



red. Eliel Kilpelä

MARKNADER ELLER MEDBORGERLIGHET?

Nordiska perspektiv på vinster i välfärden

VASEMMISTOFOORUMI - RAPORTEJA 2/2025

MARKNADER ELLER MEDBORGERLIGHET?

Nordiska perspektiv på vinster i välfärden



Nordiska rådet

Tankesmedjan Vasemmistofoorumi [fi. Vänsterforum] publicerar i serien Raportteja [fi. Rapporter] utredningar och undersökningar kring samhällliga ämnen. Seriens syfte är att producera kunskap för att stöda beslutsfattande, väcka diskussion kring viktiga teman samt föreslå lösningar på problem.

Marknader eller medborgerlighet? Nordiska perspektiv på vinster i välfärden

Redaktör: Eliel Kilpelä

Översättningar till svenska: Samtext Oy Ab samt Eliel Kilpelä

Grafisk formgivning: Asmo Koste

Omslagsbild: "Matdags" (N191975, 1993). Fotografi av Jan Alanco, Helsingfors stadsmuseum

978-952-7206-44-7 (inbunden)

978-952-7206-45-4 (pdf)

ISSN 2670-188X (tryckt)

ISSN 2670-1898 (e-utgåva)

Tryckt hos Lähettämö Oy

Publicerad av Vasemmistofoorumi ry | Helsingfors

<http://www.vasemmistofoorumi.fi/in-english>

Denna volym har sammanställts på initiativ av Nordisk grön vänster vid Nordiska rådet.

Innehåll

1 Inledning: den nordiska modellen mellan marknader och medborgerlighet.....	5
Ali Esbati	
2 Til barnas beste? Profittmotiv og kvalitet i norske barnehager	12
Ida Søråunet Wangberg	
3 Kampen om grundskolan i det nya århundradet	18
Majsa Allelin	
4 Profit på ålderdom: äldreomsorgen, marknaden och finansialiseringen..	29
Olli Karsio, Lena Näre, Minna Zechner	
5 Mere velfærd, mindre profit.....	37
Thomas Enghausen	
6 Fattigdom och de uppskattade samhällsekonomiska kostnaderna – Sammanfattning av rapport till Alltinget.....	44
Arnar Númi Sigurðarson, Halldór S. Guðmundsson, Herdís Steingrímisdóttir, Kolbeinn H. Stefánsson, Kjartan Ólafsson	
7 Fremtidssikring af Grønlands offentlige velfærd	50
Iluuna Heilmann	
8 Nordiska modellen: gemensam principer, olika vägar. Ett efterord	52
Eliel Kilpelä	
Skribenterna.....	56

1

Inledning: den nordiska modellen mellan marknader och medborgarlighet

ALI ESBATI

Efter det svenska riksdagsvalet 2014 skulle Socialdemokraterna (S), Miljöpartiet (MP) och Vänsterpartiet inleda ett samarbete. Socialdemokraternas Stefan Löfven ville bilda regering endast med MP, men för att kunna få igenom budgeten behövdes ett parlamentariskt samarbete med Vänsterpartiet. För Vänsterpartiets del var det viktigt att få till en övergripande överenskommelse innan budgetförhandlingarna kunde starta. Frågan om kommersiella vinstintressen i välfärdssektorn hade varit central för partiet i flera år och inte minst i valrörelsen. Det blev därför en huvuduppgift för Vänsterpartiet att få till en skriftlig och förpliktigande överenskommelse om att de rödgröna partierna skulle agera för att lägga förslag på området.

Min utgångspunkt i den här texten är dessa förhandlingar om samarbetet, för att jag var med och genomförde dem och följde arbetet på nära håll, men också för att processen blev en indikation på hur viktig frågan är för den politiska dynamiken mer allmänt. Mina reflektioner här utgår från den svenska erfarenheten, men jag kommer att dra några mer principiella slutsatser utifrån dem, som jag menar har bäring på hela det nordiska området, trots nationella särdrag i den politiska

situationen och i den praktiska utformningen av lagar och regler.

Den trepartiöverenskommelse som efter intensiva förhandlingar slöts i början av hösten 2014 och som Vänsterpartiet var drivande bakom, inleds med meningen: "Vi är inte konsumenter i förhållande till välfärden, vi är medborgare".

Detta är en enkel men betydelsefull insikt eller kanske snarare avsiktsförklaring, en som jag tror är avgörande för progressiva krafter att aktivera i både idéproduktion och politisk praxis.

VÄLFÄRD OCH PROFIT PÅ KOLLISIONSKURS

Välfärdstjänsterna står medborgarnas vardagsliv nära – olika tjänster beroende på livsfaser och omständigheter. Deras konkreta funktionalitet blir snabbt viktig för den som möter dem. I de kapitalistiska marknadsekonomier vi alla lever i – och som våra välfärdsystem vuxit fram inom – är utgångspunkten

att tjänster i likhet med varor är underställda marknadsrelationer.

Offentliga välfärdstjänster svarar på en annan samhällelig impuls: att det finns sådant som inte bör underkastas marknadslogik, utan en annan, som vi kan kalla rättighetsbaserad eller medborgerlig.

Dessa system har visat sig vinna bred popularitet, även bland många av dem som i sina politiska ställningstaganden lutar högerut. Det är en sak att se det som rimligt eller "naturligt" att den som har en tjockare plånbok ska kunna köpa sig en större bil eller lyxigare semesterresa, en annan att vara bekväm med att tillgången till sjukvård eller skola ska vara differentierad på basis av individuell inkomst.

