | Antal | Procent |
|--|-------|---------|
| Förhandla om löner | 469 | 24 |
| Förhandla om anställningsvillkor | 419 | 21 |
| Påverka politiker/lagstiftare | 213 | 11 |
| Verka för inflytande i arbetsmiljöfrågor | 161 | 8 |
| Förhandla om pensioner | 134 | 7 |
| Ge rådgivning på begäran | 104 | 5 |
| Totalt antal svar | 1 995 | 100 |

Svaren på rådslagets frågor om vad Kommunal ska satsa på visar den allra starkaste uppslutningen i de frågor där förbundet ska företräda medlemmarna gentemot arbetsgivaren.

I stort sett alla anser det avgörande, mycket viktigt eller viktigt att Kommunal satsar på att förbättra löner och anställningsvillkor, på att förbättra möjligheterna att utvecklas i jobbet, på att konkurrensutsättning inte får försämra kvaliteten i verksamheten eller de anställdas villkor, och på att avtalen ska vara likvärdiga för alla i samma bransch.

Detta är föga förvånande. Det var för uppgifter av detta slag som fackföreningar en gång bildades. Större delen av det fackliga engagemanget och resurserna har alltid ägnats åt dessa frågor.

Att både offentligt och privat anställda ska kunna vara medlemmar i Kommunal, och att förbundet måste acceptera såväl offentliga som privata arbetsgivare tycker en mycket stor majoritet, 89 procent respektive 83 procent, är avgörande, mycket viktigt eller viktigt. Dessa frågor kan väl hänföras både till det "kärnfackliga" och till det mer politiska uppdraget.

Men en klar majoritet tycker också att det är avgörande, mycket viktigt eller viktigt att Kommunal satsar på "att alla välfärdstjänster drivs i offentlig regi" och "att alternativa driftformer för välfärdstjänster utvecklas", 79 procent respektive 63 procent. Detta ser vi som ett uttryck för att "det dubbla uppdraget" har ett klart stöd hos medlemmarna.

Svaren på de båda senare frågorna är till synes motstridiga. Bland de medlemmar som svarat att de anser det viktigt att alla välfärds-tjänster drivs i offentlig regi tycker ungefär hälften samtidigt att det är viktigt att alternativa driftformer utvecklas.

Vår tolkning av svaren på dessa två frågor tillsammans med övriga rådslagssvar är att medlemmarna anser att de kommunala verksamheterna ska vara de dominerande producenterna av välfärds-tjänster, men att en klar majoritet samtidigt är öppna för alternativa driftformer.

Den framtida fördelningen mellan offentligt driven verksamhet och alternativa driftformer beror enligt vår bedömning i stor utsträckning på hur den offentliga sektorn själv utvecklar sin verksamhet. Huvudfrågan är inte att med ideologiska argument övertyga allmänheten om fördelen med en solidariskt finansierad och offentligt bedriven välfärd. Detta är naturligtvis viktigt, men mycket talar för att arbetarrörelsen redan vunnit den striden. Många undersökningar bekräftar att den generella välfärdspolitiken har ett mycket brett folkligt stöd.

Det enda som kan undergräva detta starka stöd är enligt förbundets uppfattning att den offentliga sektorn inte klarar av att "leverera" det skattebetalarna förväntar sig att de har rätt att få. Under senare år har det uppstått allt fler sådana situationer. Fortsätter den utvecklingen kan det leda till att människor i besvikelse över att inte få valuta för sina skattepengar börjar lyssna på de nyliberala röster som vill åstadkomma ett skifte till ett system där den enskilde själv svarar för sin och familjens välfärd.

Hittills har systemförändrarna varit på offensiven och arbetarrörelsen på defensiven i debatten om välfärdens framtid. Detta måste vi ändra på. Det är vi som tror på styrkan i den generella välfärden som är skyldiga att fullt ut visa att vår modell verkligen kan hålla vad den lovar. Den striden handlar inte främst om att fortsätta ett ideologiskt försvar för det som redan skapats. I stället krävs ett omfattande utvecklingsarbete för att bevisa att offentligt driven verksamhet ger medborgarna störst trygghet, mest valuta för skatten och störst möjlighet att utveckla sin egen livskvalitet.

Mycket talar för att de kommande 10-20 åren kommer att kännetecknas av en hårdnande konkurrens om arbetskraften. För att kommun- och landstingspolitiker ska kunna se sina visioner om välfärden förverkligade behöver de utveckla en arbetsgivarpolitik som

gör de kommunala jobben attraktiva. Arbetsinnehåll och arbetsvillkor måste förbättras så att tillräckligt många väljer att viga sitt yrkesliv åt att skapa välfärd för andra medmänniskor.

På så sätt går "det dubbla uppdraget" samman till att bli en helhet. Rådslaget visar att medlemmarna prioriterar det fackliga "kärnuppdraget" med löner, anställningsvillkor, utveckling i jobbet, likvärdiga avtal för alla i samma bransch etc. Vår strategi för att göra det handlar om att förändra arbetsorganisationen så att medlemmarna kan få inflytande och personlig utveckling och kan påverka sin löneutveckling och arbetsmiljö. Många viktiga beslut som påverkar välfärden ska kunna tas i mötet mellan den anställde och brukaren. Då kan brukaren påverka sin omvårdnad och service. Den anställde kan påverka sitt arbete och därigenom känna arbetsglädje, vilket bidrar till att förhindra förslitning och utbrändhet.

Medborgarnas stöd för den offentliga sektorn kommer slutligen att avgöras av hur de uppfattar att deras skattepengar kan användas på bästa sätt. Att en verksamhet är berättigad utifrån solidaritetsargument är ingen garanti för att den också fungerar bra. Om vi ska vinna medborgarnas stöd behöver vi ha egna idéer om hur servicen kan utvecklas och förbättras. Vi måste ställa krav både på offentliga och privata producenter. Kommunal bör bland annat aktivt bidra till att utveckla nationella och lokala kvalitetskrav för de olika välfärdstjänsterna.

Lyckas vi utveckla de arbetsplatser där våra medlemmar arbetar så bidrar detta också till att utveckla välfärden. Våra krav måste gälla oavsett om det är privata eller offentliga arbetsplatser. Oavsett var Kommunals medlemmar arbetar ska de känna att vi står på deras sida och att vi klarar av vårt fackliga "kärnuppdrag". Rådslaget visar att även våra privatanställda medlemmar anser att det är viktigt att en huvuddel av välfärden drivs i offentlig regi. Därför har vi ett särskilt ansvar för att utveckla idéer om hur den offentliga sektorn ska kunna rustas för att klara framtidens utmaningar.

Utifrån dessa idéer ska vi bjuda in våra offentliga arbetsgivare till ett spännande förnyelsearbete.

7. Våra förslag i punktform

- Valfärdstjänsterna ska finansieras med skatter och fördelas efter behov.
- Demokratiskt valda organ, inte marknaden, ska bestämma i övergripande frågor.
- Den helt dominerande delen av valfärdstjänsterna ska utföras i offentlig regi.
- Politikerrollen behöver utvecklas för att säkerställa att nödvändiga utvecklingsinsatser genomförs inom offentliga verksamheter och att upphandling av entreprenader sker på ett kompetent sätt.
- För att säkerställa kvalitet och fortsatt medborgarstöd för valfärdstjänsterna måste utrymme skapas för varje medborgare att kunna påverka och välja "sin" tjänst.
- Reell valfrihet för alla kräver ökade resurser. Valfärdstjänsterna måste prioriteras framför skattesänkningar och utgiftsökningar på andra områden. För att valfärdssektorn ska kunna svara upp mot behoven i samhället och för att skapa goda arbetsvillkor för personalen krävs ökade resurser till offentliga sektorn.
- Risken för att valfrihet ska leda till ojämlikhet och segregering måste motverkas genom utformning av regelverk som gäller lika för alla producenter.
- Konkurrens kan, om den är rätt utformad, vara ett medel för att få mer valfärdstjänster för skattepengarna. Det måste vara en konkurrens på lika villkor där uppsatta kvalitetskrav säkerställs och som stimulerar till en effektiv användning av resurserna.
- Utbudet av valfärdstjänster och de villkor på vilka medborgarna får del av tjänsterna ska bestämmas av politiska beslut, inte av privata företags vinstkalkyler.
- Förbundet ska aktivt verka för att kommunala verksamheter utvecklas och hävdar sig i konkurrensen.
- Kommunernas och landstingens egna verksamheter ska ha rätt att lägga anbud och ska som regel också göra det. Med egna seriösa anbud kan för höga priser och oskäligen vinster lättare undvikas.
- Valfärdstjänster som är så kallade naturliga monopol ska inte drivas av privata företag. Då kan inte politikerna ta det nödvändiga ansvaret. Viktiga exempel är de stora högspecialiserade sjukhusen samt vatten- och avloppsverksamheten.

