



Lunds universitet
Statsvetenskapliga institutionen

Kandidatuppsats

HT 2021

Ordning och reda i välfärden

En beskrivande idéanalys av Valfärdsutredningen (SOU 2016:78)

Johan Werkström

Handledare: Linda Alamaa

STVK02

Abstract

The Swedish public sector has experienced an extensive change towards a more market-oriented structure since the latter part of the 20th century. This essay examines how ideas regarding welfare production in modern day Sweden can be linked to three different principles: *a communitarian principle*, *an autonomous principle* and *an economic principle* . By applying a theoretical framework in a descriptive idea analysis, the essay aims to analyze the ideological content within an inquiry ordered by the Swedish government, SOU:2016:78. Through dividing the content of the inquiry into three categories (descriptions, values and recommendations for action), a comparison was made possible between the content in the inquiry and the three principles regarding government operations. What this essay concludes, through applying the analytical framework, is that the inquiry can be seen as an attempt to encompass a number of different principles to arrive at two key proposals: a profit cap regulation for private welfare producers and a requirement for a permit to conduct welfare activities.

Nyckelord: välfärd, valfrihet, konkurrens, vinstbegränsning, mångfald

Antal ord: 8925

Innehållsförteckning

1	Inledning	3
1.1	Disposition	4
1.2	Syfte och frågeställningar	4
1.3	Den svenska förvaltningens marknadsanpassning	5
1.3.1	Välfärdsutredningen (SOU 2016:78)	6
1.4	Tidigare forskning	7
2	Teori	9
2.1	Den komunitära principen	9
2.2	Den autonoma principen	10
2.3	Den ekonomiska principen	11
3	Metod	13
3.1	Metodval	13
3.1.1	Beskrivande idéanalys och analyschema	13
3.2	Tillvägagångssätt	14
3.3	Avgränsning och metodologisk reflektion	16
4	Resultat	18
4.1	Välfärdsutredningens verklighetsomdömen	18
4.1.1	Problembilden	18
4.1.2	Vinstsyftets för- och nackdelar	19
4.2	Välfärdsutredningens värderingar	20
4.2.1	Motiven bakom tillåtande av vinstsyftande företag i välfärden	20
4.2.2	Kvalitet på marknaden och personliga preferenser	21
4.3	Välfärdsutredningens rekommendationer till handling	23
4.3.1	Vinstreglering	23
4.3.2	Tillstånd för att bedriva välfärdsverksamhet	23
4.3.3	Beräknade konsekvenser av förslagen	24
4.4	Sammanfattning av resultat	26
5	Analys	27
5.1	Välfärdsutredningens verklighetsomdömen	27
5.2	Välfärdsutredningens värderingar	28
5.3	Välfärdsutredningens rekommendationer till handling	29
6	Avslutande diskussion	31
6.1	Framtida forskning	32
	Referensförteckning	33

1 Inledning

Förhållandet mellan offentlig och privat verksamhet har varit föremål för omfattande debatt sedan senare delen av 1900-talet. Under den här perioden genomfördes ett antal reformer med konsekvensen att delar av välfärdsområden som staten ansvarade för öppnades upp för alternativa ägandeformer. De argument som framförs för respektive mot privata intressen i produktionen av välfärdstjänster är allt som oftast värdebaserade, och en central fråga i debatten är den gällande vinstincitamentets roll. En del betonar statens neutrala roll och värdet av medborgarens valfrihet som en grundläggande demokratisk princip. Konkurrensen mellan vinstdrivna aktörer ses som ett sätt att realisera positiva följder som ökad innovationstakt och en effektiv resurshantering. Andra ställer sig kritiska till att en betydande del av utbudet av välfärdstjänster inom till exempel skol- och vårdsektorn idag tillhandahålls av vinstackumulerande aktörer och ifrågasätter om det är försvarbart ur en moralisk synvinkel. Vidare ifrågasätts den reella valfriheten för konsumenter på marknaden när de privata företagen köper upp konkurrenter och dessutom erbjuder liknande tjänster som de statliga alternativen.

Ett tydligt nutida exempel på när debatten ökade i intensitet var i samband med den offentliga utredningen *Ordning och reda i välfärden* (SOU 2016:78) och de remissvar som inkom därefter. Den dåvarande regeringen gav i uppdrag till f.d. kommunalrådet Ilmar Reepalu att undersöka “[...]hur offentlig finansiering av privat utförda välfärdstjänster kan utformas så att den säkrar likvärdighet, kvalitet, samhällsekonomisk effektivitet, behovsstyrning och öppenhet” (SOU 2016:78, s. 119). Syftet med utredningen var alltså att undersöka hur privata inslag i offentlig verksamhet kan förekomma givet vissa önskvärda värden. I det bakomliggande kommitédirektivet framgår det även att syftet var att “[...]säkerställa dels att offentliga medel används till just den verksamhet de är avsedda för och på ett sådant sätt att de kommer brukarna till godo, dels att eventuella överskott som huvudregel ska återföras till den verksamhet där de uppstår” (Dir. 2015:22).

Utredningen resulterar i två förslag gällande reglering av välfärdsaktörer: dels en vinstreglering för offentligt finansierade men privat drivna välfärdsproducenter, dels ett krav på tillstånd för att få bedriva välfärdsverksamhet. Syftet med åtgärderna skulle vara att säkerställa en ändamålsenlig resurshantering i linje med det bakomliggande direktivet, liksom att motverka en utveckling mot en monopolliknande situation där de privata aktörerna växer

sig allt större. Förslagen väckte starka reaktioner från ett flertal berörda aktörer, och utredningen får både medhåll och stark kritik i de 19600 remissvar som inkommer.

Syftet med den här uppsatsen är att sätta de idéer som framkommer i utredningen i ett större sammanhang genom att applicera ett teoretiskt ramverk bestående av tre principer med koppling till avväganden gällande statlig verksamhet: *den autonoma principen*, *den kommittära principen* och *den ekonomiska principen*. Ambitionen är därmed att göra en jämförelse mellan de idéer som framträder i utredningen och de tre principerna.

1.1 Disposition

I uppsatsens inledande kapitel presenteras uppsatsens syfte och frågeställningar liksom den avgränsning som har gjorts inom det aktuella problemområdet. Det ges här även en kortfattad redogörelse för den svenska förvaltningsmodellens marknadsanpassning sedan senare delar 1900-talet, liksom en presentation av välfärdsutredningen och en överblick över tidigare forskning inom problemområdet. I kapitel två presenteras den teoretiska utgångspunkt som utgör grunden för den senare analysen av resultatet, och i kapitel tre presenteras den metod som tillämpas för att besvara uppsatsens frågeställning. I kapitel fyra presenteras resultatet av den beskrivande idéanalysen för att precisera det idémässiga innehållet i utredningen, för att i kapitel fem ligga till grund för den teoretiska analysen. Uppsatsens avslutande kapitel sex utgörs av en avslutande diskussion och sammanfattning av de resonemang som förts, liksom tankar inför framtida forskning inom ämnesområdet.

1.2 Syfte och frågeställningar

Mot bakgrund i resonemanget som fördes i inledningen aktualiserar debatten kring regler för privata leverantörer av välfärdstjänster ett antal idéer med koppling till frågan om statens roll i samhällsapparaten. Det är detta problemområde som uppsatsen ämnar att undersöka genom en beskrivande idéanalys av utredningen *Ordning och reda i välfärden* (SOU 2016:78). Syftet med undersökningen är tydliggöra den principiella innebörden i de resonemang som framkommer i utredningen och se huruvida en koppling kan göras till tre principer som är centrala i beslutande om hur statlig verksamhet bör vara organiserad: *den kommittära*

principen, den autonoma principen och den ekonomiska principen. Detta görs genom att studera utredningen efter ett konstruerat analyschema som tillämpats utifrån uppsatsens teoretiska ramverk. De frågeställningar som uppsatsen ämnar att besvara lyder:

Vilka verklighetsomdömen, värderingar och rekommendationer till handling kan urskönjas i Velfärdsutredningen (SOU 2016:78) ?

I vilken mån kan utredningens idémässiga innehåll kopplas till den komunitära-, den autonoma- och den ekonomiska principen?

Genom att koppla de idéer som framträder i materialet till ett teoretisk ramverk ämnar uppsatsen att resultera i ett kumulativt forskningsbidrag som lyfter en ny bild av problemområdet och således möter kraven som ställs på inomvetenskaplig relevans. Den utomvetenskapliga relevansen utgörs av att det aktuella problemområdet berör de mest grundläggande aspekterna av innebörden av att vara medborgare liksom vilka värden som ska tas hänsyn till i utvecklingen av det svenska välfärdssystemet. Relevansen för samhället i stort motiveras även av att problemområdet inkluderar frågan om hur skatteintäkter ska användas liksom vilka principer som är vägledande i frågan (Teorell-Svensson 2007, s. 18-19).