Här kan man ana en i sig betydelsefull fråga om gränsdragning mellan olika typer av samhällelig verksamhet. Vem bestämmer om den egentligen? Vad med fritidsaktiviteter för barn och ungdomar? Ska tandvård ses på samma sätt som annan sjukvård? I vilken utsträckning är det en offentlig uppgift att möjliggöra tillgång till nyheter, böcker, möteslokaler, parker? Det övergripande svaret är att dessa är föremål för sociala och politiska dragkamper. Detta är en viktig indirekt aspekt i frågan om kommersiella aktörer inom välfärdssektorn.

Men låt oss ändå komma tillbaka till de verksamheter som idag med större självklarhet räknas till den offentliga välfärdens kärna.

Just eftersom idén om medborgerlig rätt till sådana tjänster har ett brett stöd – inte minst i de nordiska länderna – är det begripligt att de som vill rulla tillbaka dem, gärna börjar i en annan ända. Vad om det offentliga ser till att bevaka just den icke-inkomstbaserade tillgången till tjänsterna, men i övrigt låter marknadsbaserade aktörer sköta innehållet?

Utgångspunkten är att profitmotivet som organiserande princip leder till optimerat bruk av resurser och att konkurrens på denna grund leder till en framåtskridande dynamik som politiskt styrda verksamheter inte kan frammana. Enligt detta synsätt, ska den politiska/medborgerliga styrningen ske genom att formulera målen för verksamheten och stå för finansiering. Resten kan andra – kommersiella – aktörer driva.

En viktig förtjänst med den stora svenska utredning¹ som initierades genom ovan nämnda överenskommelse var att den tog sig an denna argumentation.

I det svenska sammanhanget kunde man se på hur målen formulerats till och med i gällande lagtext. Man kunde till exempel läsa i Hälso- och sjukvårdslagen: "Målet för hälso- och sjukvården är en god hälsa och en vård på lika villkor för hela befolkningen. [...] Den som har det största behovet av hälso- och sjukvård skall ges företräde till vården." I Socialtjänstlagen heter det att "Samhällets socialtjänst skall på demokratins och solidaritetens grund främja människornas ekonomiska och sociala trygghet [och] jämlikhet i levnadsvillkor". Skollagen: "En strävan ska vara att uppväga skillnader i barnens och elevernas förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen."

Dessa formuleringar kan kanske ses som fossiliserade avlagringar från en tid då politikens inriktning explicit kunde vara att vidga och förstärka den medborgerliga sfären. Likväl är det uttryckligen detta som har uppställts som mål. De som hävdar att det just är uppfyllelsen av politiskt uppställda mål som kommersiella aktörers närvaro inom välfärden ska dömas efter, behöver förhålla sig till det.

Då blir det inte bara så att enskilda aktörers "effektivitet" i användningen av offentliga

medel behöver undersökas. Systemeffekterna är en del av själva poängen med tjänsten.

I diskussioner om vinstdrift inom välfärden är det lätt hänt att perspektivet blir övergripande statsfinansiellt (vilken "output" får vi för skattepengarna) eller snävt aktörsfokuserat (vilka aktörer har eventuellt brutit mot regler eller gjort andra fel). Den politiska dragkampen kan då framstå som att det handlar om vilka som är "bäst" bland offentligt och kommersiellt drivna verksamheter. Men det viktigaste är att förstå och resonera med medborgarna kring hur införandet av kommersiella aktörer ändrar hela fältet.

Kommersiella aktörer har till uppgift att finna sätt att tjäna pengar. I den "marknadsmiljö" som skattefinansierad välfärd erbjuder kan detta – för att nämna konkreta exempel från verkligheten – betyda att skolor ser till att sätta omotiverat höga betyg² för att stärka sin konkurrenskraft, att vårdcentraler etableras där patienterna är friskast³, att offentligt finansierade kommersiella vårdaktörer överbehandlar lindrigt sjuka men systematiskt skickar vidare mer kostnadskrävande fall⁴, eller att hela mottagningssystemet för ensamkommande flyktingar och barn i utsatta situationer påverkas av att företagsamma entreprenörer upptäckt lukrativa möjligheter.⁵

Kommersiella aktörer i ett system påverkar även andra aktörer, såväl offentliga som ickekommersiella privata. Samtliga behöver då förhålla sig till den kommersiella logiken i konkurrens om offentliga resurser.

Frågan blir alltså *vad* man ska optimera och effektivisera. Den ökade effektivitet som kommersiella aktörer förväntas eftersträva, inriktas med nödvändighet mot de områden där de kan få betalt. På en marknad där efterfrågan betyder beredskap att betala, kan marknadsentusiaster argumentera för att summan av

de enskilda aktörernas handlingar blir optimal resursanvändning. I offentligt finansierad välfärdsverksamhet med mer komplexa mål – där den som behöver en tjänst snarare är medborgare än konsument – blir detta mycket mer problematiskt.

Detta pekar även på svårigheterna med kontroll. Den vanligaste idén på lösning på problem som uppenbarar sig vid införandet av profitmotiv inom välfärden är just strängare kontroll. Men här blir problemen inbyggda i själva affärsmodellen och denna står i spänningsförhållande gentemot samhällliga mål. Det ter sig naivt att föreställa sig ett kostnadseffektivt och fungerande kontrollsystem som ser till att kommersiella aktörer inte agerar som kommersiella aktörer.

VÄLFÄRDSTJÄNSTER – INTE VILKA VAROR SOM HELST

Ett system med kommersiella aktörer får problem att nå övergripande, lagstadgade mål på grund av välfärdstjänsternas själva karaktär.