- Alla verksamheter, såväl privata som offentliga, bör kunna skapa någon form av överskott som ger resurser för utveckling och trygghet.
- Kommunal kan aldrig acceptera att vinst skapas genom dålig servicekvalitet, genom att verksamheten utarmas eller att personalen förslits.
- Inom vissa områden ska konkurrens och alternativa driftformer inte få förekomma. Det gäller i synnerhet för myndighetsutövning.
- Spelreglerna för konkurrens måste vara tydliga. De ekonomiska incitamenten ska vara sunda. Konkurrensen bör utformas så att den stimulerar kvalitet.
- Kommunal ska aktivt bidra till att utveckla nationella och lokala kvalitetskrav för välfärdstjänsterna.
- Meddelarfriheten ska gälla inom all skattefinansierad verksamhet.
- Lika konkurrensvillkor förutsätter branschneutrala kollektivavtal som förhindrar underbudskonkurrens. Våra fackliga krav måste riktas mot alla arbetsgivare oavsett ägandeform.
- De brister i lagstiftningen som leder till otrygghet för vissa medlemsgrupper i samband med byte av entreprenör måste snarast rättas till.
- Kommunal måste utveckla kompetensen inom den egna organisationen i frågor som rör konkurrensutsättning och upphandling.
- Arbetarrörelsen bör utveckla en egen upphandlingsmodell samt en modell för brukarnas möjligheter att välja mellan olika utförare som förenar effektivitet med valfrihet och som garanterar att ansvaret för utbud, kvalitet och likabehandling ligger hos de politiskt förtroendevalda.
- Kommunal ska ta initiativ till utvecklingsprojekt som utvecklar och förbättrar de offentliga välfärdstjänsterna så att våra medlemmar får möjlighet till ett utvecklande arbete och samhällsmedborgarna en god service av hög kvalitet. Därigenom kan vi stärka stödet för den generella välfärdspolitikerna.
- Kommunal ska aktivt verka för att välfärdstjänsterna håller en hög kvalitet och att politikerna tar sitt arbetsgivaransvar då det gäller konkurrenskraftiga löner och en god arbetsmiljö.

Bilaga

På de följande sidorna återges två kapitel ur 2001 års rapport med titeln "Solidaritet och valfrihet i välfärden", som behandlades på Kommunals kongress.

Det är dels rapportens andra kapitel, som redovisade hur förbundet ställt sig till entreprenadfrågan på tidigare kongresser. Dels är det tredje kapitlet, som beskriver de privata företagens intåg i de offentliga verksamheterna.

Kommunal och entreprenadfrågan

Den så kallade entreprenadfrågan har funnits med på dagordningen ända sedan förbundet bildades år 1910. Frågan har gällt i vilka fall som Kommunal kan acceptera att kommunen anlitar entreprenörer istället för att utföra produktionen i egen regi. Kommunal har verkat för att hålla nere antalet entreprenader. De privata entreprenörerna har nästan uteslutande funnits inom de tekniska verksamheterna. Inte förrän Åre kommun i slutet av 80-talet lät en privat entreprenör överta driften av hela den tekniska förvaltningen har några mer omfattande drift-entreprenader förekommit.

Privatläkare, ett antal privata skolor och vårdhem med flera är exempel på privata verksamheter som till någon del finansierats av samhället, och som alltid har förekommit. Någon tendens till ökning har dock inte funnits förrän under det senaste decenniet.

Den mycket omfattande utbyggnaden av vården, omsorgen och skolan under 60-, 70- och 80-talen ägde rum nästan helt i kommunernas och landstingens regi. De sex åren med borgerlig regering 1976-82 avvek inte i detta avseende. Driftentreprenader inom välfärdstjänsterna blev en företeelse först under 90-talet.

Den snabba utbyggnaden av välfärdstjänsterna under 70-talet medförde att förbundets medlemsantal ökade mycket kraftigt. Ägarfrågan spelade ingen stor roll på Kommunals kongresser 1973 och 1978. Krav på kommunalisering av begravningsväsendet ("samhällsansvar från vaggan till graven") och på ställningsstagande mot bolagisering av Göteborgs hamn framfördes dock i motioner. Förbundet krävde en minskad andel entreprenader. Men diskussioner om löner och anställningsvillkor för de snabbt växande medlemsgrupperna dominerade helt.

Några år in på 80-talet började nya tongångar höras i samhällsdebatten. Och på förbundskongressen 1983 fördes en mycket engagerad debatt om den offentliga sektorns framtid. Den mest omfattande debatten gällde ett förslag om utvidgad medborgarmedverkan inom kommunernas och landstingens verksamheter. Förslaget utgick helt från ett medborgarperspektiv. Den kraftiga utbyggnaden av verksamheterna hade ökat avståndet till medbor-

garna. Medborgarmedverkan skulle fördjupa demokratin och motverka de risker som låg i storskaligheten.

Ekonomiska aspekter på utvecklingen berördes mycket lite. När kongressen beslutade att den kommunala bolagsformen borde begränsas till de fall då det fanns behov av samordning över kommungränserna, så sågs det uteslutande som en demokratifråga, en fråga om medborgarnas insyn i verksamheterna. Frågan om hur medlemmarna påverkades i sin roll som anställda berördes knappt.

Kongressen 1988 ändrade på detta beslut. Frågan om kommunala bolag skulle betraktas som en lämplighetsfråga. Ett argument var att det fackliga inflytandet inte var sämre i de kommunala bolagen än i förvaltningarna.

Under 90-talet ägde stora förändringar rum, både vad gäller förutsättningarna för kommunernas och landstingens verksamhet och i synen på alternativa driftformer. Även politiskt ägde en scenförändring rum. Nästan alla kommunledningar oavsett partifärg har ökat andelen alternativa driftformer. Ökningstakten har varit hög under andra halvan av 90-talet. Men ökningen har skett från en låg nivå varför andelen alternativa driftformer i "mjuka" verksamheter ännu vid 90-talets utgång är relativt låg. Undantag finns dock. I storstäderna och ett antal förortskommuner är andelarna relativt höga och ökar snabbt. Det gäller särskilt inom äldreomsorgen och skolan.

Borgerligt styrda moderatdominerade kommuner driver på av ideologiska skäl. Kommunerna och välfärdstjänsterna är idag i fronten för moderaternas politik. Man försöker i snabb takt ändra förutsättningarna för välfärdspolitiken utan att inneha regeringsmakten. Basen är ett antal "säkra" kommuner. Ägande- och driftform ses inte som en lämplighetsfråga utan allt som kan göras av någon annan än kommunen ska också göras av någon annan. Moderaterna vill på detta sätt föra bort välfärdstjänsterna från politikernas inflytande till marknaden. De etablerar en ordning där de politiska organen varken har direktinflytande genom egen regi eller kan formulera villkoren för en entreprenad.

Samtidigt införs olika pengsystem som till exempel skolpeng och äldrepeng, vilka kan ge en viss valfrihet för medborgarna, men samtidigt förstärker marknadssynsättet på välfärdstjänsterna. För moderaterna är det genom att rösta med fötterna (kund/marknad), inte genom att kräva och agera för att förbättra (medborgare/politik),

som individen ska utöva inflytande. En civilrättslig relation mellan en köpare och en säljare etableras istället för en offentligrättslig mellan en medborgare och en politiskt styrd verksamhet. Politikens roll begränsas till att finansiera pengsystemet. Ytterst vill moderaterna ersätta skattefinansieringen med en försäkringsfinansiering.

Kommunals syn på alternativa driftsformer har också förändrats under 90-talet. I handlingsprogrammet "Vårt arbete. Vår framtid", som antogs av 1993 års kongress, intar förbundet en pragmatisk inställning:

”Vi måste förutsättningslöst lära oss att analysera vilka för- och nackdelar olika driftsformer kan ha i olika sammanhang. I varje enskilt fall måste denna analys utgå från de lokala förutsättningarna. Det avgörande för vårt ställningstagande ska vara det totala utbytet som medlemmarna får av sitt arbete i respektive driftsform. I det totala utbytet ingår lön, allmänna anställningsvillkor, sociala förmåner, inflytande och utvecklingsmöjligheter i arbetet.”