1.3 Den svenska förvaltningens marknadsanpassning

Sedan senare delen av 1900-talet har den svenska förvaltningsmodellen genomgått omfattande förändringar. Statens tidigare näst intill monopoliserade utbud av välfärdstjänster har i stor utsträckning utmanats av en ökande andel privat drivna enheter. Under 1990-talet vidtog den dåvarande borgerliga regeringen en rad åtgärder för att öka inslagen av konkurrens och valfrihet för medborgaren i förvaltningssystemet. Med statsminister Carl Bildt vid rodret introducerades "valfrihetsrevolutionen", präglad av tanken att skattefinansierad välfärdsproduktion inte nödvändigtvis behövde produceras av staten. Istället fanns en tanke om att staten skulle stå för övervakning och finansiering, men att privata och offentliga producenter skulle konkurrera om produktionen av välfärdstjänster. Den bakomliggande förhoppningen var att omstruktureringen skulle leda till en ökad valfrihet, diversifiering och en effektiv användning av skattemedel. 1992 introducerades en skolreform där det beslutades att fristående skolor skulle få minst 85 % av de kommunala skolornas genomsnittliga kostnad

per elev i statligt stöd. Sedan Bildts regering öppnade dörren för inslag av konkurrens i välfärdsverksamhet har andelen offentligt finansierade men privat producerade välfärdstjänster stadigt ökat (Bergh 2014, s. 59-60).

1.3.1 Välfärdsutredningen (SOU 2016:78)

Den ökande andelen privata utförare av välfärdstjänster har legat till grund för en intensiv debatt gällande huruvida dessa aktörer ska tillåtas att gå med vinst. Frågan har gång på gång aktualiserats vid skandaler där privata utförare har kritiserats för hur de organiserar sin verksamhet, liksom i vilken utsträckning de delar ut vinst till delägare. Som exempel kan nämnas vårdskandalen kopplat till Carema 2011-2012 och skolsektorn med "konkurrensutsatta" skolbetyg. När den rödgröna koalitionsregeringen kom till makten 2014 med stöd av Vänsterpartiet fanns det en överenskommelse om att välfärden inte skulle präglas av vinstintressen. Året därpå tillsattes *Välfärdsutredningen*, även kallad Reepalu-utredningen efter den ansvarige utredaren och tidigare kommunalrådet i Malmö Ilmar Reepalu (Lundquist 2018, s. 245).

Med fokus på verksamheten inom skolväsendet, äldreomsorgen, hälso- och sjukvården samt socialtjänsten var syftet som framgår av direktivet att "[...] säkerställa dels att offentliga medel används till just den verksamhet de är avsedda för och på ett sådant sätt att de kommer brukarna till godo, dels att eventuella överskott som huvudregel ska återföras till den verksamhet där de uppstått" (SOU 2016:78, s. 119).

Överlämnandet av utredningen väckte starka reaktioner från en mängd aktörer. De föreslagna åtgärderna, med särskilt fokus på en vinstreglering, gjorde att 400-500 medlemsföretag i arbetsgivarorganisationen Svenskt Näringsliv skickade in remissvar, liksom 11 800 privatpersoner genom en kampanj genomförd av LO. Totalt registrerades ungefär 19 600 remissvar (Lundquist 2018, s. 246).

Välfärdsutredningen resulterade i ett reviderat slutbetänkande och två olika propositioner som behandlades vid samma tillfälle i juni 2018. Den ena propositionen innefattade förslag om att införa nya krav för att erhålla tillstånd för att bedriva enskild verksamhet inom bland annat hemtjänst, skolverksamhet och ledsagarservice. Syftet var att säkerställa att verksamheten har förutsättningar att drivas med god kvalitet. Sedan propositionen hanterats av finansutskottet

röstade riksdagen ja till regeringens förslag i juni 2018, och de föreslagna lagändringarna började gälla den första januari 2019 (Prop. 2017/18:158; Protokoll 2017/18:127).

Den andra propositionen innefattade förslag om införandet av den tidigare nämnda vinstregleringen, med syftet att stärka förtroendet för privata aktörer liksom välfärdssektorn i stort. Efter finansutskottets betänkande röstade riksdagen nej till förslaget, med motiveringen att problemen som adresseras har en annan karaktär än den som beskrivs i propositionen och att den föreslagna vinstbegränsningen riskerade att hota valfriheten i den svenska välfärdsmodellen (Prop 2017/18:159; Protokoll 2017/18:127).

1.4 Tidigare forskning

Den samhälleliga relevansen och ständiga närvaron av frågan om privata intressen i välfärdssektorn i den politiska debatten har medfört en stor mängd samhällsvetenskaplig forskning. Ett exempel på tidigare empirisk forskning inom området är samlingsverket *När förvaltning blir business: marknadsieringens utmaningar för demokratin och välfärdsstaten* (2013). I tolv kapitel med olika författare diskuteras frågor om förhållandet mellan det privata och det offentliga inom områden som skola, sjukvård och säkerhetspolitik. Bland andra diskuterar Grosse (2013) förekomsten av icke-vinstdrivande aktörer i Sverige och i Tyskland. Trots politiska förhoppningar om positiva effekter ställer sig Grosse frågan varför deras närvaro i svensk offentlig sektor varit kraftigt begränsad sedan 1980-talet. Bland förklaringsfaktorer lyfts avsaknaden av en historisk tradition av stora konkurrenskraftiga icke-vinstdrivande aktörer, som återfinns på till exempel den tyska välfärdsmarknaden. I en jämförelse mellan länderna menar Grosse att avsaknaden av särskilda rättigheter som konkurrensskydd och LOU:s (Lagen om offentlig upphandling) utformning har haft hämmande effekter för de svenska icke-vinstdrivande aktörernas utveckling (2013, s. 77;89-90).

Inom den mer normativt inriktade statsvetenskapliga forskningen har Rothstein (2010) formulerat ett ställningstagande gällande statens roll och förhållande till dess medborgare för att diskutera empiriska forskningsresultat i kölvattnet av olika genomförda reformer.

Förhållandet ses som präglad av två olika grundprinciper som staten förväntas navigera mellan, *den kommittära principen* och *den autonoma principen*. Rothstein lyfter även frågan om valfrihet, konkurrens och privata inslag i offentlig verksamhet, och framhäver betydelsen för konsumenter att kunna välja mellan olika producenter av välfärdstjänster (Rothstein 2010, s. 44; 243-247). Rothsteins resonemang och normativa argumentation utgör en del av uppsatsens teoretiska ramverk, som diskuteras mer utförligt i kapitel 2.

Därutöver har Bergh (2014) inom den ekonomiska disciplinen diskuterat de konsekvenser som konkurrensutsättning leder till samt i vilka situationer det är en önskvärd åtgärd inom offentlig verksamhet. Bland konkurrensens fördelar lyfts bland annat möjligheten för konsumentpreferenser att bli mötta när det är möjligt att välja mellan olika producenter av välfärdstjänster (Bergh 2014, s. 81). Liksom Rothsteins resonemang tillämpas Berghs argument i konstruktionen av uppsatsens teoretiska ramverk (kapitel 2).

I förhållande till tidigare forskning som presenterats ovan utgörs den här uppsatsens kumulativa bidrag av ett idéanalytiskt fokus där olika teorier ligger till grund för en ökad förståelse för Välfärdsutredningens idémässiga innehåll.

2 Teori

I föreliggande avsnitt presenteras det teoretiska ramverk som i ett senare skede appliceras i idéanalysen av Valfärdsutredningen (SOU 2016:78). Ramverket består dels av två konkurrerande, och till viss del oförenliga, grundprinciper som anses vara styrande för statlig verksamhet - *den kommunitära* och *den autonoma principen*. Utöver dessa konstrueras även en *ekonomisk princip*, som lyfter aspekter som konkurrens och monopolsituationer på välfärdsmarknaden. Ramverket och kapitlet disponeras i delkapitel för att belysa centrala aspekter och tydliggöra de resonemang som förs.

2.1 Den kommunitära principen

Den kommunitära principen innebär att statens roll och agerande bör präglas av vissa moraliska principer gällande vad som faktiskt är eftersträvansvärda livsprojekt och på så sätt inte vara neutral i värdefrågor. Dessa principer kan till exempel vara kopplade till frågor som jämställdhet mellan könen och social jämlikhet. Relationen mellan staten och medborgaren ses som ett förhållande som kräver att staten gör bedömningen att vissa värderingar är "bättre" än andra. Detta tar sig konkreta uttryck på många områden där staten antingen stöttar eller motarbetar organisationer beroende på om de anses stå för goda värderingar. Principen har sin bakgrund i en tanke om att människan som social varelse styrs av en social tillhörighet, vilket i sin tur ger upphov till uppfattningar om vad som är moraliskt önskvärt (Rothstein 2010, s. 49-50;54).

Att staten bör ta ställning inom vissa områden har ett empiriskt stöd, som till exempel i frågan om vinstdrivna aktörer på välfärdsmarknaden. 60 % av de tillfrågade i en SOM-undersökning som genomfördes 2015-2016 som menade att det var mycket viktigt med valfrihet inom skolan tyckte samtidigt att det är ett bra förslag att inte tillåta vinstutdelning inom skattefinansierade sektorer som vård, skola och omsorg (Nilsson 2016, s. 138).