En sådan aspekt är kostnader kopplade till att ändra sitt val. Den som blir missnöjd med sin mobiltelefon kan fundera på att köpa en annan modell nästa gång. Gillar vi inte servicen på en restaurang kanske vi väljer en annan vid kommande besök, när det nu blir. Det finns betydande svårigheter att resonera så i samband med exempelvis sjukhusbesök. Man kan tänka sig att föräldrar skickar marknadssignaler genom att flytta barn från en undermålig skola, men det är förknippat med betydande sociala kostnader att byta skola många gånger, och det är svårt att reklamera två, tre dåliga årskurser som produkt.

Ett inneboende drag i många av välfärdstjänsterna att det är svårt för medborgaren-som-konsument att bedöma deras kvalitet – definitivt i förväg och många gånger också under tiden eller till och med omedelbart efter. Det är ganska enkelt att se att den som är i behov av vård inte primärt kan – eller borde behöva – göra en värdering av olika vårdgivare på samma sätt som den som planerar inköp av en bil eller ett kylskåp. Liknande problem finns för den som söker äldreomsorg eller utbildning. Relationerna mellan dem som söker, betalar, erbjuder och mottar tjänsten skiljer sig på många sätt från dem vid kommersiella marknadsaktiviteter.

Också detta försvårar för övrigt kostnadseffektiva kontrollfunktioner.

OFFENTLIGA MEDEL OCH PRIVATA VINSTER – STRIDSÄPPLET 2014–2018

Överenskommelsen om vinster i välfärden från 2014 ledde till en omfattande statlig utredning och till förslag som lades fram för riksdagen. Det var en allt annat än enkel resa fram till det. Utan att gå in på någon detaljerad interiör från den politiska förhandlingsprocessen – som var i gång hela mandatperioden 2014–2018 – kan man väl säga att Socialdemokraternas förhållningssätt inte ens med bästa välvilja kan karaktäriseras som entusiastisk. Men utredningen genomfördes och förslag – försiktiga men inte helt tandlösa – framlades. De röstades ned, som väntat, av en samlad högersida bestående av de borgerliga partierna som regerat 2006–2014, sekunderade av Sverigedemokraterna (SD).

Detta var mer betydelsefullt än bara partipolitisk positionering runt en omröstning. När den första statsbudgeten som förhandlats fram efter den rödgröna överenskommelsen 2014 lades fram på hösten, hade Sverigedemokraterna brutit med parlamentarisk praxis och röstat med de tidigare regeringspartierna. Därmed föll budgeten, regeringskris utbröt och Sverige gick mot nyval. Nyvalet avväjdes genom en överenskommelse mellan regeringen och de borgerliga som utestängde Sverigedemokraterna från avgörande inflytande. Också den överenskommelsen föll efter knappt ett år, varefter större delen av den etablerade borgerligheten och Sverigedemokraterna alltmer öppet började närma sig. Resultatet av den processen ser vi idag 2024 i full blom i Sverige: Ulf Kristerssons moderatledda regering stötts av Sverigedemokraterna i utbyte mot avgörande och riktningsgivande inflytande.

I det här sammanhanget är det viktigt att påminna om att frågan om vinster i välfärden spelade en avgörande roll.

Hösten 2015 avslöjade *Dagens Industri* i en rad artiklar omfattande kontakter mellan arbetsgivarorganisationerna Svenskt Näringsliv, Almega och Vårdföretagarna å ena sidan och ledande företrädare för Sverigedemokraterna å andra. Kontakterna, som börjat redan före valet 2014 och inbegrep fina middagar och dyr konjak, syftade till att garantera SD-stöd för att stoppa varje försök att röra pengaströmmen från välfärdssektorn. Så blev det också när förslagen om begränsningar av de kommersiella vinsterna i välfärden lades fram före valet 2018.

Efter valet 2018 var signalerna från viktiga delar av näringslivet mer öppna. Ett exempel är Antonia Ax:son Johnson, som investerat delar av familjeförmögenheten som byggts upp inom detaljhandeln, i välfärdsbranschen. I *Dagens Industri*⁶ sade hon några veckor efter

valet 2018: ”Jag är en liberal humanist som kan slåss till döden för de goda värderingarna, men däremot ser jag inte varför alliansen ska avstå från att ta makten och genomföra reformer som är bra för Sverige”. Det skulle dröja ytterligare några år innan detta blev den dominerande positionen i svensk borgerlighet, men nu är vi där. Som den borgerlige debattören Roland Poirier Martinsson uttryckte det 2023⁷: ”Att behålla bolagiseringen av vård, skola och omsorg är vad det här regerings-samarbetet vilar på”.

Det är viktigt att förstå detta i ett större sammanhang, som har att göra med strukturella förändringar i den samtida kapitalismen. I Sverige ser vi hur de pengaflöden som kan garanteras genom offentliga beslut, kommit att spela en större roll för tunga aktörer inom det organiserade näringslivet. Detta gäller även sådana som tidigare främst varit positionerade inom industriproduktion, som Wallenberg-sfären, eller handeln, som ovan nämnda Ax:son Johnson.