I programmet sägs också att "Vi behöver utveckla system där vi kan använda marknadsfunktioner för att öka effektiviteten och kvaliteten. Samtidigt måste vi kunna garantera att de fördelningspolitiska målen sätter gränser för marknadskrafternas spel".

När alternativa driftsformer har blivit vanligare under 90-talet, har antalet privatanställda medlemmar ökat. Förbundet har kämpat för att medlemmarna ska få bra anställningsvillkor och utvecklingsmöjligheter oavsett om de är privat eller kommunalt anställda.

Det har också varit så självklart att det nästan inte behövs sägas, att förbundet anser att vård, omsorg och skola ska vara tillgängliga för alla på lika villkor, fördelas efter behov och i huvudsak finansieras med skatter.

Den politiska scenförändringen och det hårda ekonomiska omvandlingstryck som kommunsektorn varit utsatt för under 90-talet har ökat behovet av en samlad förbundspolicy. Förbundsmötet i Kalmar 1999 beslöt därför att en utredning skulle göras till kongressen 2001.

De privatas intåg i kommunerna

Kommunerna och landstingen, som ansvarar för medborgarnas försörjning med välfärdstjänster, har under 90-talet öppnats alltmer för konkurrens från privata företag av olika slag.

Det politiska ansvaret för välfärdstjänsterna vilar fortfarande på kommun- och landstingspolitikerna, och tjänsterna finansieras liksom tidigare helt eller till större delen genom skatter. Sätillvida är den svenska välfärdsmodellen intakt.

Men det tredje kännetecknet för modellen i dess klassiska utformning, att också själva produktionen av tjänsterna skulle bedrivas i offentlig regi (även om det alltid funnits undantag som bekräftat regeln), har alltså genom utvecklingen under det senaste decenniet börjat suddas ut.

90-talet i backspegeln

I beskrivningen av utvecklingen inriktar vi oss i huvudsak på vad som hänt när det gäller de centrala välfärdstjänsterna – barnomsorgen, skolan, sjukvården och äldreomsorgen. De ingår alla i kommunernas (respektive landstingens) obligatoriska uppgifter, vilket betyder att dessa är skyldiga att se till att tjänsterna finns och inte kan avsäga sig det yttersta ansvaret för dem. Det är framför allt inom välfärdssektorn som de ökade privata inslagen i produktionen markerar något nytt och kontroversiellt.

Vi tar också upp kollektivtrafiken. Det är på det området som de privata producenterna har gjort den största inbrytningen i den kommunala verksamheten. Här framträder också med särskild skärpa vissa problem som följer med konkurrensutsättning.

Vilka är de privata producenterna?

Innan vi tar en titt i backspegeln för att beskriva vad som hänt under 90-talet bör vi dock ta reda på vad det är för privata aktörer som håller på att etablera sig inom kommunsektorn.

Fram till slutet av 80-talet drevs kommunernas och landstingens verksamhet inom välfärdsområdet till övervägande del i traditionell förvaltningsform, det vill säga i de ansvariga förvaltningarnas egen regi. Under 90-talet har som sagt växande delar av verksamheten

tagits över av producenter inom den privata sektorn och börjat drivas i vad som kallas alternativa driftformer. De huvudsakliga alternativa driftformerna är enligt Kommunförbundets indelning:

- Kommunala företag
- Kommunala driftentreprenader
- Bidragsfinansierad enskild verksamhet
- Kundvalssystem med check
- Platser på enskild institution

Kommunala företag ägs till minst 50 procent av en eller flera kommuner men är juridiskt självständiga från dessa. 1997 fanns det cirka 1 500 kommunala rörelsedrivande företag, de flesta med inriktning på fastighetsförvaltning, kommunal teknik och kommunikation. De är inte så vanliga inom välfärdsområdet men det fanns dock 1997 cirka 125 kommunala företag verksamma inom vård, skola, barnomsorg, kultur och fritid.

En *kommunal driftentreprenad* föreligger när ett företag eller en förening driver kommunal verksamhet på uppdrag av kommunen. Det är kommunen som beslutar om mål och inriktning och som är ansvarig gentemot de brukare som omfattas av verksamheten. Om en kommun vill anlita en entreprenör för drift av en viss verksamhet måste driften upphandlas enligt lagen om offentlig upphandling. Kommunen betalar för utförda tjänster enligt ett avtal med entreprenören. Kommunala driftentreprenader förekommer traditionellt framför allt på det kommunaltekniska området men har under 90-talet blivit rätt vanliga även inom välfärdssektorn, särskilt inom äldre- och handikappomsorgen och barnomsorgen (personalkooperativ).

Bidragsfinansierad enskild verksamhet är verksamhet som inte bedrivs på uppdrag av kommunen men som ändå får bidrag eller annat stöd från kommunen. Det kan vara en förening eller ett kooperativ. Eftersom det inte är fråga om kommunal utan om enskild verksamhet så är det inte aktuellt med offentlig upphandling av driften. Enskilda verksamheter inom välfärdssektorn som till stor del finansieras med kommunala bidrag är enskild barnomsorg (föräldrakooperativ) och fristående skolor.

Kundvalssystem med check (eller pengsystem, som det ofta kallas) innebär att kommunen inbjuder privata producenter som får konkurrera på lika villkor med den kommunala egenregin om att utföra vissa tjänster åt medborgarna. Kommunen prövar de privata aktörernas lämplighet utifrån fastställda kriterier och de som bedöms vara

lämpliga får auktorisation. De medborgare (brukare) som har rätt att utnyttja tjänsterna får av kommunen en "check" som motsvarar en viss summa pengar och kan för checken köpa tjänster från någon av de konkurrerande producenterna. Denne löser sedan in checken hos kommunen och får på så sätt betalt för utfört arbete. Checksystem finns framför allt inom skolan och barnomsorgen och i viss utsträckning inom äldreomsorgen, särskilt hemtjänsten.

Platser på enskild institution avser sådana vård- eller omsorgsplatser som kommunen köper styckevis till exempel på ett behandlingshem eller i särskilt boende. Detta är den dominerande driftformen inom missbrukarvården.

Utvecklingen i fågelperspektiv

Vi ska först försöka ge en översiktlig bild av utvecklingen inom hela välfärdsområdet och dess olika delar. Därefter går vi in på de viktigaste enskilda verksamheterna för att ge en mer detaljerad beskrivning av situationen och tendenserna inom dessa.

Tabell 1. Sysselsatta i alternativa driftformer inom olika verksamhetsområden 1991 och 1997

| | Antal inom alternativa driftformer 1991 (personer) | Andel av totalt antal sysselsatta 1991 (procent) | Antal inom alternativa driftformer 1997 (personer) | Andel av totalt antal sysselsatta 1997 (procent) |
|--|--|--|--|--|
| Barnomsorg inom förskola | 3 635 | 2,5 | 9 833 | 9,2 |
| Annan barnomsorg | 730 | 1,3 | 1 037 | 3,7 |
| Grundskoleutbildning | 1 077 | 0,6 | 4 041 | 2,6 |
| Gymnasial yrkesutbildning | 364 | 1,8 | 992 | 9,4 |
| Studieförberedande gymnasial utbildning | 396 | 1,2 | 529 | 1,6 |
| Sluten sjukvård | 7 452 | 2,5 | 9 913 | 4,4 |
| Läkarmottagningar och vårdcentraler | 11 068 | 11,6 | 10 153 | 20,5 |
| Annan hälso- och sjukvård (laboratorier, blodcentraler, tandhygienister etc) | 5 570 | 38,7 | 8 947 | 66,1 |
| Tandvård | 9 754 | 29,2 | 9 206 | 43,1 |
| Vård och service till boende i servicehus och ålderdomshem | 1 670 | 1,9 | 10 183 | 9,1 |
| Hemtjänst, dagcenter och handikapptransporter | 1 519 | 1,8 | 6 808 | 7,9 |
| Summa | 43 235 | 4,2 | 71 642 | 8,5 |

Källa: Statistiska Centralbyrån och SOU 1999:133

Statistiska Centralbyrån har sammanställt uppgifter om antalet sysselsatta inom vissa kommunala och landstingskommunala verksamheter åren 1991 och 1997. I *tabell 1* anges hur många av dessa som arbetar i alternativa driftformer inom respektive område och hur stor andel de utgör av det totala antalet sysselsatta. De förändringar som redovisas måste emellertid tolkas försiktigt, eftersom statistiken är behäftad med vissa brister.