Innan Carl Bildts omfattande valfrihetsreform trädde i kraft var den svenska välfärdsmodellen byggd på en princip om att kvalitén i offentlig service skulle vara så hög att det inte skulle existera någon efterfrågan på alternativa välfärdsproducenter. Att ta hänsyn till värden som valfrihet i ett sådant system var lönlöst, eftersom servicen enligt reglementet

skulle vara lika för alla överallt. Välfärdspolitiken dominerades således av den komunitära principen. Förutsättningarna för att en sådan organisering ska accepteras är att kulturella skillnader mellan medborgarna är försumbara, liksom kraven på individuell anpassning i enskilda fall. Rothstein menar att en sådan organisering ställs inför och även skapar problem i det moderna svenska samhället, som präglas av ökade kulturella skillnader och där individen ser möjligheten att utforma sitt liv efter egen preferens och vilja (Rothstein 2010, s. 246-247).

2.2 Den autonoma principen

Den autonoma principen innebär i kontrast till den komunitära att staten förväntas säkerställa och agera neutralt inför att medborgarna individuellt kan bestämma över sitt "livsprojekt". Staten bör inte försöka påverka hur medborgarna resonerar kring vad som är gott och riktigt, givet uppfattningen att medborgarna kan fatta rationella beslut gällande vad som är rätt för just dem och följaktligen handla efter dessa uppfattningar. Statens roll är istället att se till att en individs strävan efter att fullfölja sitt livsprojekt inte förhindrar en annan individ att göra samma sak (Rothstein 2010, s. 44-45). En sådan neutral ståndpunkt från statens sida kommer bland annat i uttryck i de svenska grundlagarna om den enskildes rätt till fri åsiktsbildning liksom respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet. Rothstein menar att ett sådant pluralistiskt samhälle förutsätter att staten inte tar ställning i värdefrågor, utan att statens uppgift begränsas till att värna om individens egen beslutanderätt (Rothstein 2010, s. 47).

Den ökade betoningen på värdet av valfrihet för medborgarna i den moderna staten har Rothstein beskrivit som en av de största utmaningarna för den generella välfärdspolitiken. Rothstein förklarar hur det har skett en utveckling från kollektivism mot individualism, med tillhörande krav på personlig autonomi och en möjlighet att bestämma själv i valet av välfärdstjänster. Han ställer sig frågan om dessa krav överhuvudtaget kan tillgodoses inom ramen för den generella välfärdspolitiken, och pekar på utmaningen kopplat till att det offentliga huvudmannskapet luckrats upp för en ökad samverkan med privata aktörer på kommunnivå. Utan att ta ställning för endera av dessa ideal menar Rothstein att den värderingsförskjutning hos medborgarna som har skett, från det kollektiva mot det

individuella, innebär att balanspunkten måste göra en liknande rörelse för att demokratins legitimitet inte ska skadas (Rothstein 2010, s. 34; 38-40; 267-268).

Den utveckling som Rothstein beskriver gällande värdeförskjutningen hos medborgarna mot det individuella demokratiidealet har starkt empiriskt stöd. *Valfrihet* ses av stor majoritet som ett intrinsikalt värde och en grundbult i ett demokratiskt samhälle när det gäller val av välfärdstjänster som utbildning och sjukvård. Resultaten i den SOM-undersökning som presenterades i avsnittet ovan visade till exempel att över 70 procent av de tillfrågade betonade vikten av valfrihet i fråga om vårdtjänster, oavsett om vårdenheten är i offentlig eller privat regi. Samma mönster framträdde i frågan om skola och hälso- och sjukvård (Hartman 2011, s. 13; Nilsson 2016, s. 138).

2.3 Den ekonomiska principen

De två ovan beskrivna principerna har även en stark koppling till frågan om konkurrens mellan företag i välfärdssektorn, som både ses som ett instrumentellt värde i förhållande till valfrihet (en förutsättning för att det ska finnas olika alternativ att välja mellan) och ett intrinsikalt värde. Bland de ekonomiska argumenten för ett utbrett konkurrensinslag i offentlig verksamhet finns en tanke om högre effektivitet, bättre kvalitet, bättre tillgänglighet och mindre byråkrati. Den här typen av resonemang känns igen i argumentationen för “valfrihetsrevolutionen” som beskrevs i kapitel 2.1. De som är skeptiska mot konkurrensinslagen lyfter i stället den potentiella risken att kostnaderna för en tjänst stiger eller att konsumenten får sämre alternativt färre tjänster för pengarna, av bakgrund mot att privata utförare måste generera vinst (Hartman 2011, s. 13).

Litteraturen kring normativa antaganden om positiva aspekter av konkurrensinslagen i offentlig verksamhet står till stor del att finna inom den ekonomiska disciplinen. Bergh (2014) lyfter tre anledningar till varför det är önskvärt att öka konkurrensen i distributionen av välfärdstjänster:

- Konkurrens mellan producenter kan leda till lägre kostnader och högre kvalitet
- Konsumentpreferenser blir bemötta när det erbjuds alternativ mellan olika producenter

- Vinstmotivets roll i konkurrensen skapar incitament för innovation och utvecklande av nya produkter och tjänster (s. 81).

Utöver den tidigare diskuterade värdet av valfrihet för konsumenterna lyfter Bergh här argumenten kostnadseffektivitet, kvalitet och värdet av innovation som positiva effekter av en konkurrensutsatt välfärdsproduktion.

Samtidigt konstaterar han att konkurrensfrämjande åtgärder inte alltid är rätt väg att gå. I situationer där det till exempel inte existerar en tillräcklig stark konkurrens mellan privata aktörer är offentligt tillhandahållande av välfärdstjänster att föredra, liksom i situationer där innovationsincitament inte är viktigt. När vinstmotiv som möjliggör en mer effektiv resurshantering i stor utsträckning exkluderas i sektorer som till exempel sjukvård leder det däremot i många fall till suboptimala utfall, som lägre innovationstakt (Bergh 2014, s. 81-82).

Konkurrens kan även ses som ett medel för att motverka både statliga och privata monopolliknande marknadsstrukturer. Inom den ekonomiska disciplinen ses konkurrenshandlingar som ett steg mot en marknad med ett jämviktstillstånd som präglas av sänkta priser och effektiv resurshantering i förhållande till samhällets och marknadens aktörer. Vidare lyfter konkurrensförespråkare den innovationsrikedom som förknippas med en existerande "småföretagaranda" bland privata aktörer och som fungerar som en motpol till den "statliga monopolets" passiva karaktär. Gustafsson (1995) hänvisar till ekonomiprofessorn Friedrich Hayeks argumentation om att konkurrensen på imperfekta marknader till stor del är vinstdriven, där en del producenter gör stora vinster om de förknippade kostnaderna är betydligt lägre än de hos liknande producenter. Även om vinster i välfärdssektorn inte ses som ett problem ur en moralisk synpunkt lyfter Gustafsson ett varningens finger för en sådan typ av vinstackumulation. När en enskild aktör har ett betydande kapital att falla tillbaka på är det inte längre nödvändigt att ständigt säkerställa bättre kvalitet än konkurrenter. På så sätt växer risken för en utveckling mot oligopol, monopol och prisdumpning (Gustafsson 1995, s. 49-51).

Här kan således ett spektrum mellan två olika typer av icke-önskvärda situationer urskönjas. På den ena sidan står det offentliga monopolet, där staten ensamt står för distributionen av välfärdstjänster. På den andra framträder den ovan beskrivna situationen där enskilda aktörer utövar marknadsdominans genom sin särskilda position på marknaden.

3 Metod

I följande kapitel presenteras den idéanalytiska metod som används för att besvara uppsatsens frågeställningar. Därefter beskrivs i kapitel 3.2 hur metoden används genom att presentera det analyschema som har konstruerats utifrån det teoretiska ramverket. I det avslutande delkapitlet 3.3 diskuteras de avgränsningar som har gjorts inom problemområdet och även överväganden gällande valet av den idéanalytiska metoden.

3.1 Metodval

Vid val av metodologiska utgångspunkter är den vägledande frågan vilken analysteknik som är bäst lämpad givet undersökningens problemområde, syfte och frågeställningar. När syftet är att analysera idéer som uttrycks i ett specifikt material framstår den idéanalytiska ansatsen som en användbar metod. Idéanalysens användningsområden och mer konkreta tillämpningar kan ta sig ett flertal olika former, men det som sammanför dem är intresset för den bakomliggande idévärlden som genererar ett visst uttryck (Bergström & Svärd 2018, s. 139). Den politiska sfären består av en ständig diskussion där olika värden och idéer ställs mot varandra, och dessa idéer påverkar i sin tur människors uppfattningar och övertygelser liksom den ständigt föränderliga utvecklingen av samhället i stort. Innebörden av idéanalysen kan ses som ett sätt att systematiskt studera politiska uttalanden och budskap (Beckman 2005, s. 9).