Fenomenet är inte unikt svenskt. Staten har i västvärlden i och med den nyliberala vändningen sedan slutet av 1970-talet spelat en allt större roll för kapitalet. Den har lindrat verkningarna av en svagare produktivitet-utveckling och avtagande tillväxt efter ”de gyllene årtiondena” som följde efter andra världskriget. I USA har det till exempel handlat om att militära utgifter kanaliseras till kommersiella aktörer. I de nordiska länderna, där relativt sett större summor går via offentliga budgetar till välfärdstjänster som äldreomsorg, skola och sjukvård, är det snarare dessa som blivit mer attraktiva för kapitalet. ”Det finns en given marknad med en given kundmassa”, konstaterade vd på Svenska Riskkapitalföreningen, Marie Reinius redan 2011. ”Verksamheterna är heller inte speciellt kapitalintensiva, det behövs inte en stor produktionsapparat. Investeringarna är re-

dan gjorda och det handlar mer om att driva verksamheterna effektivt.”⁸

Det som därmed blivit centralt för affärsmodellen, är att undvika politisk risk, det vill säga möjligheten att demokratiska beslutsfattare agerar på ett för profitörerna oönskat sätt. I affärssammanhang handlar detta inte främst om att satsa på rätt beslutsfattare, utan om att så många olika politiska utfall som möjligt, helst alla, ska leda fram till samma beslut (eller icke-beslut).

Det gör den politiska utmaningen för progressiva krafter som vill ha en annan utveckling större, men också viktigare.

ATT BYGGA FRONT FÖR OFFENTLIG VÄLFÄRD

Politiska strategier måste – för att vara just strategier snarare än trossatser eller besvärjelser – utgå från den högst konkreta situationen. Det vore förmätet att lägga ut sådana i en text som denna, allra minst om de ska röra flera olika länder. Jag avslutar därför bara med några allmänna reflektioner, att ta med för den som funderar vidare kring strategi och taktik.

En sådan är frågan om allianser. Jag tror att det är viktigt att, som jag här har gjort, specificera problemet till kommersiella aktörer, för att betona intressegemenskapen mellan offentliga aktörer och icke-kommersiella privata aktörer. I vissa länder och inom vissa områden förefaller detta som självklart av historiska skäl, medan det är mer komplicerat i andra sammanhang. Vi kan konstatera att kommersiella aktörer ganska snart börjat påverka villkoren också för icke-kommersiella privata aktörer i sektorer när de släppts in –

inte sällan med en politisk argumentation om "mångfald" – och fått foten in ordentligt.

Alliansbygge riktar sig också in på frågor om de anställdas villkor, oavsett driftsform. Det är naturligtvis inte så att det är de anställda inom kommersiellt drivna välfärdsverksamheter som är motståndare för oss som vill pressa tillbaka kommersiella intressen från välfärden. Tvärtom är det så att de som arbetar där riskerar att slitas särskilt hårt mellan vinstkrav och yrkesetik. Då behövs facklig och politisk solidaritet.

Lika viktigt blir då den politiska pressen för vettiga villkor för alla som bär upp välfärden. Här gäller det för vänstern att arbeta konkret och medvetet med frågor kring styrning och tillit. Styrformer som prioriterar marknadslogik urholkar möjligheterna för de välfärdsanställda att i högre grad orka vara kvar, utvecklas i arbetet och odla den humanistiska, professionella potential som finns i den gemensamma välfärden i bred mening.

Inget av detta är möjligt utan att välfärdens professionella har tillräckligt många kollegor. Detta är och kommer att fortsätta vara en central politisk konfliktfråga i Norden. Det ligger i välfärdstjänsternas natur att de är arbetsintensiva – och i tilltagande grad i förhållande till produktion, till exempel tillverkningsindustri, som kan effektiviseras genom kapitalinvesteringar och ny teknik. Det kräver en skattepolitik som tar strid för att en större andel av samhällets gemensamma resurser används för de gemensamma tjänster som gör samhället rikt och tryggt i en djupare mening.

"ENDAST DET BÄSTA ÄR GOTT NOG ÅT FOLKET"

Curt Nicolin, en gammal chef för svenska arbetsgivarorganisationen (på den tiden SAF) formulerade en gång följande idé om ekonomisk frihet: "Vill människorna köpa en segelbåt istället för att konsumera sjukvård ska de få det."

I samhällen med utvecklade former för folkstyre finns ändå rum för också andra typer av fördelningsmekanismer än rå och obegränsad plånboksstyrka. Det finns – som jag var inne på inledningsvis – en bred förståelse för att tillgång till högkvalitativ sjukvård till sin karaktär skiljer sig från rätten att köpa segelbåt. Eller att det finns ett genuint allmänintresse för att alla barn får en god skolgång. Mot Curt Nicolins devis kan man ställa den socialdemokratiska legendaren Gustav Möllers: "Endast det bästa är gott nog åt folket".

Den skandinaviska välfärdsmodellen byggdes en gång i tiden – gradvis och konfliktfyllt – upp med ambitionen att pressa in något av Möllers idé i en ekonomi dominerad av Nicolins ideal. De gemensamma välfärdstjänsterna skulle – och ska – vara något mer än en paternalistisk bottenplatta av välgörenhet för dem som aldrig förmår köpa en segelbåt. Det skulle – och ska – vara *det finaste vi kan bjuda varandra på*.

Den nordiska modellen för ekonomi och samhälle har varit exceptionellt framgångsrik – och populär. Men den har aldrig varit oomstridd. Och vi har nu sett i några decennier vad som sker om den inte fortsätter att byggas ut. Det gemensamma krackelerar, går inte att lita på. Resultatet blir växande klyftor och sociala problem. Men på ett mer övergripande plan resulterar det också i att tilliten till möjligheten att med demokratiska beslut forma gemensamma strävanden eroderar.

För frågan är inte bara om det ska skjutas till någon miljard hit eller dit för att möta akuta behov i vård, skola och omsorg. Det handlar också om grundläggande politiska val som påverkar vilka delar av vår samhällsekonomi som får lov att lysa – fungera bortom det mest nödvändiga, ges marginaler att möta det oförutsedda, utrymme att experimentera, kanske till och med överskott till festlighet?