Sammanlagt var det alltså omkring 72 000 som arbetade i olika alternativa driftformer 1997 mot 43 000 år 1991, en kraftig ökning. Det totala antalet sysselsatta inom dessa verksamhetsområden minskade däremot under samma period från 1 042 000 till 839 000. De alternativanställdas andel fördubblades från 4,2 till 8,5 procent.

Till de områden där det fanns många anställda i alternativa driftformer 1997 och där samtidigt deras andel av alla sysselsatta inom området var hög hör framför allt förskolan, delar av hälso- och sjukvården samt äldreomsorgen. Av dessa verksamheter är det särskilt inom förskolan och äldreomsorgen som de anställda i de alternativa driftformerna ökat markant, både i antal och andel, mellan 1991 och 1997.

Ett annat sätt att beskriva utvecklingen har Kommunförbundet använt i en nyligen utgiven rapport, som sträcker sig några år längre fram i tiden. I rapporten anges andelen entreprenader av den kommunala verksamheten på olika områden, med driftkostnaderna som mått. Landstingens verksamhetsområden ingår inte.

Begreppet entreprenad används här i en vidare mening än enligt definitionen tidigare i detta kapitel. Här ingår all verksamhet som med ekonomiskt stöd från kommunen och under dess ansvar utförs av andra producenter. Det betyder att inte bara kommunala drift-entreprenader omfattas utan även bidragsfinansierad verksamhet, kundvalssystem och platser på enskild institution. Till det kommer också köp av tjänster från andra kommuner och från stat och landsting.

Det viktiga för vårt syfte är dock inte exakt vilken måttstock vi använder utan att vi med det mått vi har kan beskriva hur utvecklingen varit och vad det finns för likheter och olikheter mellan olika verksamhetsområden. Det kan man få en uppfattning om när man tittar på *tabell 2*. I politisk verksamhet ingår bland annat nämnd- och styrelseverksamhet och revision. Riktade insatser avser flyktmottagande och arbetsmarknadsåtgärder. Affärsverksamhet omfattar bland annat bostäder, lokaltrafik, energi, vatten och avfall. Siffrorna för 1995 och 1996 är enligt Kommunförbundet något osäkra.

Tabell 2. Entreprenadtjänsters andel av kommunernas driftkostnader 1995-99. Procent

| | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 |
|-----------------------|------|------|------|------|------|
| Politisk verksamhet | 0,9 | 2,2 | 2,1 | 1,9 | 1,9 |
| Infrastruktur | 3,1 | 4,7 | 4,7 | 6,9 | 9,1 |
| Kultur och fritid | 1,7 | 2,0 | 2,6 | 2,4 | 2,3 |
| Pedagogisk verksamhet | 6,9 | 8,2 | 9,2 | 10,1 | 10,9 |
| Vård och omsorg | 11,0 | 11,5 | 10,5 | 12,6 | 12,9 |
| Riktade insatser | 1,8 | 1,7 | 2,7 | 3,6 | 2,1 |
| Affärsverksamhet | 4,7 | 6,5 | 8,0 | 11,5 | 8,4 |
| Totalt | 7,0 | 8,3 | 8,6 | 10,2 | 10,6 |
| Därav från | | | | | |
| offentlig leverantör | 4,3 | 4,2 | 4,2 | 4,3 | 4,2 |
| privat leverantör | 2,7 | 4,1 | 4,4 | 5,9 | 6,4 |

Källa: Svenska Kommunförbundet: Kommunernas marknadsutnyttjande 1995-1999.

Det är tydligt att entreprenader (i vid mening) är särskilt vanliga på välfärdsområdet (pedagogisk verksamhet och vård och omsorg) och att de totalt sett ökat under den beskrivna perioden. Ökningen är särskilt markant för andelen för privata entreprenörer. De offentliga entreprenaderna – som framför allt består av tjänster köpta från andra kommuner – har varken ökat eller minskat sin andel.

Inom vilka verksamhetsområden de privata entreprenörerna är som starkast framgår av *tabell 3*. Tabellen, som avser situationen 1999, visar att det är samma områden som framträder, men i synnerhet vård och omsorg där närmare tio procent av verksamheten sker i privat form. Det handlar framför allt om insatser för äldre och funktionshindrade.

Tabell 3. Offentliga och privata entreprenaders andel av kommunernas driftkostnader på olika områden 1999. Procent

| | Andel entreprenader | Därav från offentlig leverantör | Därav från privat leverantör |
|-----------------------|------------------------|---------------------------------------|------------------------------------|
| Politisk verksamhet | 1,9 | 1,2 | 0,7 |
| Infrastruktur | 9,1 | 5,5 | 3,5 |
| Kultur och fritid | 2,3 | 0,5 | 1,8 |
| Pedagogisk verksamhet | 10,9 | 5,5 | 5,4 |
| Vård och omsorg | 12,9 | 3,3 | 9,6 |
| Riktade insatser | 2,1 | 0,5 | 1,6 |
| Affärsverksamhet | 8,4 | 3,6 | 4,7 |
| Summa | 10,6 | 4,3 | 6,3 |

Källa: Svenska Kommunförbundet: Kommunernas marknadsutnyttjande 1995-1999.

Också på det pedagogiska området har de privata entreprenörerna en ganska stor andel, som främst avser barnomsorg och grundskola. Men den offentliga andelen av entreprenadtjänsterna är lika stor, vilket förklaras av att många elever på gymnasieskolan går i skola i någon annan kommun än hemkommunen, som dock får stå för kostnaden.

Efter dessa försök att ge en översiktlig bild av de alternativa driftformernas betydelse och utveckling, med vissa jämförelser mellan olika verksamhetsområden, är det nu dags att beskriva situationen och tendenserna inom dessa verksamheter lite mer i detalj. Som tidigare nämnts begränsas redovisningen till de centrala välfärdsområdena – barnomsorgen, skolan, äldreomsorgen, sjukvården – samt kollektivtrafiken.

Barnomsorg

Rätten att driva barnomsorg med stöd av statsbidrag var till mitten av 80- talet förbehållen kommunerna samt ideella föreningar och stiftelser med särskild pedagogik. Mellan 1985 och 1992 vidgades möjligheterna successivt även för andra huvudmän – för föräldrakooperativ, personalkooperativ och slutligen också för aktieföretag. (Statsbidragen har sedan början av 90- talet ersatts av kommunala bidrag.) Alla de icke-kommunala driftformerna kallas här sammanfattningsvis enskilda.

Barnomsorgen indelas i förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg. Förskoleverksamheten bedrivs i form av förskola och familjedaghem, skolbarnsomsorgen form av fritidshem och familjedaghem. I förskolan fanns det 1999 cirka 320 000 barn inskrivna, i fritidshemmen cirka 330 000 och i familjedaghemmen cirka 70 000.

Av de 320 000 som var inskrivna i förskolan 1999 gick cirka 47 000, 15 procent, i enskilt drivna förskolor. Andelen hade ökat från 12 procent 1994. Nära hälften av barnen i enskilda förskolor gick i föräldrakooperativ.

Av de 330 000 fritidshemsbarnen gick cirka 23 000 i enskilda fritidshem, vilket motsvarar 7 procent. 1994 var andelen 4 procent.

I 75 procent av landets kommuner förekom det enskilda förskolor 1999. Vanligast var det i storstadsområdena och i förortskommuner.

Förskoleklassen är sedan 1 juli 1999 en mellanform för sexåringarna och kallas ibland för 0-klass. Läsåret 1999/2000 var det 4,4 procent av barnen som gick i enskilt bedrivna förskoleklasser, och andelen enskilda skolor var 6,6 procent.

Skola

Genom reformer på skolområdet i slutet av 80-talet och början av 90-talet har det offentliga skolväsendet öppnats för ökad konkurrens från fristående skolor. En av de viktigaste förändringarna var att villkoren för statsbidrag till friskolor gjordes mer generösa än tidigare. (Statsbidragen har sedan början av 90-talet ersatts av kommunala bidrag.)