3.1.1 Beskrivande idéanalys och analyschema

För att besvara undersökningens frågeställning appliceras den beskrivande idéanalysen som metod. Den beskrivande ambitionen innebär att forskaren säger något om ett budskap i en text som inte säger sig självt. Med hjälp av det perspektiv utifrån vilket ett material studeras genom framträder möjligheten att blottlägga nya budskap eller oklarheter, men också att göra en jämförelse mellan olika idéer (Beckman 2005, s. 50; Bergström & Svärd 2018, s. 141). Tanken att den beskrivande ansatsen inte har något egenvärde har motarbetats inom statsvetenskaplig forskning, att bidra med en överblick och ett klagörande av idéer i ett material anses kunna utgöra ett fullgott forskningsbidrag. Beskrivningar kan även ses som

förklarande, men inte den typen av förklarande som innebär ett anspråk på att ange en orsak eller argumentation för ett orsakssamband. I den beskrivande idéanalysen kan termen *förklara* istället ses som ambitionen att göra tydligt, upplysa och klargöra (Vedung 2018, s. 207).

I uppsatsen möjliggör den ovan beskrivna metoden ett tydliggörande av idéer som framkommer i Valfärdsutredningen, liksom en jämförelse med de principer som utgör uppsatsens teoretiska ramverk. Det finns här anledning att återigen betona att uppsatsen inte gör anspråk på att argumentera för ett orsakssamband mellan de diskuterade idéerna i utredningen och den teoretiska bakgrunden. Ansatsen bör istället ses som ett verktyg för att nå en ökad förståelse för idéerna i materialet, som inte framträder vid första anblick.

Ambitionen att kunna ge en idéanalytisk beskrivning av ett material förutsätter att de idéer som står att finna i materialet inledningsvis preciseras utifrån ett tydligt analyschema. Den modell för idéanalys som tillämpas i den här uppsatsen kan ses som ett kumulativt resultat av hur tidigare forskare har gått tillväga för att kartlägga idéer och ideologiers inre ordning. Den bakomliggande utformningen av modellen kan spåras till den tingstenska idékritiken, men har genom Mats Lindberg anpassats för beskrivande studier. Slutligen har Vedung utformat en svensk version av modellen, där idéerna delas in i kategorierna *beskrivningar*, *värderingar* och *rekommendationer till handling*. När de tre typerna av idéer studeras parallellt framträder ett system där värdeutsagor kombinerat med verklighetsbeskrivningar leder till uppmaningar till handling (Bergström & Svärd 2018, s. 144-145; Vedung 2018, s. 199).

3.2 Tillvägagångssätt

Det analyschema som används för att analysera Valfärdsutredningens idémässiga innehåll har konstruerats efter uppsatsens syfte, frågeställningar och teoretiska ramverk. De övergripande kategorierna *beskrivningar*, *värderingar* och *rekommendationer till handling* utgör utgångspunkten, men de specifika frågor som ställs till materialet har anpassats för en analys av utredningens centrala beståndsdelar:

Beskrivningar/verklighetsomdömen- den problembild som utredningen lyfter och de verklighetsomdömen som den baseras på

Värderingar - de värderingar som återfinns i utredningen kopplat till problembilden

Rekommendationer till handling - den lösning som utredningen ser på problemet och förväntade konsekvenser

De övergripande frågor som ställs till materialet är:

- Vilket är problemet enligt utredningen? Vilka verklighetsomdömen baseras dessa på?
- Vilka värderingar återfinns i utredningen kopplat till problembilden?
- Vad är lösningen på problemet enligt utredningen? Vilka är de förväntade konsekvenserna?

Tabell 1. Analysschema för idéanalysen

<i>Beskrivningar (Verklighetsomdömen)</i>	<i>Värderingar</i>	<i>Rekommendationer till handling</i>
Vilket är problemet enligt utredningen? Vilka verklighetsomdömen baseras dessa på?	Vilka värderingar återfinns i utredningen kopplat till problembilden?	Vad är lösningen på problemet enligt utredningen? Vilka är de förväntade konsekvenserna?

Uppsatsens resultat och analys genomförs i två separata kapitel. Det första kapitlet (kap. 4) syftar till att besvara de frågor som ställs till materialet. Kapitlet delas in i delkapitel efter varje kategori i det ovan presenterade analysschemat. Som en sista del sammanfattas resultaten genom att de centrala nyckelbegreppen presenteras under varje kategori i en ny tabell (se tabell 2).

I det efterföljande kapitlet (kap. 5) diskuteras resultaten utifrån uppsatsens teoretiska ramverk: *den kommunitära principen*, *den autonoma principen* och *den ekonomiska principen*. Även detta kapitel delas in i delkapitel efter varje kategori i analysschemat för att uppnå en tydlighet, transparens och en konsekvent presentation av resultat. Genom att applicera de tre principerna på Välfärdsutredningens idémässiga innehåll nyanseras förståelsen för det övergripande problemområdet liksom för de principiella överväganden som görs.

3.3 Avgränsning och metodologisk reflektion

Området offentlig finansiering av privat utförda välfärdstjänster inkluderar en rad delområden. Det har i den här undersökningen gjorts en avgränsning till de områden som omfattas i den analyserade utredningen, vilka är *skolan, hälso- och sjukvården* samt *socialtjänsten*. Det primära fokuset på dessa områden motiveras även av att det är där som den övergripande debatten i stor utsträckning äger rum. Uppsatsens syfte är däremot inte att närmare undersöka dessa områden enskilt, utan de behandlas som ett brett och enhetligt underlag där verklighetsomdömen, värderingar och rekommendationer till handling gällande aktörer inom sektorerna diskuteras.

Utredningen som utgör uppsatsens empiriska underlag omfattar ett flertal olika ämnesområden som juridik och ekonomisk teori. Fokus för uppsatsen är dock inte att redogöra för dessa olika inslag i någon större utsträckning, intresset i analysen ligger istället på att systematisera och diskutera det idémässiga innehållet. De juridiska liksom ekonomiska resonemang på teknisk nivå som figurerar i resultat- och analyskapitlet kan ses som mindre beståndsdelar av mer de mer övergripande idéerna av intresse.

På ett metodologiskt plan finns det anledning att redogöra för relevansen av den deskriptivt inriktade idéanalysen. En vanligt förekommande reflektion gällande beskrivande idéanalyser är att de måste kombineras med ytterligare syften för att kunna utgöra ett fullgott vetenskapligt bidrag. I kapitel 3.2 framfördes åsikten att den beskrivande idéanalysen har ett egenvärde, och därmed inte är i direkt behov av en efterföljande förklarande eller idékritisk ambition. Detta är avgörande för den här uppsatsens relevans, och tål därför att diskuteras mer ingående. Beckman (2005) menar att det vetenskapliga värdet av den beskrivande ansatsen bygger på att studien tillför något och att forskaren utifrån resultatet kan dra slutsatser om materialet. Forskaren kan med idéanalysens redskap bidra till en ökad förståelse av det aktuella problemområdet genom att säga något om textens budskap som inte säger sig självt. Ett effektivt sätt göra detta på är att forskaren studerar materialet genom de konstruerade "glasögonen", som härleds från studiens teoretiska utgångspunkt (s. 50).

I alla typer av textanalytisk forskning uppkommer frågan om forskarens tolkning av materialet och kravet på intersubjektivitet. Den ideala situationen där olika forskare kommer

fram till samma resultat genom att använda samma metod och material är svår, för att inte säga omöjlig att uppnå när det krävs att texten tolkas av forskaren. Ett visst mått av intersubjektivitet kan däremot nås genom ett *transparent* och *välmotiverat* tillvägagångssätt (Bergström & Boréus 2018, s. 40-41). I uppsatsen möts dessa krav genom formuleringen av konkreta frågor som ställs till materialet och även genom att inkludera explicita citat för att tydliggöra de resonemang som förs. På så sätt kan läsaren med lätthet förstå och rekonstruera de steg som resulterar i uppsatsens slutsatser.

4 Resultat

I det här kapitlet analyseras Valfärdsutredningens betänkande genom att de tidigare presenterade frågorna ställs till materialet (se kap. 3.2). Inledningsvis presenteras utredningens verklighetsomdömen, med fokus på den problembild som framförs. Därefter presenteras utredningens värderingar och de rekommendationer till handling (lösningar) som utredningens resonemang utmynnar i. Kapitlet delas in i delkapitel efter kategorierna för att tydliggöra resonemangen som förs. Syftet med kapitlet är att besvara uppsatsens första frågeställning: *Vilka verklighetsomdömen, värderingar och rekommendationer till handling kan urskönjas i Valfärdsutredningen (SOU 2016:78) ?*

4.1 Valfärdsutredningens verklighetsomdömen

4.1.1 Problembilden

“Det finns utförarföretag som gör mycket stora vinster och därmed har en mycket hög kapitalavkastning. Utredningen anser att det utgör ett legitimitetsproblem att verksamhet som finansieras av offentliga medel är mer lönsam än annan verksamhet och gör stora övervinster.” (SOU 2016:78, s. 22-23)

I det överlämnade betänkandet menar utredningen att det finns risker i den utveckling som präglat välfärdsmarknaden under de senare åren i riktning mot en växande andel vinstsyftande aktörer. Som exempel på risker nämns likriktning och minskad mångfald för brukarna. Det lyfts fram hur många företag gör “övervinster”, vilket beskrivs som vinster som överstiger ersättningen som krävs för att täcka kapitalkostnaden i företaget. Vidare lyfts att välfärdstjänster inte kan jämföras med andra typer av tjänster då hanteringen av dessa får omfattande konsekvenser för medborgares liv och hälsa. Utredningens problembild är alltså kopplad till en skepsis mot primärt vinstdrivna aktörer som producenter av välfärdstjänster. Bland farhågorna nämns också att vinstintresset riskerar att leda till minskad kvalitet, sänkt personaltäthet och en utformning av verksamheten med syftet att attrahera brukare som är förknippade med reducerade kostnader. Att offentligt finansierade utförarföretag tillåts generera betydligt större vinster än annan verksamhet ses som ett legitimitetsproblem (SOU 2016:78, s. 22-24).