I grunden handlar det om demokratins hisnande möjlighetsrum: att resonera och besluta om hur vi ska ordna vårt sätt att leva tillsammans.

REFERENSER

1 *Ordning och reda i välfärden*, SOU 2016:78

2 Anna Adersjö, "Skolinspektionen dömer ut 30 rektorers arbete mot glädjebetyg", SVT 11.5.2023

3 "Regionen planerar inte nya vårdcentraler – har överlåtits till marknaden", *Dagens Nyheter* 31.8.2021

4 Joel Dahlberg, "275 000 videobesök – men ingen fick röntgas", *Svenska Dagbladet* 11.10.2022

5 Michael Syrén, "Han tjänar miljoner – på flyktingbarnen", *Expressen* 14.10.2014

6 Tomas Nordenskiöld, "Ax:son Johnson: Alliansen bör ta makten med SD:s stöd", *Dagens Industri* 21.9.2018

7 "Sverigedemokraterna portade på regeringens plantskola", *Dagens Nyheter* 28.1.2023

8 "Skattepengar lockar riskkapitaljättar", *Svenska Dagbladet* 9.3.2011)

Til barnas beste? Profittmotiv og kvalitet i norske barnehager

IDA SØRAUNET WANGBERG

Andelen barn som går i kommersielle kjedebarnehager har økt kraftig i Norge de siste årene. Gjennombruddet for de kommersielle barnehagene skjedde etter barnehageforliket på Stortinget i 2003, der Arbeiderpartiet (Ap), Sosialistisk Venstreparti (SV) og Fremskrittspartiet (Frp) ble enige om å sørge for full barnehagedekning innen 2005. Avtalen sikret gunstige vilkår for de kommersielle eierne, med investeringstilskudd og billige lån i den statlige Husbanken for å bygge nye barnehager. De private barnehagene fikk også økt driftstilskudd. Omtrent halvparten av alle norske barnehagebarn går i dag i en privat barnehage.

Datidens sentrum-høyre regjering, Bondevik I, ønsket ikke at barnehager "med sikte på størst mulig fortjeneste for eieren" skulle få offentlig støtte. Men gjennom lobbyvirksomhet, og med god hjelp fra Frp, fikk de kommersielle eierne gjennomslag for at alle barnehager, "uavhengig av barnehagens eierskap", skulle få offentlig driftsstøtte.¹

Etter hvert har de også fått gjennomslag for et prinsipp om såkalt "likebehandling" av private og kommunale barnehager. Det innebærer at private barnehager får like mye i offentlig

tilskudd per barn som de kommunale barnehagene har i kostnader.

Blant de private barnehagene fins det både kommersielle barnehager, som drives med mål om at eierne skal tjene penger, og ideelle barnehager, som drives uten profittmotiv. Videre finnes det både enkeltstående barnehager, og barnehager som eies av kjeder. De siste årene har de største kommersielle kjedene, spesielt Læringsverkstedet, FUS/Trygge Barnehager, Norlandia og Espira, vokst seg enda større gjennom å kjøpe opp enkeltstående barnehager og mindre kjeder. I 2017 eide de fem største kjedene over 30 prosent av de private barnehageplassene i landet.² I dag er andelen sannsynligvis høyere.

SPARER PENGER PÅ LAV BEMANNING

Selv om private barnehager har fått inntekter på lik linje som kommunale barnehager, har de hatt lavere kostnader enn de kommunale, spesielt til lønn. Dette gjelder særlig for de kommersielle kjedebarnhagene. Det betyr ikke at de har dårligere lønns- og arbeidsvilkår

enn de kommunale barnehagene, selv om de har lavere pensjonskostnader. I stedet forklares forskjellen med lavere bemanning, og at de har yngre ansatte med lavere ansiennitet. En rapport utført på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet fra 2018, dokumenterer at kjedebarnhagene har høyere overskudd enn andre private barnehager, og at de samtidig har lavere bemanning.³ Med tanke på hvor viktig det er med nok ansatte for kvaliteten i barnehagen, er det grunn til å tro at profittmotive til de kommersielle eierne har gått ut over kvaliteten i tilbudet til barna.

De rause tilskuddsordningene har gjort kommersiell barnehagedrift svært lønnsom for eierne. Eierne av Læringsverkstedet, ekteparet Hans Jacob og Randi Sundby, hadde ifølge bladet *Kapital* i 2019 en formue på 1,3 milliarder kroner. Eierne av barnehagekjeden FUS, Eli Sævareid, hadde i 2020 en formue på 900 millioner kroner, ifølge *Kapital*. Norlandia-eierne Roger og Kristian Adolfsen, som også er inne i andre bransjer, var ifølge samme oversikt gode for 3,5 milliarder kroner hver.

KONKURRANSE PÅVIRKER PEDAGOGIKKEN

Barnehageforliket og den massive utbyggingen av barnehager har gitt så å si full barnehagedekning i Norge. Barnehageplassene fordeles ut fra et system med "fritt brukervalg", der foreldre setter opp hvilke barnehager de ønsker i søknaden om barnehageplass. Offentlig støtte til barnehagene fordeles gjennom stykkprisfinansiering, der barnehagene får tilskudd per barnehageplass. I områder med full barnehagedekning konkurrerer dermed barnehagene med hverandre om å få fylt opp plassene sine, for å sikre full finansiering.