Fristående skolor finns nu inom alla skolformer, men detta avsnitt begränsas till grundskolan och gymnasieskolan. Fristående skolor räknas som bidragsfinansierad enskild verksamhet och hör till de alternativa driftformerna.

De fristående skolorna spelar ännu en ganska blygsam roll i *grundskolan* men deras betydelse ökar snabbt. Läsåret 1993/94 gick 1,5 procent av alla grundskoleelever i friskolor. 1996/97 hade andelen ökat till 2,4 procent och 1999/2000 till 3,4 procent. Det betyder att 35 000 elever i klasserna 1-9 detta år fick sin undervisning i de fristående skolornas regi. Andelen friskoleelever är väsentligt större i grundskolans lägre årskurser än i de högre, vilket gör det troligt att friskolorna kommer att fortsätta växa.

Friskolorna finns spridda över nästan hela landet. De är etablerade i samtliga län och i 124 av landets kommuner. Det märks dock en tydlig koncentration till de tre storstadslänen, där närmare 75 procent av friskoleeleverna finns.

De flesta fristående grundskolor är små, nästan hälften har färre än 50 elever. De är också i regel mindre än de kommunala skolorna. Läsåret 1999/2000 var det genomsnittliga elevantalet i friskolorna 95 elever, jämfört med 214 i de kommunala skolorna.

Traditionellt har de fristående skolorna utmärkt sig genom att erbjuda en speciell pedagogik. Fortfarande är detta den dominerande inriktningen som omfattar en dryg tredjedel av alla friskoleelever. Men skolor med allmän inriktning, alltså utan särskild profil som avviker från den kommunala skolans, har under andra hälften av 90-talet blivit allt vanligare och utgör nu en nästan lika stor grupp med nära en tredjedel av eleverna. Den tredje vanligaste inriktningen, som dock tycks ha minskat något under de senare åren, är de konfessionella skolorna (alltså med en viss religiös profil), som ungefär 15 procent av friskoleeleverna går i.

Fristående grundskolor drivs av flera olika typer av huvudmän. Stiftelser samt ideella och ekonomiska föreningar, som sammanräknat stod bakom 85 procent av de nygrundade friskolorna läsåret

1992/93, hade sex år senare fallit tillbaka till bara hälften av den tidigare andelen. I stället har huvudmän i bolagsform – aktiebolag, handelsbolag, kommanditbolag samt enskild firma – gått framåt kraftigt, från 15 till över 55 procent av nytillskottet av fristående skolor. Aktiebolagen tredubblade sin andel till 30 procent av de skolor som startade läsåret 1998/99.

Även inom *gymnasieskolan* har de fristående skolorna gått framåt under det senaste decenniet. 1999/2000 gick 11 300 elever i fristående gymnasier, 3,7 procent av landets gymnasieelever. Fyra år tidigare hade andelen varit 2,3 procent.

Fristående gymnasieskolor fanns läsåret 1998/99 i 35 av landets kommuner. Antalet sådana skolor var 60, vartill kommer tre riksinternat. 25 av skolorna ligger i stockholmsområdet. De fristående gymnasieskolorna rekryterar elever från hela landet. I vissa av skolorna kommer en betydande del av eleverna från andra kommuner, vilket kan bero på att det inte finns någon sådan skola i elevernas hemkommun. Omvänt har flera kommuner utan egen fristående gymnasieskola ändå en stor andel elever som går i sådan skola, alltså i en annan kommun.

De vanligaste huvudmannaförmerna för fristående gymnasieskolor var år 1999/2000 stiftelse (44 procent) och aktiebolag (40 procent).

Äldreomsorg

I början av 90-talet skedde ett genombrott för privata entreprenader inom äldreomsorgen. Kommunerna hade visserligen även tidigare upphandlat tjänster från privata företag, men det hade skett i mycket begränsad omfattning och i huvudsak gällt stödtjänster till verksamheten, till exempel städning och fönsterputsning. Sedan länge har det också funnits ett antal enskilda vårdhem där kommunerna köpt enstaka vårdplatser.

Men omkring 1990 inträffade alltså en brytpunkt och under första hälften av 90-talet ökade entreprenaderna kraftigt som andel av den kommunala verksamheten inom äldreomsorgen. Socialstyrelsen beskriver i en rapport denna tid som "entreprenadernas genombrottsperiod".

Expansionen fortsatte under andra hälften av decenniet, men i en lugnare takt. Samtidigt har entreprenadernas innehåll breddats, de har i större utsträckning kommit att omfatta drift av enheter för särskilt boende och av hela hemtjänstdistrikt. De privata entreprenö-

terna har med andra ord gått djupare in i äldreomsorgens kärnverksamhet, i omsorgen och vården av de äldre. Socialstyrelsen säger i sin rapport att utvecklingen gått över i en period ”med en alltmer etablerad mix av offentlig egenregi och entreprenaddrift”.

Utvecklingen kan belysas i några siffror. Tyvärr är dock statistiken på detta område ännu outvecklad, vilket gör att den bild som kan tecknas inte har riktigt den skärpa som vore önskvärd.

Ett mått är kostnaden för verksamheten. 1991-93 fyrfaldigades de privata entreprenadernas andel av kommunernas totala bruttokostnader för äldre- och handikappomsorg. 1993 hade kostnadsandelen nått upp till 4 procent. 1999 hade andelen ökat ytterligare till 7,3 procent. Den siffran avser dock enbart äldreomsorgen och är alltså inte helt jämförbar med de tidigare. Men uppgifterna pekar ändå på att entreprenaderna inom äldreomsorgen ökat markant.

Ett annat mått är antalet personer som berörs. 1993 fick 3,6 procent av de äldre som omfattades av hemtjänst/hemsjukvård eller särskilt boende denna omsorg i enskild regi. 1997 hade andelen ökat till 7,1 procent och 1999 till cirka 9 procent.

Socialstyrelsens senaste inventering av entreprenader inom äldreomsorgen, som avser 1999, visar hur vanligt förekommande sådana är i olika typer av kommuner. Det framgår att entreprenader förekommer huvudsakligen i landets storstäder (alla tre), andra större städer (cirka 80 procent av dessa), förortskommuner (60 procent) samt medelstora städer (40 procent). Av alla kommuner i landet är det ungefär var fjärde som lägger ut någon del av verksamheten på entreprenad.

Bland de kommuner som har entreprenader inom äldreomsorgen är det framför allt inom driften av särskilda boenden som privata företag anlitas (det gäller nära 75 procent av de berörda kommunerna). I andra hand kommer driften av hemtjänstområden (nära hälften av kommunerna). I ganska många av dessa kommuner (närmare en tredjedel) förekommer också delentreprenader som gäller hjälp i äldres hem med vissa tjänster som städning, inköp, matdistribution med mera. Kommuner som anlitar privata entreprenörer i äldreomsorgen gör det vanligen inom flera delområden, till exempel både inom särskilt boende och hemtjänst.

Vid inventeringen kartlades också vilka företag det är som är verksamma med vård- och omsorgstjänster inom äldreomsorgen. Sammanlagt identifierades 120 företag. Av dem framträdde nio större

entreprenörer som var och en förekom i samband med fler än fem entreprenader i landet. Tillsammans svarade de nio företagen för över 70 procent av den totala entreprenadvolymen inom äldreomsorgen, mätt som andel av kostnadsersättningen för entreprenader.

Den dominerande aktören var Partena Care som stod för drygt 20 procent av all entreprenad driven verksamhet det aktuella året 1999. Därefter följde HSB Grannskapsservice med 13 procent, Curatos och Carema med 9 procent vardera, Riksbyggen med 7 procent och Medihem med 5 procent. Sedan denna ögonblicksbild av branschen togs 1999 har strukturutvecklingen gått vidare. Grannskapsservice har köpts upp av Carema och Curatos har tagits över av Förenade Care.

Hälso- och sjukvård

Inom hälso- och sjukvården har det länge funnits inslag av privat drift i form av privatpraktiserande läkare, sjukgymnaster och tandläkare, vilkas verksamhet till övervägande del finansieras offentligt. Det har också sedan länge funnits ett fåtal privatsjukhus, även dessa till större delen offentlig- finansierade och vanligen drivna av stiftelser eller ideella organisationer.

Det är dock framför allt inom den öppna vården som privata vårdgivare spelar en relativt betydande roll. En fjärdedel av alla läkarbesök i öppen vård 1999 var hos privata läkare. Andelen varierar starkt mellan olika delar av landet och är särskilt hög i Stockholms län och i Skåne. När det gäller besök hos sjukgymnast uppgick den privata andelen 1999 till 60 procent.