Utöver övervinster och välfärdstjänsternas betydelse för medborgarnas liv lyfts även vinstintressets koppling till välfärdssystemets *legitimitet*. Det gemensamt finansierade välfärdssystemet samverkar med tillhörande krav från medborgarna, och dess utformning bygger på att dessa finansiärer ser systemet som legitimt. Utredningen menar att den rådande situationen med vinstdrivna aktörer i den gemensamt finansierade välfärdssektorn ger upphov till en konflikt med de mål som finns inom skolan, vården och omsorgen, och att resurser som är tänkta att bidra till den gemensamma välfärden istället går till vinstutdelningar. Här framhåller utredningen även de resultat från SOM-undersökningar som tidigare presenterats, där en stor del av det svenska folket ser valfriheten inom välfärdssektorn som mycket viktig, men också anser att vinstutdelningar är problematiska (SOU 2016:78, s. 321-322).

Bland riskerna med den nuvarande ordningen lyfts möjligheten för privata välfärdsproducenter att välja bort medborgare som förknippas med höga kostnader och istället vända sig till lönsammare grupper av brukare för att hålla nere kostnader (SOU 2016:78, s. 314). Detta, och de genomgående skillnaderna i genomsnittliga resultat mellan skolor, utgör “[...] tydliga indikationer på att konkurrensen och/eller den ökande andelen verksamhet som privat regi inom skolväsendet och inom hälso- och sjukvården har haft segregande effekter eller bidragit till segregation” (SOU 2016:78, s. 305).

För att värna om en verklig valfrihet och mångfald krävs det enligt utredningen en förändring på marknaden:

“Om målet är att värna en verklig mångfald för medborgarna är det enligt utredningens mening viktigt att försöka vända denna utveckling och stimulera en ordning där idéburna och mindre aktörer som inte primärt driver sin verksamhet i syfte att göra vinst får en större roll.” (SOU 2016:78, s. 327)

4.1.2 Vinstsyftets för- och nackdelar

När det gäller vinstsyftande aktörer på marknaden menar utredningen att det finns belägg för att konkurrensen dem emellan leder till effekter som “[...] effektivitetshöjande och produktutvecklande innovationer, vilket på lång sikt är betydelsefullt för samhällets ekonomiska utveckling” (SOU 2016:78, s. 314). Vidare menar utredningen att vinstsyftande företag rimligtvis drivs av finansiella incitament i större utsträckning än andra typer av aktörer, vilket i vissa fall resulterar i positiva effekter för allmänheten i stort. Inom

välfärdsområdet menar utredningen däremot att dessa aktörer även för med sig omfattande risker, som till exempel att de drivs av att endast leverera kvalitet som det med lätthet går att mäta och ta betalt för (SOU 2016:78, s. 315).

En ytterligare problematik som framhävs med koppling till vinstsyftet är att dessa aktörer har tydliga drivkrafter att expandera och därmed utöka sina marknadsandelar.

“En utveckling mot större aktörer kan både ha positiva och negativa konsekvenser. Om företag kan utnyttja skalfördelar kan det leda till en mer kostnadseffektiv verksamhet. Allt större aktörer riskerar dock leda till minskad konkurrens, mångfald och valfrihet för brukarna.” (SOU 2016:78, s. 316).

På ett övergripande plan menar utredningen att utvecklingen går mot att stora koncerner tillskansar sig en allt starkare marknadsposition genom att köpa upp andra aktörer, som mindre företag och olika kooperativ. På så vis finns det enligt utredningens mening en betydande risk för att offentliga monopol ersätts med privata. Det framhålls att detta kan leda till likriktning, och man menar att det är viktigt att försöka åstadkomma en utveckling i riktning mot en verklig mångfald för medborgarna genom att värna om en marknad där mindre aktörer som inte primärt driver sin verksamhet i syfte att göra vinst har en viktig roll (SOU 2016:78, 326-327).

4.2 Välfärdsutredningens värderingar

4.2.1 Motiven bakom tillåtande av vinstsyftande företag i välfärden

“Ett motiv till att tillåta vinstsyftande företag i välfärden har, historiskt sett, varit att öka mångfalden och medborgarnas valfrihet. Genom att tillåta flera alternativ skulle medborgarna få valfrihet genom tillgång till en mångfald av aktörer. Utredningen instämmer i vikten av att det ska finnas valfrihet för medborgarna.” (SOU 2016:78, s. 326)

I en redogörelse för den svenska förvaltningens marknadsanpassning instämmer utredningen i vikten av valfrihet för konsumenter, något som låg till grund för att tillåta vinstsyftande företag agera i välfärdssektorn under senare delar av 1900-talet. Rätten och möjligheten att exempelvis välja inriktning för sitt barns utbildning genom att det existerar både offentliga och fristående skolor betraktas, liksom det gjorde när reformerna infördes, som en viktig del i

ett fritt samhälle. Utöver valfriheten lyfts även andra positiva aspekter med konkurrens och välfärdstjänster i privat regi, som ökad kvalitet i tjänster och kostnadseffektivitet (SOU 2016:78, s. 135-136).

Att utvecklingen resulterat i det önskade utfallet, med en utbudsmångfald, ser utredningen däremot inte som en realitet. Mot bakgrund i att aktörerna i stor utsträckning erbjuder samma tjänster som de statliga alternativen överensstämmer situationen inte med utredningens åsikt att en *verklig* mångfald inte bara innebär ett flertal olika aktörer, utan framför allt en differentiering gällande tjänsternas innehåll. Utredningen betonar även välfärdstjänsternas särställning i förhållande till andra typer av tjänster, med hänsyn till deras betydelse för samhällets funktion och den enskilda medborgarens liv och hälsa. Därigenom blir även konsekvenserna vid olika slags misslyckanden mycket omfattande, liksom behovet av offentlig kontroll. Dessutom menar utredningen att valfriheten riskerar att reduceras när aktörer blir allt större genom en hämmande inverkan på konkurrensen (SOU 2016:78, s. 316; 326-328).

“Utredningens bedömning: Nuvarande ordning innebär att en orimligt stor andel av de skattemedel som är avsedda för skola, vård och omsorg inte används i välfärden. Möjlighet att göra obegränsade vinstuttag ger även felaktiga incitament som riskerar att påverka kvaliteten och styrningen av välfärden negativt. Förekomsten av övervinster i välfärden hotar dessutom sektorns legitimitet och riskerar att leda till bristande mångfald” (SOU 2016:78, s. 327).

Citatet visar på utredningens kritiska inställning till att offentliga medel i flertalet fall går till andra ändamål än den gemensamma välfärden. I ett senare avsnitt lyfter utredningen att ett visst överskott både är rimligt och önskvärt, men att överskotten bör återinvesteras i verksamheten istället för att gå till vinstutdelningar eller finansiering av lån med syfte att öka den egna marknadspositionen. Välfärdsaktörer som inte håller med om problembilden bör i utredningens mening däremot tillåtas att fortsatt driva sin verksamhet, men möjligheten till offentlig finansiering ska i dessa fall inte finnas (SOU 2016:78, s. 331; 334).

4.2.2 Kvalitet på marknaden och personliga preferenser

I delkapitlet 7.1.2 diskuterar välfärdsutredningen de mål som bör ligga till grund för bedömningar av kvalitet i välfärdsverksamhet. Här lyfts de mål och krav som framkommer i

lagstiftningen för olika verksamheter som en rimlig bedömningsgrund. Utöver detta lyfts alternativet att bedöma kvaliteten i välfärdsverksamhet utifrån ett kundperspektiv. Utredningen menar att detta är vanligt förekommande när privat finansierad verksamhet ska utvärderas, men att värdet av en sådan bedömningsgrund gällande offentlig verksamhet är alltför begränsat med hänsyn till den större mängden mål som finns för verksamheten. I en sådan situation är en bedömning av effektivitet och kvalitet beroende av vilka mål som anses vara önskvärda, vilket ytterligare kompliceras av att "kunden" kan vara såväl slutkonsumenter, offentliga huvudmän och medborgare i stort. Utredningen kommer därför fram till slutsatsen att de mål som finns uttryckta i aktuella lagar lämpar sig bäst som grund för bedömning av kvalitet i välfärdsproduktionen (SOU 2016:78, s. 251). Bland målen som figurerar i aktuell lagstiftning urskönjer utredningen tre huvudtyper:

“Målen och kraven kan delas i tre huvudtyper. Välfärdsverksamheterna ska:

- ge sådant som ökade kunskaper,
- god hälsa eller ekonomisk trygghet, bedrivs på ett visst sätt, exempelvis med respekt för individen och människors lika värde och
- utjämna skillnader och/eller fördelas efter behov.“ (SOU 2016:78, s. 252)

Utredningen lyfter även tanken att välfärdssystemet bygger på en solidarisk finansiering och att det är medborgarnas *behov* som ska styra tjänsternas tilldelning. Personliga preferenser bör därmed inte utgöra den primära grunden för tilldelningen, med hänsyn till att välfärdstjänsternas betydelse för medborgares liv (SOU 2016:78, s. 323).