I Hanne Fehn Dahles doktorgradsavhandling⁴, der hun blant annet har intervjuet barnehagelærere i den kommersielle kjeden Læringsverkstedet, kommer det fram at eierne ser på andre barnehager som konkurrerende virksomheter, og at de forventer at barnehagelærerne som er ansatt hos dem skal fremme selskapets forretningsmessige interesser. Flere av barnehagene opererer med ulike garantier, for eksempel om at barna skal kunne gå på ski når de starter på skolen, eller såkalt vennegaranti. Fehn Dahle mener dette står i kontrast til den norske barnehagepedagogiske tradisjonen, som kjennetegnes av forståelsen av at barnehagens aktiviteter skal ta utgangspunkt i barns initiativ, spontanitet og interesser. Enkelte av informantene fortalte videre om at de ble hindret i å utveksle ideer og samarbeide med andre barnehager i nærheten, fordi barnehagelærerens arbeid ble sett på som forretningshemmeligheter.⁵

I avhandlingen forteller flere av informantene om at kjedenes sentrale føringer på det pedagogiske opplegget ikke gir dem rom til å bruke sitt eget faglige skjønn og det de har lært i utdanningen. Fehn Dahle påpeker også at kjedene vektlegger læring i større grad enn omsorg, hvile og lek, og at det i årsplanene deres argumenteres for at formålet med utdanning i barnehagen er å optimere elevers skoleprestasjoner. Dette står i kontrast til den norske barnehagetradisjonens ideer om barndommens frihet, barns selvutfoldelse og barndommen som en livsfase med egenverdi.⁶

"FLØTESKUMMING" OG SEGREGERING

Fordelingen av barnehageplasser etter systemet med såkalt fritt brukervalg, har videre noen effekter som er lite diskutert i norsk offentlighet. Ordningen er begrunnet med

at foreldrenes valgfrihet er et gode i seg selv, samtidig som at konkurransen om barna skal fungere som en kvalitetssikring, ved at det straffer seg økonomisk for barnehagen å ikke få fylt opp plassene sine. Det er liten grunn til å tro at dette fungerer optimalt i praksis. Studier viser at det er vanskelig for foreldrene å vurdere barnehagens kvalitet, og for mange er barnehagens beliggenhet en vel så viktig faktor som kvalitet. Når barnet først har begynt i en barnehage, er terskelen høy for å bytte, ettersom det å bryte de sosiale båndene som barnet har fått til ansatte og andre barn innebærer en betydelig kostnad. I mange områder er det dessuten mange barn uten rett til plass, som ønsker det, og her vil barnehagene få fylt opp plassene sine så lenge kvaliteten ikke er oppsiktsvekkende lav.⁷

Samtidig har systemet noen effekter vi også kjenner igjen fra andre velferdstjenester som er organisert på samme måte, kanskje særlig "fritt skolevalg". En studie har dokumentert at inntakssystemet i barnehagene fører til sterkere segregering mellom minoritetsspråklige barn og barn med norsk som morsmål i barnehagene i Oslo, enn det som kan forklares av boligsegregeringen.⁸ Det er foreløpig ikke gjort studier på hvordan dette virker i andre deler av landet. Vi vet imidlertid at nasjonal statistikk viser at kommunale barnehager har en høyere andel minoritetsspråklige enn private barnehager.

Mens minoritetsspråklige barn utgjorde 16 prosent av dem som søkte private barnehager i Oslo, var bare 14 prosent av dem som fikk plass i en privat barnehage minoritetsspråklige. Den samme tendensen finner forskerne også for andre sosioøkonomiske faktorer. Det kan dermed se ut til at det skjer en form for "fløteskumming" i opptaket til private barnehager, noe som muliggjøres av ulike krav til kommunale og private barnehager i opptaket. Mens kommunale barnehager følger strenge

krav for hvordan de skal prioritere barna som søker om plass, kan private barnehager i stor grad velge selv hvem de tar inn.⁹

Forskerne mener likevel hovedårsaken til den sterke segregeringen er foreldrenes valg.¹⁰ Flere faktorer kan påvirke disse valgene, som for eksempel høye matpenger (makspris gjør at prisen på barnehageplass er den samme i ulike barnehager, men barnehagene kan selv bestemme matpenger, som skal dekke utgifter til mat) og krav til at foreldrene kjøper eierandeler eller betaler innskudd i private barnehager. Barnehageopptaket er også organisert slik at dersom du har mye kunnskap om hvordan det fungerer, stort nettverk og ressurser til å ta telefoner, møte opp i ulike barnehager og liknende, øker det sjansen for å få barnet ditt inn i den barnehagen du ønsker.

Segregering er et problem i seg selv, både for språklæring og integrering. I tillegg viser studien at de ansatte i barnehagene med høy andel minoritetsspråklige barn har lavere utdanning enn i andre barnehager. Dersom det betyr at kvaliteten på det pedagogiske tilbudet i disse barnehagene er dårligere enn i barnehagene der barn fra de mest ressurssterke hjemmene går, mener forskerne det innebærer alvorlig forskjellsbehandling i strid med velferdsstatens prinsipper.¹¹

MYE MAKT

Blant de tingene korona-pandemien har demonstrert, er at barnehagesektoren i Norge er en samfunnskritisk tjeneste. Med høy barnehagedekning og en høy andel kvinner i jobb, får det enorme konsekvenser for norsk økonomi når barnehagene stenges. Eierne av kommersielle barnehager, som til sammen eier en betydelig andel av norske barnehageplasser, har dermed også mye makt. Det

kom blant annet til uttrykk da den rødgrønne regjeringen i 2010 foreslo å sterkt begrense muligheten til å ta ut lønn og utbytte for eierne av private barnehager. Da truet Private Barnehagers Landsforbund (PBL) med å stenge barnehagene.¹² Og det er all grunn til å tro at trusselen virket, regjeringen gikk til slutt inn for et forslag som var sterkt moderert, sammenliknet med det opprinnelige.