Under 90-talet, särskilt den senare hälften, har det märkts en tendens mot ökade privata inslag, främst inom primärvården. I storstadsregionerna har ett antal vårdcentraler lagts ut på entreprenad. Initiativet har vanligen utgått från den politiska nivån men det har också förekommit att personalen tagit initiativ till att ta över verksamheten. I glesbefolkade områden har vårdcentraler knoppats av, i regel till den anställda personalen och i primärt syfte att säkra en god vård.

Inom den sjukhusförlagda vården är landstingen fortfarande nästan allena rådande. Försäljningen av S:t Görans sjukhus i Stockholm till sjukvårdsbolaget Caphio 1999 är det första exemplet på att ett landsting lämnar över driften av ett akutsjukhus, samt dess personal, till en privat aktör. Affären ledde till att riksdagen antog en lag som under två års tid förbjuder att landstingsägda akutsjukhus säljs ut till företag som vill driva dem i vinstsyfte.

Städning och köksverksamhet

Kommun- och landstingspolitikernas ökade intresse för alternativa driftformer i början av 90-talet kan delvis ses mot bakgrund av den försämrade ekonomiska situationen i den kommunala sektorn. Att lägga ut verksamhet på entreprenad, i första hand stödfunktioner som städning, fastighetsskötsel och köksverksamhet, sågs ofta som den enklaste utvägen för att sänka utgifterna. Upphandling av stödtjänster har fortsatt i växande utsträckning och förekommer även i kommuner och landsting som är återhållsamma när det gäller konkurrensutsättning av de rena välfärdstjänsterna. Omfattningen är störst i storstadsområdena.

Tillgången på statistik för att beskriva utvecklingen är begränsad. Vid mitten av 90-talet uppskattades cirka sex procent av städningen och fyra procent av köksverksamheten inom kommunerna utföras av entreprenörer. Idag är deras andel betydligt större.

När kommunerna och landstingen började lägga ut dessa stödtjänster på entreprenad fanns det en blandning av företag i olika storleksklasser att upphandla från. Under 90-talets lopp har det skett en snabb koncentration inom de berörda branscherna. Några få stora företag, nästan undantagslöst dotterbolag inom internationella koncerner, har genom uppköp av små och medelstora konkurrenter lagt under sig en allt större del av marknaden. På städsidan är ISS Clean och Partena Clean dominerande. När det gäller köksverksamhet är Partena Cater, ISS Cater, Amica och Eurest några av de största. Förutom dessa jättar finns det fortfarande kvar ett antal småföretag, men bland de medelstora har det skett en markant uttunning.

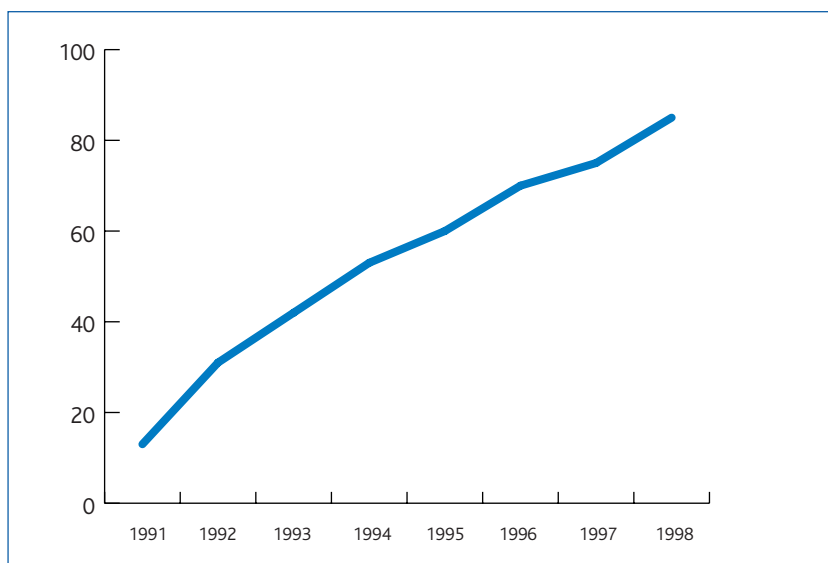
Kollektivtrafik

Kollektivtrafiken regleras i en lag från 1997. Syftet är att främja en tillfredsställande trafikförsörjning. Här redovisas den lokala och regionala linjetrafiken för persontransporter, som bedrivs övervägande med buss. Ansvariga för kollektivtrafiken inom ett län är kommunerna och landstinget. Dessa hanterar de uppgifter som följer med ansvaret via en trafikhuvudman, i regel ett aktiebolag, som ägs gemensamt av kommunerna och landstinget. I vissa län har man valt något annorlunda organisatoriska lösningar.

Trafikhuvudmännen behöver inte själva bedriva kollektivtrafiken utan kan upphandla denna på entreprenad från olika bussbolag, som får lägga anbud på större eller mindre delar av trafiken. Som

diagram 1 visar hur andelen upphandlad trafik ökat stadigt under 90-talet. Idag är i praktiken all regional och lokal kollektivtrafik konkurrensutsatt.

Diagram 1. Andel anbudsupphandlad kollektivtrafik 1991-99.
Procent



Källa: Bussbranschens riksförbund, Svenska lokaltrafikföreningen

Större delen av den upphandlade trafiken utförs av privata bussföretag, men det finns fortfarande även bussbolag som är offentligt ägda. Deras antal har dock minskat och är idag endast tio stycken. Statistik från bussbranschen visar att de kommunala företagens andel av kollektivtrafiken har fallit från cirka 40 procent 1994 till cirka 10 procent vid årsskiftet 2000/01, mätt som andel bussar i yrkesmässig trafik. De privata bussföretagens andel har ökat i motsvarande mån. Marknadsledande är Swebus, Busslink och Linjebuss, som tillsammans svarar för drygt 50 procent av bussbeståndet.

En troligen temporär ökning av de offentligägda bussbolagens andel inträffade när Storstockholms Lokaltrafik (SL) i januari 2001 tog över aktiemajoriteten i Busslink, sedan företaget hamnat i akut ekonomisk kris.

Vad tycker allmänheten?

Vilket stöd finns det bland medborgarna för det ökade inslaget av privata producenter av välfärdstjänster? Det finns ett antal undersökningar som belyser allmänhetens inställning och hur den förändrats under 90-talet.

Stefan Svallfors vid Umeå universitet har låtit ett brett urval av befolkningen ta ställning till vilken typ av utförare de tycker är bäst lämpad för att sköta olika serviceverksamheter. Svarens fördelning på olika alternativ framgår av *tabell 4*. Alternativet "annan" omfattar fackföreningar, kooperativ och välgörenhetsorganisationer.

Tabell 4. Attityder till frågan "Vem anser du i allmänhet är bäst lämpad att sköta följande service?" Procent

| | Stat/kommun | | Privata företag | | Familj/anhöriga | | Annan | |
|-------------|-------------|------|-----------------|------|-----------------|------|-------|------|
| | 1986 | 1997 | 1986 | 1997 | 1986 | 1997 | 1986 | 1997 |
| Barnomsorg | 54,7 | 62,4 | 10,0 | 17,5 | 29,4 | 10,5 | 5,9 | 9,7 |
| Utbildning | 90,5 | 84,9 | 7,6 | 11,5 | 0,6 | 1,2 | 1,2 | 2,4 |
| Sjukvård | 90,7 | 89,6 | 8,8 | 8,9 | 0,0 | 0,6 | 0,5 | 0,9 |
| Äldreomsorg | 81,0 | 82,1 | 5,2 | 10,3 | 10,6 | 5,7 | 3,1 | 2,0 |

Källa: Stefan Svallfors: Mellan risk och tilltro, 1999

Som tabellen visar fanns det både 1986 och 1997 en klar majoritet som anser att stat och kommun är bäst på att sköta barnomsorg, utbildning, sjukvård och äldreomsorg. Särskilt starkt är opinionsstödet när det gäller sjukvården. Svagast är stödet vad avser barnomsorgen, även om det har ökat under perioden. På utbildningsområdet har däremot tilltron till staten och kommunen försvagats. Beträffande sjukvård och äldreomsorg har stödet inte förändrats.