De vinstsyftande företagens närvaro i välfärden riskerar enligt utredningen att ge upphov till en konflikt med de mål som formulerats inom skola, vård och omsorg. Obegränsade vinstuttag motverkar åsikten som framförs i utredningen att offentliga resurser som tillsatts i välfärden ska gå till verksamhetsutveckling, inte minst som dessa resurser kommer från det höga skatteuttag som råder i Sverige (SOU 2016:78, s. 321-323).

4.3 Valfärdsutredningens rekommendationer till handling

4.3.1 Vinstreglering

“Utredningen föreslår en reglering som innebär att juridiska personer som vill bedriva välfärdsverksamhet endast får ha ett begränsat rörelseresultat. Ett viktigt skäl till varför denna reglering valts är att en begränsning av rörelseresultatet innebär att huvuddelen av de medel som avsätts för välfärdsverksamhet kommer att användas i verksamheten” (SOU 2016:78, s. 344)

Mot bakgrund av de värden som presenterats i avsnitt 4.1, liksom den problembild som presenteras i avsnitt 4.2, är ett av de centrala förslag som utredningen presenterar en vinstbegränsning för aktörer med tillstånd att ta emot offentliga medel. Syftet med begränsningen beskrivs vara att säkerställa att offentliga medel används till den verksamhet medlen är ämnade för. Det maximalt tillåtna rörelseresultatet föreslås sättas till statslåneräntan som gällde vid slutet av föregående räkenskapsår plus sju procentenheter multiplicerat med det operativa kapitalet¹ vid samma tillfälle. Därtill föreslås möjligheten att kompensera för negativa rörelseresultat bland etablerade aktörer, bland annat för att underlätta för nya aktörer att överleva på marknaden (SOU 2016:78, s. 25-26).

4.3.2 Tillstånd för att bedriva välfärdsverksamhet

“Utredningens förslag: VD eller annan som ett bestämmande inflytande över verksamheten, styrelse och ägare med ett väsentligt inflytande över verksamheten ska genom tidigare erfarenhet eller på annat sätt styrka att de har den insikt i de gällande föreskrifter som krävs för att bedriva verksamheten.

Vidare krävs att samtliga företrädare för den juridiska personen i övrigt bedöms lämpliga.”

(SOU 2016:78, s. 433)

Utöver vinstregleringen föreslår utredningen att det ska ställas omfattande krav på ledande personer i verksamheter för att tillstånd ska beviljas att bedriva välfärdsverksamhet. Förslaget har sin bakgrund i den tidigare *Ägarprövningsutredningen* (SOU 2015:7), som i sitt slutbetänkande presenterade förslag om att ställa krav på ekonomisk långsiktighet, insikt,

¹ Operativt kapital = tillgångar minus rörelseskulder. Här ingår inte till exempel poster som aktieinnehav i annan verksamhet, utan utgörs av det kapital som investerats i rörelseverksamheten (SOU 2016:78 s. 25-26).

erfarenhet och lämplighet hos privat drivna välfärdsaktörer. Välfärdsutredningen fick i uppdrag att utreda om det fanns ett behov av detta förslag (SOU 2016:78, s. 120). Som framgår av citatet ovan föreslår utredningen att det införs krav på de flesta av dessa aspekter, men gällande den ekonomiska långsiktigheten lämnar utredningen ett förbehåll. I den här frågan väljer utredningen att dela upp frågan i två delar:

“Utredningens förslag: Ett krav bör införas på att tillståndshavaren ska ha ekonomiska förutsättningar att uppfylla de föreskrifter som gäller för verksamheten. Utredningens bedömning: Det bör inte införas något krav på att verksamheten ska kunna bedrivas långsiktigt.” (SOU 2016:78, s. 440)

Utredningen föreslår att det ska ställas vissa krav på ekonomiska förutsättningar på tillståndsinnehavaren med syftet att motverka en konkurssituation i det kortare perspektivet, men bedömer att det inte ska ställas krav på långsiktighet. Man hänvisar här till svårigheterna för en tillståndshavare att faktiskt bevisa att långsiktighet kan uppnås, då oväntade händelser, som att kommuner plötsligt väljer att inte placera brukare på ett visst hem, kan leda till konkurs. Utredningen hänvisar även till det föregående centrala förslaget om vinstreglering - när möjligheten att ta ut stora belopp i vinst begränsas, beräknas möjligheterna att hantera ekonomiska problem öka och således reduceras risken för konkurs (SOU 2016:78, s. 440-441).

4.3.3 Beräknade konsekvenser av förslagen

“Utredningen gör bedömningen att förslaget om tillstånd för att motta offentliga medel kommer att öka legitimiteten för den offentligt finansierade välfärdsverksamheten och bidra till att minska drivkrafterna för de stora koncernerna att växa ytterligare inom välfärden” (SOU 2016:78, s. 36)

Under rubriken *konsekvensanalys* beskriver utredningen vilka förväntningar den har på utfallet om den reglering som föreslås realiserar. Inledande lyfts en tanke om en ökad legitimitet för offentligt finansierad välfärdsverksamhet, samt ett hinder för ökad marknadsdominans för stora koncerner. Utredningen ser framför sig hur företag av större storlek som primärt motiveras av möjligheten att göra en så kallad “övervinst” troligtvis kommer att sälja verksamheten, men att privata välfärdsproducenter som motiveras av andra aspekter än dessa “övervinster” i de flesta fall stannar på marknaden (SOU 2016:78, s. 36). Det här påståendet motiveras i en senare del, där det framhålls att detta fenomen redan är en

realitet hos flertalet välfärdsverksamheter, som till exempel i lärarkollektiv. Det utesluts däremot inte att många verksamheter avvecklas och att privata välfärdsproducenter försvinner, vilket skulle få konsekvenser för brukare, barn och elever. Därför menar utredningen att kommunerna bör säkerställa att en beredskap finns för att möta ett eventuellt uppkommande behov. På längre sikt anser utredningen att valfriheten för konsumenter inte kommer att påverkas negativt, då majoriteten av producenterna förväntas bli kvar på marknaden. Som exempel nämns Danmark, som länge haft en utbredd privat skolsektor trots ett rådande vinstförbud. Att bedöma förslaget påverkan på mångfalden är däremot mer komplicerat, men utredningen hänvisar här till syftet att motverka utvecklingen mot allt större företag och koncerner, som i sin tur riskerar att leda till minskad mångfald (SOU 2016:78, s. 689; 691-692).

Utredningen lyfter även under rubriken *övergripande samhällsekonomiska konsekvenser* att syftet med förslagen till stor del är att stärka allmänhetens tilltro till välfärdsystemet, och förslaget om vinstbegränsning ses som en åtgärd i den riktningen. Regleringen beräknas bli av stor betydelse för allmänhetens tilltro för den gemensamt finansierade välfärden. Vidare förutspås kvaliteten i verksamheten öka genom att de medel som getts till produktionen av tjänster stannar inom verksamheten, istället för att gå till exempelvis vinstutdelningar. Genom att begränsa de berörda aktörernas finansiella incitament bedömer utredningen att verksamheten kommer att bedrivas efter de mål och värden som uttrycks i den bedömningsgrund som anses rimlig: aktuell lagstiftning (SOU 2016:78, s. 692-694). Detta kommer även leda till att “[...] företagen i större utsträckning gör rätt saker” (SOU 2016:78, s. 694). I samband med detta skriver utredningen att införandet av en vinstbegränsning sannolikt skulle ha både positiva och negativa effekter, men att de senare överväger de förra.

Utredningen poängterar i ett kortare stycke att den vinstreglering som föreslås inte står i konflikt med valfrihet för konsumenter. Vinstsyftande företag ses inte som en förutsättning för att skapa konkurrens mellan välfärdsproducenter, som exempel nämns att det i andra nordiska länder finns ett flertal fristående skolor trots ett vinstförbud. Utredningen lyfter även att andelen vinstsyftande verksamheter inom vård och omsorg är större i Sverige jämfört med övriga Europa (SOU 2016:78 s. 328-329).

Gällande förslaget om krav på tillstånd för att bedriva välfärdsverksamhet ser utredningen att den primära konsekvensen, utöver de positiva effekterna, blir något ökade kostnader för

myndigheter som åläggs att hantera ansökningar. Utredningen föreslår att denna kostnad finansieras genom införandet av en avgift för tillståndsprövningen (SOU 2016:78, s. 720).

4.4 Sammanfattning av resultat

För att få en överblick över de resultat som har presenterats i kapitlet kan de mest centrala begreppen, kopplade till varje kategori, inkluderas i det tidigare analys-schemat (se tabell 1.)