STRATEGIER I KAMPEN MOT KOMMERSIELLE BARNEHAGER

Selv om partier på venstresiden og fagforeninger i lang tid har vært kritiske til at barnehager skal drives med kommersielt motiv, foregikk debatten lenge på premissene til høyresiden og de kommersielle eierne. Kritikkk mot kommersiell drift ble møtt med beskyldninger om å ha ”privat allergi”, og fraser om å ”slippe alle gode krefter til” dominerte lenge den norske debatten om kommersiell velferd.

Linn Hernings bok *Velferdsprofitørene* (2015) representerer på mange måter en endring i den norske debatten om kommersielle velferdstjenester, også på barnehagefeltet. Ikke minst har etableringen av begrepet ”velferdsprofitør” vist seg å være svært virkningsfullt. Begrepet ble etablert på samme tid som vi fikk stadig mer dokumentasjon på hvor mye de kommersielle eierne sitter igjen med i profitt fra velferdstjenestene, og har dermed blitt en svært effektiv måte å snakke om at skattepenger som egentlig skulle gå til best mulig velferdstjenester forsvinner ut av velferdstjenestene som privat profitt. Retorikken venstresiden har brukt har også hatt et skattepopulistisk aspekt ved seg, i formuleringer som ”Våre skattepenger til tjenester for barn, syke og eldre skal gå til felles velferd, ikke privat profitt”.¹³

En annen viktig strategi som har endret debatten om kommersiell velferd, har gått ut på å tydeliggjøre skillet mellom private kommersielle aktører og private ideelle. Handler debatten om man er for eller imot private aktører, ender man i et ofte vanskelig forsvar for offentlige monopoler, der også private ideelle aktører føler seg truet. Private ideelle aktører har ofte høy troverdighet blant folk, en troverdighet som har blitt brukt bevisst av forkjempere for kommersielle interesser. Derfor har det vært viktig å bygge allianser med ideelle aktører, som også er bekymret for kommersialiseringen i velferdstjenestene. Ved å tydeliggjøre at det er det kommersielle motivet for drift av barnehagene som er problemet, ikke om barnehagen er privat eller offentlig eid, har man ikke bare fått en mer presis debatt, men også støtte blant langt flere.

Uansett om det skyldes venstresidens strategier, eller bare realitetene i den kommersielle barnehagesektoren, har også den høyre-orienterte Solberg-regjeringen anerkjent at det er for høy profitt i enkelte deler av den private barnehagesektoren. Kunnskapsminister Jan Tore Sanner (H) uttalte i 2018 at ”Overskuddene i de private barnehagene gjør at vi må se på regelverket på nytt”.¹⁴

Høyre-regjeringen ser ikke noe problem med kommersielle barnehager i seg selv, men mener barnehagesektoren er preget av ”markedsvikt”, med for få reguleringer og for lite fri konkurranse. Som svar på dette har regjeringen blant annet innført en bemanningsnorm, som gjør det vanskeligere å spare penger på lav bemanning. De har også vurdert forslag om fri etableringsrett, for å sikre en mer velfungerende konkurranse.

På venstresiden er det større enighet om at privat profitt fra skattebetalte velferdstjenester ikke er ønskelig, men blant partiene er det ulike syn på hva man bør gjøre med det.

Arbeiderpartiet er kritisk til privat profitt i barnehagesektoren, men er ikke for et profittforbud. I stedet vil de regulere barnehagen på en måte som minimerer mulighetene til å drive med store overskudd. SV og Rødt ønsker imidlertid et profittforbud.

Samtidig har de største kommersielle barnehageeierne tilpasset seg bemanningsnormen og utsikter til enda flere reguleringer. De store kommersielle kjedene har de siste årene skilt drift og eiendom i ulike selskaper, og flere har solgt barnehageeiendommene til store utenlandske investorer. Norlandia-eierne solgte i 2019 barnehageeiendommer for 2,7 milliarder til det australske pensjonsfondet Whitehelm Capital. Året etter solgte Læringsverkstedet barnehagebygg til det svenske Samhallsbyggnadsbolaget SBB for 4,25 milliarder kroner. Med på kjøpet fulgte langsiktige leiekontrakter med barnehagedriftsselskapene, av en type som innebærer høye inntekter og lite ansvar for utleierne.¹⁵ Barnehagebyggene som ble solgt, ble bygd ved hjelp av gunstige lån fra den statlige Husbanken. Rentekostnadene og slitasjen på byggene er dekket av offentlige kapitaltilskudd.¹⁶

Skulle et nytt flertall innføre et profittforbud i barnehagesektoren, betyr det at mange av de store kommersielle eierne likevel har sikret seg. Selve barnehagedriften trenger ikke lenger gå med overskudd for at de skal tjene penger. Eierne av både Læringsverkstedet og Norlandia har sikret seg med eierandeler i de selskapene som nå eier barnehagebyggene, og som mottar en stødig strøm av høy husleie fra barnehagene.

Likevel finnes det grep man kan ta for å sikre barnehager uten profitt i framtida. Blant annet kan Stortinget vedta at nye barnehager skal drives enten av kommuner eller ideelle organisasjoner. Videre kan driftsstøtten til barnehagene gjøres tidsbegrenset, slik at

kommersielle barnehager kan fases ut ved å på sikt stille krav om ikke-kommersielt formål for å få tildelt ny driftsstøtte.¹⁷ For å få støtte i opinionen vil det antakeligvis bli viktig å kommunisere tydelig at alle private aktører er velkomne til å fortsette å drive, så lenge formålet er å drive en god barnehage og ikke privat fortjeneste utover en rimelig lønn.