Andelen som tycker att privata företag är bäst lämpade att sköta välfärdsservicen har ökat tydligt sedan 1986 när det gäller barnomsorg, utbildning och äldreomsorg. Mest positiv är inställningen vad avser barnomsorgen, där nära 18 procent 1997 stödde de privata företagen. På de andra områdena var stödet ungefär hälften så stort. De privata företagen var genomgående det alternativ som näst efter stat och kommun hade den största andelen av opinionen.

Ett tredje institutionellt alternativ vid sidan av stat och kommun och privata företag är det som omfattar fackföreningar, kooperativ och välgörenhetsorganisationer. Det stöddes 1997 av tio procent av de tillfrågade när det gäller barnomsorgen. Andelen har stigit sedan 1986, vilket väl får ses i samband med det ökade antalet personal- och föräldrakooperativ.

Familj och anhöriga, som av tradition har svarat för omsorgen om barn och gamla, ansågs 1986 fortfarande vara bäst lämpade för den uppgiften av en påfallande stor andel av de tillfrågade. Det gäller särskilt barnomsorgen. Både vad avser barnomsorg och äldreomsorg hade

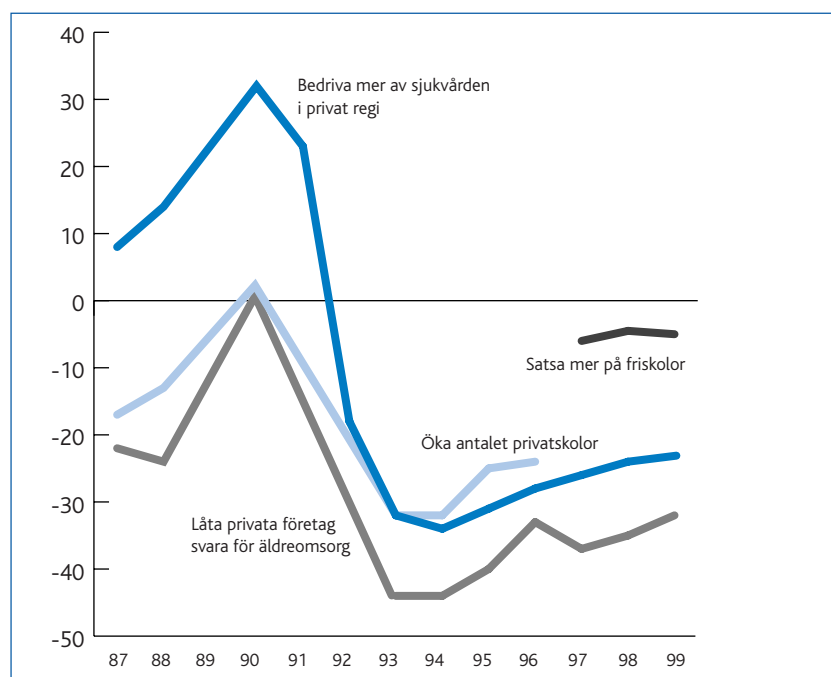
familj och anhöriga större opinionsandelar än privatföretagen. Under 90-talet har dock stödet fallit och låg 1997 lägre än för privata företag.

I redovisningen av Svallfors' resultat har vi bara tagit med det första och sista året av den period som undersökningen omfattar. Därigenom kan man tydligt se hur opinionsläget förändrats under 90-talet. Men det vore också intressant att kunna följa hur opinionen utvecklats successivt under perioden. Det belyser en annan undersökning, som utförts av Lennart Nilsson på SOM-institutet vid Göteborgs universitet och som handlar om vad medborgarna har för inställning till privatisering av offentlig verksamhet.

Med privatisering menas här en minskning av den offentliga finansieringen och/eller produktionen. Det är en ganska vag definition men den stämmer antagligen med hur ordet brukar användas i dagligt tal. Så som frågorna är formulerade i undersökningen gäller det att ta ställning till en förändring mot ökade privata inslag, inte en övergång till en huvudsakligen icke-offentlig modell.

I *diagram 2* visas hur allmänhetens inställning till förslag om privatisering av barnomsorg, skola och äldreomsorg utvecklats under perioden 1987-99. Det balansmätt som används i diagrammet talar om hur stor procentandel av de tillfrågade som var positiva till förslagen minus andelen som var negativa.

Diagram 2. Svenska folkets inställning till förslag om privatisering av offentlig verksamhet 1987-99. Balansmätt



Källa: Lennart Nilsson: Välfärd i obalans. I Sören Holmberg och Lennart Weibull (red): Det nya samhället, 2000

Det mest slående med utvecklingen i diagrammet är de dramatiska svängningarna i opinionen åren närmast före och efter 1990. I slutet av 80-talet var inställningen till ökade privata inslag ganska reserverad, utom beträffande sjukvården där den vägde över åt det positiva hållet. 1990 hade opinionen blivit klart mindre negativ eller mera positiv. Det fanns ett mycket starkt stöd för privatiseringar inom sjukvården medan det fanns lika många som var för som emot privatiseringar inom skola och äldreomsorg.

Därefter rasade opinionsstödet för de privata alternativen. 1993 var motståndet mot privata lösningar inom sjukvård, skola och äldreomsorg väsentligt större än före opinionstoppen 1990.

Efter 1993 har opinionen förblivit övervägande negativ även om motståndet mot privatisering har försvagats något. När det gäller skolan kan det synas som om inställningen skulle ha förändrats kraftigt i positiv riktning 1997, men om det är en riktig tolkning är osäkert eftersom intervjufrågan angående privatisering av skolan formulerades om det året.

Att arbeta i privat regi

De offentliga tjänsterna är ytterst till för medborgarnas skull, för att tillgodose deras behov. När olika driftformer jämförs – egenregi och alternativa producenter – så är det också i första hand medborgarnas värdering av alternativen som är det viktiga. Men det är också väsentligt vilka villkor de anställda har och vilken tillfredsställelse de känner med sin arbetssituation, beroende på om de arbetar för en kommunal eller en privat arbetsgivare.

Högre grundlön men sämre förmåner
för de privatanställda

Det statistiska underlaget för att jämföra anställningsvillkoren hos olika typer av arbetsgivare är tyvärr magert. Det finns dock viss lönestatistik som kan tjäna som utgångspunkt för en sådan jämförelse. *Tabell 5* visar medellönen för gruppen vård- och omsorgspersonal i kommuner och landsting och inom den privata sektorn. Gruppen omfattar barnskötare, undersköterskor, sjukvårdsbiträden, personliga assistenter, vårdbiträden, skötare och vårdare. I den redovisade lönen ingår grundlön, tillägg för skift och obekvämt arbetstid, samt ersättning för jour och beredskap. Däremot inte övertidsersättning.

Tabell 5. Medellön för vård- och omsorgspersonal hösten 1999.
Månadslön i kronor

| | Kommuner/ landsting | Privata arbetsgivare |
|----------|------------------------|-------------------------|
| Kvinnor | 15 800 | 15 800 |
| Män | 15 900 | 16 500 |
| Samtliga | 15 800 | 16 000 |

Källa: Statistiska centralbyrån

Som framgår av tabellen var löneläget i slutet av 1999 något högre hos de privata än hos de primär- och landstingskommunala arbetsgivarna. Skillnaden gäller manliga anställda. Att medellönen skiljer sig mellan privat och offentligt anställda kan sammanhänga med strukturella skillnader, till exempel olika åldersstruktur hos personalen eller olika lokaliseringsmönster. De privata arbetsgivarna har i genomsnitt yngre anställda, vilket i sig borde innebära att lönerna ligger lägre. Samtidigt är de privata alternativen framför allt vanliga i storstadsområden med ett högre allmänt löneläge än i övriga landet. De strukturella faktorerna tenderar alltså att ta ut varandra, men exakt vilken effekt de har går det inte att uttala sig om.

För att få en rättvis jämförelse måste man också ta hänsyn till skillnader i övertidsersättning och andra villkor som påverkar de totala lönekostnaderna, till exempel semester, andra slag av ledigheter och pension. Dessa förmåner är i regel bättre vid anställning i kommuner och landsting än i privata företag. Den skillnaden väger tyngre än den direkta löneskillnaden. Sammantaget beräknas därför arbetsgivarens lönekostnader i genomsnitt ligga något högre på det offentliga området än på det privata. Skillnaden kan uppskattas till några få procentenheter.