Tabell 2. Analyschema med nyckelbegrepp utifrån resultaten

<i>Beskrivningar (Verklighetsomdömen)</i>	<i>Värderingar</i>	<i>Rekommendationer till handling</i>
Vilket är problemet enligt utredningen? Vilka verklighetsomdömen baseras dessa på?	Vilka värderingar återfinns i utredningen kopplat till problembilden?	Vad är lösningen på problemet enligt utredningen? Vilka är de förväntade konsekvenserna?
Minskad mångfald och likriktning	Valfrihet för medborgarna	Lösning: Vinstreglering
Brukarselektering	Orimlig andel skattemedel går till vinstuttag	Lösning: Tillstånd för att bedriva välfärdsverksamhet
Segregation	Fördelning av tjänster bör inte göras efter personliga preferenser	Förväntad konsekvens: ökad legitimitet
Endast mätbar kvalitet tillhandahålls	Kvalitetsbedömning efter mål snarare än ett kundperspektiv	Förväntad konsekvens: valfrihet för medborgarna
Behov av en större roll för mindre aktörer		

5 Analys

I föreliggande kapitel appliceras det teoretiska ramverket för att diskutera de centrala idéströmningar som kunde urskönjas i materialet. På samma sätt som i den tidigare resultatdelen presenteras analysen genom att kapitlet delas in efter kategorierna *verklighetsomdömen*, *värderingar* och *rekommendationer till handling*. Syftet med avsnittet är att besvara uppsatsens andra frågeställning: *I vilken mån kan utredningens idémässiga innehåll kopplas till den komunitära-, den autonoma- och den ekonomiska principen?*

5.1 Välfärdsutredningens verklighetsomdömen

I frågan om vinstincitamentets roll på välfärdsmarknaden lyfts inledningsvis potentiella positiva effekter som effektivitetshöjande och produktinnovation. Detta känns igen från Berghs (2014) resonemang, som utöver dessa aspekter även lyfter lägre kostnader, högre kvalitet och uppfyllda konsumentpreferenser som effekter av vinstdrivna aktörer och en fungerande konkurrens. Välfärdsutredningen framhåller dock också vinstsyftets baksidor, där växande privata aktörer, och därmed en minskad konkurrens, resulterar i en reducering av mångfald. Resonemanget känns igen i Gustafssons (1995) syn på riskerna med alltför stora vinstackumulerande aktörer inom välfärdssektorn. I förhållande till de positiva aspekter som konkurrensen kan bidra med i form av exempelvis "småföretagaranda" och innovationsrikedom, lyfts risken att allt större aktörer leder till monopolliknande situationer med effekter som likriktning och en minskad mångfald.

Samtidigt konstaterar Bergh att konkurrensfrämjande åtgärder inte alltid är rätt väg att gå. I situationer där det till exempel inte existerar en tillräcklig stark konkurrens mellan privata aktörer är offentligt tillhandahållande av välfärdstjänster att föredra, liksom i situationer där innovationsincitament inte är viktigt. Utredningen ser däremot inte tillbakagången mot ett offentligt monopol som önskvärt, utan lyfter istället att åtgärder för att stimulera en ordning där mindre aktörer får en större roll på marknaden. Utredningen tar dock sikte på aktörer som inte primärt drivs av vinst. Det framstår därmed som att utredningen ser framför sig en situation med en fungerande konkurrens, men där aktörerna på marknaden inte primärt drivs av ett vinstintresse. Då Bergh menar att det är just vinstintresset som ger upphov till

innovation och utvecklande av nya produkter och tjänster, uppstår frågan vilka effekter en sådan marknad skulle leda till. Det kan därmed konstateras att utredningens resonemang om vinstincitamentets roll på välfärdsmarknaden har en tydlig koppling till den *ekonomiska principen*.

Därutöver resonerar utredningen om möjligheten för privata välfärdsproducenter att välja bort till exempel elever som förväntas generera stora kostnader. Utredningen menar därmed att valfriheten, vars värde kan kopplas till den *autonoma principen*, inte finns till för alla.

Att en del offentligt finansierade aktörer är betydligt mer lönsamma än andra typer av verksamheter utgör enligt utredningen ett legitimitetsproblem. Detta kan ses som ett tydligt ställningstagande från utredningens sida och därmed ett uttryck för den *kommunitära principen*.

5.2 Välfärdsutredningens värderingar

Att utredningen stämmer in i vikten av valfrihet för medborgaren och lyfter värdet av en fungerande konkurrens kan kopplas till den *autonoma principen* om statens neutralitet och betoningen på individens självbestämmande. Att utredningen samtidigt förväntar sig att marknaden ska bestå av icke-vinstdrivande aktörer på grund av den skeptiska inställningen till vinstackumulation kan ses som ett uttryck för den *kommunitära principen*, där utredningen tydligt tar ställning i frågan.

Visionen om en konkurrensutsatt välfärdsmarknad kan även ses utifrån kopplingen till den *ekonomiska principen*. Bland positiva aspekter återfinns innovationsrikedom genom "småföretagarandan" som en motpol till det statliga monopolets passiva karaktär.

Den svenska välfärdsmodellens marknadsanpassning sedan senare delen av 1900-talet, som redogjorts för i avsnitt 1.3, kan ses som en tydlig förskjutning mot det individbetonade idealet, med bakomliggande motiv som att öka mångfalden av välfärdstjänster och medborgarnas valfrihet. I kapitel 4.2 framgår att Välfärdsutredningen instämmer i vikten av dessa motiv, vilket kan ses som ett uttryck för den *autonoma principen*.

I betänkandet lyfts värderingar som att offentliga medel inte ska gå till vinstutdelningar hos privata aktörer då detta riskerar att påverka förtroendet för dessa aktörer liksom välfärdssektorn och samhället i stort. Här framträder således en värdering från utredningens sida gällande vilka värden som faktiskt är önskvärda, vilket Rothstein menar är ett uttryck för den *kommunitära principen*. De värden som styr resonemangen framträder även explicit på olika ställen, bland annat när utredningen förväntar sig att åtgärderna leder till att företagen i större utsträckning gör *rätt saker* (se kapitel 4.3.1).

5.3 Välfärdsutredningens rekommendationer till handling

De två centrala förslagen till handling som utredningen resulterar i är en *vinstreglering* liksom ett *krav på tillstånd för att bedriva välfärdsverksamhet*.

I argumentationen för att motivera de två centrala handlingsförslagen framträder två olika principiella överväganden. Ur en synvinkel kan förslaget på vinstreglering ses som ett ställningstagande mot alltför stora liksom primärt vinstdrivna aktörer, utifrån åsikten att offentliga medel inte ska gå till vinstutdelningar och finansiering av en växande marknadsposition. Den föreslagna åtgärden kan ses som ett exempel på ett aktivt motarbetade av en typ av organisation utifrån en åsikt om vad som är moraliskt önskvärt, och därmed ett uttryck för den *kommunitära principen* (se kapitel 2.2).

Ur en annan synvinkel kan den föreslagna åtgärden ses som ett uttryck för den *autonoma principen*, genom förhoppningen att regleringen ska leda till en mer välfungerande konkurrensutsatt välfärdsmarknad. I utredningens konsekvensanalys framgår att det föreslagna vinsttaket syftar till att motverka en situation där offentliga monopol ersätts av privata, samtidigt som valfriheten för konsumenter inte påverkas negativt i längden. Detta eftersom ett flertal privata aktörer fortsatt beräknas verka på marknaden med andra incitament än att göra så kallade "övervinster". På så sätt menar utredningen att en reell mångfald och valfrihet för medborgaren kan finnas, vilket kan ses som uttryck för ett värderande av den enskilda medborgarens beslutanderätt och därmed hänförligt den *autonoma principen* (se kapitel 2.1).

Utöver vid analys av de konkreta förslagen blir utredningens försök att kombinera ett flertal olika principer tydlig när konsekvensanalysen presenteras. Samtidigt som syftet med åtgärderna till stor del är en vision om reell mångfald på välfärdsmarknaden, kan utredningen inte utesluta att ett flertal aktörer kommer att lämna marknaden. Kommuner måste därför vara redo på att bemöta ett uppkommande behov. Vidare lyfter utredningen svårigheten att bedöma effekten på mångfalden på lång sikt, men motiverar samtidigt förslaget relevans med det initiala syftet att bryta utvecklingen mot allt större aktörer på välfärdsmarknaden. Den begränsade mångfalden riskerar alltså att bli kvar, men istället på grund av avsaknaden av stora aktörer. Kombinationen av skepsis mot vinstackumulerande aktörer och värnandet om reell mångfald och valfrihet resulterar således i en konsekvensanalys som inte med säkerhet kan säga vad resultatet kommer att bli.

Ett sammanfattande konstaterande som kan göras utifrån analysen av utredningens förslag och konsekvensanalys är att det är mycket svårt att komma fram till en konkret lösning när ett flertal principer gällande statlig verksamhet ska kombineras, och kanske till och med ställas mot varann. Syftet med att begränsa utvecklingen mot dominerande privata aktörer inom välfärdssektorn underbyggs väl, men den konsekvensanalys som görs ger upphov till frågor om vilken typ av välfärdssystem som utredningen faktiskt ser som önskvärd.

6 Avslutande diskussion

De två frågeställningarna som formulerades i uppsatsens inledande delar lyder:

Vilka verklighetsomdömen, värderingar och rekommendationer till handling kan urskönjas i Valfärdsutredningen (SOU 2016:78) ?

I vilken mån kan utredningens idémässiga innehåll kopplas till den kommittära-, den autonoma- och den ekonomiska principen?

Uppsatsens resultat och analys har visat att de beskrivningar, värderingar och lösningsförslag som figurerar i Valfärdsutredningen kan kopplas till de tre principerna: *den kommittära principen, den autonoma principen* och *den ekonomiska principen*. I analysen framgick även att en kombination av dessa principer kan urskönjas i delar av utredningens resonemang, till exempel i presentationen av den föreslagna vinstregleringen (se kapitel 5.3). På så sätt har uppsatsen möjliggjort en djupare förståelse av de idéer som kan skönjas i materialet, och därigenom har den fullgjort sitt syfte.

Det kan i efterhand konstateras att det inte var en lätt uppgift som Ilmar Reepalu och hans sakkunniga ställdes inför. Att formulera konkreta förslag och lyckas navigera i den allmänna opinionen, liksom mellan principer som betonar värdet av valfrihet men samtidigt innehåller kritik mot vinstackumulerande aktörer, framstår som en av de svårare utmaningarna kopplat till den generella välfärdspolitiken. Utredningens resonemang kan i varierande utsträckning hänförs till samtliga principer som utgjorde uppsatsens teoretiska ramverk. Analysen av materialet visar bland annat att problembilden kan kopplas till den *ekonomiska principen* och de olika överväganden som berör konkurrens mellan företag välfärden. Dessutom förekommer flertalet värderingar i utredningen, som både rör värdet av individens valfrihet (ett uttryck för den *autonoma principen*) och en tydlig skepsis mot vinstackumulerande aktörer i välfärden, vilket kan ses som ett uttryck för den *kommittära principen*. De lösningsförslag som utredningen presenterar i form av en vinstreglering och införandet av tillstånd för att bedriva välfärdsverksamhet framstår som ett försök att nå en jämvikt mellan samtliga principer.

Att det huvudsakliga förslaget rörande vinstreglering inte röstades igenom i riksdagen (se avsnitt 1.3.1) visar på svårigheterna att kombinera ett flertal delvis motstridiga idéer och

principiella överväganden inom ett känsligt politiskt område. Däremot gick förslaget om att införa nya krav för att erhålla tillstånd för att bedriva enskild verksamhet igenom i riksdagen, vilket kan ses som ett utfall av balansering av de bakomliggande principerna.

6.1 Framtida forskning

Inom ramen för den här uppsatsen gjordes avgränsningen att analysera Valfärdsutredningen (SOU 2016:78) bland annat med anledning av det idémässigt rika innehållet, liksom de starka reaktioner som väcktes i samband med överlämnandet. Det metodologiska valet att genomföra en idéanalys med beskrivande ambition visade sig utgöra ett fruktbart tillvägagångssätt för att konkretisera de idéer som framkommer, men avgränsningen till Valfärdsutredningen som analysenhet innebär att det kan vara av intresse att tillämpa en liknande metod på ett annat material.

Det metodologiska tillvägagångssättet i uppsatsen kan differentieras i urvalet av teoretiska resonemang, liksom när det gäller det empiriska nedslag som ligger till grund för analysen. Det kunde därför vara av intresse att genomföra en liknande idéanalys i en annan tidsmässig kontext, till exempel på ett material från valåret 2022, för att se om en annan koppling till de tre principerna kan urskönjas.

I uppsatsens inledande delar framgick att undersökningen inte gör anspråk på att ge en förklaringsmodell eller ta ställning till de idéer som figurerar i Valfärdsutredningen, som förutsätter andra typer av metodologiska överväganden och redskap. Mot bakgrund av idéernas normativa innehåll och ständiga relevans har sådana ambitioner däremot möjlighet att resultera i intressanta forskningsuppslag, givet ett anpassat och systematiskt tillvägagångssätt.

Referensförteckning

Litteratur

Beckman, Ludvig, 2005. *Grundbok i idéanalys. Det kritiska studiet av politiska texter och idéer*. Stockholm: Santérus förlag.

Bergh, Andreas, 2014. *Sweden and the Revival of the Capitalist Welfare State*. [Online] Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited DOI: <https://doi.org/10.4337/9781783473502>.

Bergström, Göran - Kristina Boréus, 2018. "Samhällsvetenskaplig text- och diskursanalys" i Boréus, Kristina - Göran Bergström (red.), *Textens mening och makt. Metodbok i samhällsvetenskaplig text- och diskursanalys*. 4 uppl. Lund: Studentlitteratur, s. 17-46.

Bergström, Göran - Per-Anders Svärd, 2018. "Idé och ideologianalys" i Boréus, Kristina - Göran Bergström (red.), *Textens mening och makt. Metodbok i samhällsvetenskaplig text- och diskursanalys*. 4 uppl. Lund: Studentlitteratur, s. 133 - 176.

Hartman, Laura, 2011. "Inledning" i Laura Hartman (red.), 2011. *Konkurrensens konsekvenser: Vad händer med svensk välfärd?* Stockholm: SNS förlag, s. 7-31.

Grosse, Ingrid, 2013. "Icke vinstdrivande välfärds i Sverige och Tyskland" i Linda Rönnberg, Urban Strandberg, Elin Wihlberg och Ulrika Winblad, 2013. *När förvaltning blir business - marknadsieringens utmaningar för demokratin och välfärdsstaten*. Linköping: Linköping University Electronic Press, s. 77-94.

Linda Rönnberg, Urban Strandberg, Elin Wihlberg och Ulrika Winblad, 2013. *När förvaltning blir business - marknadsieringens utmaningar för demokratin och välfärdsstaten*. Linköping: Linköping University Electronic Press.

Lundquist, Lennart, 2018. "Privatisering" i Dahlström, Carl (red.), 2018. *Politik som organisation - Förvaltningspolitikens grundproblem*. (6:e uppl.) Lund: Studentlitteratur, s. 223-251.

Rothstein, Bo, 2010. *Vad bör staten göra? Om välfärdsstatens moraliska och politiska logik.* (3:e uppl.) Stockholm: SNS förlag.

Teorell, Jan - Torsten Svensson, 2007. *Att fråga och att svara. Samhällsvetenskaplig metod.* Stockholm: Liber.

Artiklar

Gustafsson, Å. Rolf, 1995. "Valfrihet och konkurrens som medel att förbättra den offentliga sektorn", *Sociologisk Forskning*, Vol. 32, nr. 3, s. 43-60.

Vedung, Evert, 2018. "Fyra typer av statsvetenskaplig idéanalys", *Statsvetenskaplig tidskrift*, vol. 120, nr. 2, s. 197-235.

Rapporter

Nilsson, Lennart, 2016. "Välfärdspolitik och välfärdsopinion i Sverige och Västra Götaland 205" i Bergström, Annika - Niklas Haring (red.), *Hållbarhetens horisont: Samhälle, opinion och medier i Västsverige. SOM-rapport 68.* Göteborg: SOM-institutet, s. 119-147.

Offentliga handlingar

Direktiv 2015:22 *Ett nytt regelverk för offentlig finansiering av privat utförda välfärdstjänster* [Elektronisk]

<https://www.regeringen.se/49bb0f/contentassets/7d26d17bdd394a1c934185a445315780/ett-nytt-regelverk-for-offentlig-finansiering-av-privat-utforda-valfardstjanster-dir.-201522>

Hämtdatum: 2021-11-15.

Prop. 2017/18:158. *Ökade tillståndskrav och särskilda regler för upphandling inom välfärden* [Elektronisk]

<https://www.regeringen.se/4952fd/contentassets/7b7d3935e24d457d80741eee4d116d2f/okade-tillstandskrav-och-sarskilda-regler-for-upphandling-inom-valfarden-prop.-201718158.pdf>

Hämtdatum: 2021-12-22.

Prop. 2017/18:159. *Tillstånd att ta emot offentlig finansiering inom socialtjänsten, assistansersättningen och skollagsreglerad verksamhet* [Elektronisk]
<https://www.regeringen.se/4952fc/contentassets/277b8dc568c640c6b86dbe18dbd36f2e/tillstand-att-ta-emot-offentlig-finansiering-inom-socialtjansten-assistansersattningen-och-skollagsreglerad-verksamhet-prop.-201718159.pdf> Hämtdatum: 2021-12-22.

Protokoll 2017/18:127 [Elektronisk]
<https://data.riksdagen.se/fil/CDFC2BF9-81F1-437E-B422-4615B84A3C0E> Hämtdatum:
2021-12-22.

SOU 2016:78 *Ordning och reda i välfärden* [Elektronisk]
<https://www.regeringen.se/4ab5e0/contentassets/da2ccefb5dc84389b79b48b06a5e000a/ordning-och-reda-i-valfarden-sou-201678> Hämtdatum: 2021-11-10.

SOU 2015:7 *Krav på privata aktörer i välfärden* [Elektronisk]
<https://www.regeringen.se/49bb2e/contentassets/66e6e7eeb9d7400195fb51d4377f67d6/krav-pa-privata-aktorer-i-valfarden-sou-20157> Hämtdatum: 2022-01-14.