Tyvärr går det inte att bryta ned lönestatistiken i tabell 5 på de enskilda yrken som ingår i gruppen vård- och omsorgspersonal. Men det finns annan statistik som möjliggör lönejämförelser på mera detaljerad nivå. I *tabell 6* visas hur löneläget är för några av Kommunals yrkesgrupper i kommuner och landsting respektive i privat tjänst. I denna statistik finns inte uppgifter om medellönerna i yrkena utan det som redovisas är så kallade percentillöner. Det är ett statistiskt mått som anger hur stor andel av de anställda som tjänar mindre än en viss angiven lön. 40 procent av de anställda har lägre lön än den 40:e percentillönen (P 40) och 60 procent har lägre lön

än den 60:e percentillönen (P 60). Uppgifterna avser grundlön utan några tillägg.

Tabell 6. Löneläget för vissa yrkesgrupper i kommuner/landsting och hos privata arbetsgivare hösten 1999. Månadslön i kronor

| | Kommuner/landsting | | Privata arbetsgivare | |
|--------------------------------|--------------------|--------|----------------------|--------|
| | P 40 | P 60 | P 40 | P 60 |
| Undersköterska | 14 500 | 14 900 | 15 300 | 16 100 |
| Behandlingsassistent | 14 700 | 14 800 | 16 400 | 17 700 |
| Mentalskötare | 14 700 | 14 800 | 15 500 | 16 300 |
| Barnskötare | 14 300 | 14 600 | 13 900 | 14 400 |
| Lokalvårdare/fastighetsskötare | 13 700 | 13 900 | 14 200 | 14 700 |
| Reparatör/hantverkare | 15 400 | 15 700 | 15 300 | 16 000 |

Källa: Lönestatistik från Svenska Kommunförbundet, Landstingsförbundet, Privatvårdens arbetsgivarförbund (PVA), Kooperativa förhandlingsorganisationen (KFO) och Fastigo

De fyra översta yrkesgrupperna i tabellen ingår i kategorin vård- och omsorgspersonal. Som synes ligger grundlönerna för dessa yrken klart högre i den privatdrivna vården och omsorgen än i den offentligdrivna, utom för barnskötare som har något högre lön i kommunerna. Skillnaderna är betydligt större än för vård- och omsorgspersonalen som helhet.

Tabellen omfattar även vissa serviceyrken. Lokalvårdare/fastighetsskötare tjänar enligt denna statistik bättre hos privata arbetsgivare. För reparatörer/ hantverkare är det inte entydigt hos vilken typ av arbetsgivare lönevillkoren är bäst men skillnaden är obetydlig.

För tabell 6 gäller på samma sätt som för tabell 5 att de konstaterade löneskillnaderna mellan privata och offentliga arbetsgivare kan bero på strukturella olikheter, till exempel skillnader i lokalisering och i de anställdas ålder. Troligen tar de faktorerna i stort sett ut varandra.

Dessutom måste man för att få en rättvisande bild även i detta fall ta hänsyn till vad som tillkommer utöver grundlönen, till exempel ersättning för övertid och obekväma arbetstid, semesterbestämmelser och pensionsvillkor. När de förmånerna räknas in minskar skillnaderna mellan olika typer av arbetsgivare väsentligt.

Det är slutligen också viktigt att betona att löneuppgifterna i tabell 5 och tabell 6 är genomsnittsvärden för hela landet och inte alls behöver återspegla situationen inom varje enskild kommun eller på varje arbetsplats. Det förekommer betydande variationer både uppåt

och nedåt, inte minst beroende på om det råder brist eller överskott på den lokala arbetsmarknaden.

Underlaget för att jämföra löne- och anställningsvillkoren hos privata och offentliga arbetsgivare är som tidigare sagts ofullständigt och måste därför tolkas försiktigt. En slutsats som ändå kan dras av redovisningen ovan är att skillnaderna är ganska små totalt sett mellan olika typer av arbetsgivare och att de privata företagen knappast kan beskyllas för att bedriva systematisk underbudskonkurrens på de anställdas bekostnad.

Men det finns några områden där privata arbetsgivare verkar ha satt i system att konkurrera med dåliga villkor för sina anställda. Det är sådana typer av verksamheter som inte omfattas av reglerna i anställningsskyddslagens 6 b § om ”övergång av verksamhet”. Dessa regler innebär att de anställda i en verksamhet som läggs ut på entreprenad eller övergår från en entreprenör till en annan har rätt att behålla sin anställning och sina anställningsförmåner även hos den nya arbetsgivaren, förutsatt att verksamheten vid övergången bevarar sin identitet, enligt vissa kriterier som fastställts av EG-domstolen.

De skyddsreglerna gäller dock inte, enligt arbetsdomstolens tolkning, när en ny entreprenör tar över busstrafiken i en kommun eller städningen på ett sjukhus, eftersom sådana verksamheter inte anses bevara sin identitet när driften tas över av ett annat företag. Detta är samtidigt områden där avtalsperioderna är korta (2-3 år) och där det blivit vanligt med entreprenörsbyten vid varje nytt upphandlingstillfälle. Den nya arbetsgivaren kan välja och vraka bland personalen, och de som får stanna placeras i lägstalön och får även i övrigt anställningsvillkor som nyanställda. Vid nästa upphandling några år senare händer samma sak igen.

Inom kollektivtrafiken och på stadsområdet har därför konkurrensutsättning och alternativa driftformer lett till att det utvecklats en oacceptabel underbudskonkurrens på bekostnad av de anställdas villkor.

Medlemmarnas syn på arbete
i privat och offentlig äldreomsorg

Men även andra förhållanden på arbetsplatsen måste beaktas om man ska få en fullständig jämförelse – arbetsorganisation, personaltäthet, arbetsmiljö, utbildnings- och utvecklingsmöjligheter med mera. Tyvärr finns inget omfattande underlag att utgå ifrån för att göra en sådan bedömning. Men på ett område, äldreomsorgen, har det gjorts försök att få fram uppgifter av det slaget.

Kommunal lät 2000 genomföra en attitydundersökning bland undersköterskor och vårdbiträden i kommunal och privat äldreomsorg för att ta reda på hur de uppfattar sitt arbete och sina arbetsförhållanden. Avsikten var också att få veta om de anställda i kommunala respektive privata driftformer skiljer sig åt i sina uppfattningar. De intervjuade fick svara på frågor som handlade om anställningsförhållanden och arbetssituation, men även om ledarskap, verksamhet och vårdkvalitet. Svartalternativen var graderade i en sjugradig skala, där 1 är lägsta och 7 är högsta "betyg".

Tabell 7 visar resultatet av undersökningen. Som framgår har de anställda i den privata äldreomsorgen genomgående en mera positiv syn på sina arbetsvillkor än de kommunalt anställda. Endast statistiskt säkerställda skillnader redovisas, även om dessa på flera punkter inte är särskilt stora.

Tabell 7. Vårdpersonalens syn på anställningsförhållandena och arbetssituationen i kommunal och privat äldreomsorg. Medelvärden på sjugradig skala

| | Kommunal drift | Privat drift |
|--|----------------|--------------|
| Egen lön | 2,4 | 3,4 |
| Möjligheter att hinna med arbetsuppgifterna på ett tillfredsställande sätt | 4,1 | 4,5 |
| Möjligheter att ägna tillräcklig tid åt patienterna/de boende | 3,7 | 4,2 |
| Möjligheter att ta egna initiativ i arbetet | 5,7 | 6,0 |
| Möjligheter att påverka den egna arbetssituationen | 4,5 | 5,1 |
| Möjligheter till ständig kompetensutveckling | 3,8 | 4,1 |
| Trivseln totalt sett bland vårdpersonalen | 5,3 | 5,6 |

Källa: GfK Sverige AB

Tendensen är densamma när det gäller inställningen till ledarskapet och till verksamhet och vårdkvalitet. Den privatanställda vårdpersonalen har en högre uppfattning om den närmaste chefens förmåga att lyssna på sina medarbetare och ta tillvara deras intressen uppåt i organisationen. Likaså har de privatanställda en mera positiv syn på sin arbetsplats när det gäller förmågan till nytänkande och öppenhet inför nya vård- och omsorgsmetoder samt den erbjudna vårdkvaliteten totalt sett.

Solidaritet och valfrihet i välfärden.
Antagen av Kommunals förbunds möte 2002.

Art. nr 7141-468 1



Kommunal.

www.kommunal.se