Å få på plass et nytt regelverk kommer til å ta tid, og politikerne må regne med betydelig motstand fra de kommersielle eierne og deres allierte. Får man det likevel til, vil det være en betydelig seier, både reelt og prinsipielt, i kampen for velferd uten profitt.

REFERENSER

- 1 Linn Herning, *Velferdsprofittørene. Om penger, makt og propaganda i de norske velferdstjenestene*, Forlaget Manifest 2015: s. 65–71.
- 2 "En barnehagesektor i endring", Telemarksforskning, TF-notat 20/2019.
- 3 "Økonomiske resultater i private barnehager. Hvilken betydning har tilskuddsmodellen?" Telemarksforskning på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet, notat 18/2018.
- 4 Hanne Fehn Dahle, "Butikk eller pedagogikk? En studie av store private barnehagekjeder i Norge", vaitöskirja, Barn og unges deltakelse og kompetanseutvikling, Høgskolen i Innlandet 2020.
- 5 Hanne Fehn Dahle, "Konkurrerende barnehager", *Klassekampen* 18.1.2021.
- 6 "Barnehagelærer: Utdanninga mi smuldrer opp", *Utdanningsnytt.no*, 14.4.2021.
- 7 "En barnehagesektor i endring", Telemarksforskning, TF-notat 20/2019.
- 8 Nina Drange ja Kjetil Telle, "Universal child care and inequality of opportunity", SSB, 25.7.2018.
- 9 Nina Drange ja Kjetil Telle, "Universal child care and inequality of opportunity", SSB, 25.7.2018.
- 10 Nina Drange ja Kjetil Telle, "Universal child care and inequality of opportunity", SSB, 25.7.2018.
- 11 Nina Drange ja Kjetil Telle, "Universal child care and inequality of opportunity", SSB, 25.7.2018.

12 "Truer med å stenge private barnehager", *Aftenposten* 3.8.2010.

13 Hovedkrav i kampanjen "Velferd uten profitt" i forkant av stortingsvalget 2017 og kommune- og fylkestingsvalget 2019

14 "Ny rapport: Fortjenesten på private barnehager er mer enn tre ganger så høy som på Oslo Børs", *Aftenposten* 28.5.2018.

15 "Barnehagekjede betalte husleie til seg selv: Slik ble leia dobbelt så høy som i andre private barnehager", *Fagbladet* 11.12.2020.

16 Ida Wangberg, "Hvordan tjene 400 millioner på fellesskapets regning", *Dagbladet* 4.9.2019.

17 "Barnehage uten profitt. Anbefalinger til rød-grønn strategi for å fase ut kommersielle barnehager", Manifest tankesmie notat 3/2021.

Kampen om grundskolan i det nya århundradet

MAJSA ALLELIN

INLEDNING

En gång i tiden stod den svenska skolan ut som världens mest jämlika. Parollen om en skola för alla innebar en utbredd utbildningsapparat som präglades av sammanhållning genom hela grundskoletiden och den sociala mobiliteten bland arbetarklassens barn var relativt hög. Idag har Sverige gjort sig internationellt känd som det enda land i världen som tillåter skattefinansierad vinst i den obligatoriska skolan. Klyftorna mellan elevgrupper ökar stadigt, läskunnighet fortsätter att försämrans, lärarnas professionella autonomi har minskat och allt fler elever lider av psykisk ohälsa i relation till skolans krav. Vad händer?

Den sammanhållna grundskolan har nu funnits i strax över sextio år. I denna text kommer jag börja med att ge en översikt över de förändringar som skett under andra halvan av denna period. Mer specifikt kommer jag börja med att göra nedslag i policy- och reformutvecklingen för att belysa övergripande tendenser. Jag kommer sedan redogöra för några av de effekter som omläggningen av grundskolans styrning inneburit för elevernas del såväl pedagogiskt, socialt som psykiskt. Avslutningsvis kommer jag framlägga någ-

ra framtida spaningar på skolområdet med särskilt fokus på den lönsamhetslogik som för tillfället råder och motståndet mot den.

DEN SVENSKA SKOLANS TRANSFORMERING

VERTIKAL OCH HORIZONTELL DECENTRALISERING

Efter många års debatter, med kritik från såväl höger- som vänsterhåll, förlorade staten sitt ekonomiska grepp om den svenska grundskolan 1991. I stället skulle kommunerna vara ansvariga för budget och anställningsfrågor. Argumenten för det kommunala självstyret, som innebar en vertikal decentralisering, handlade främst om att låta lärare och skolpersonal komma närmare beslutsfattarna och öka möjligheten för inflytande på arbetsplatserna¹. Även hushållen skulle få ökad egenmakt, menade man. Kommunens ekonomiska autonomi infördes emellertid successivt. Det tidigare statsbidraget blev först ett sektorsbidrag – öronmärkta pengar riktade särskilt till kommunernas skolverksamhet – som tre år senare, efter att den borgerliga regering-

en tillträtt togs bort med hänvisning till den ekonomiska krisen. Sverige måste, menade man inför budgetåret 1992–1993, återta en stark ställning i Europa genom hårdare finanspolitiska prioriteringar; en ekonomisk politik som bekämpar inflationen samt krav på striktare budgethållning inom offentlig verksamhet².

Omläggningen av skolans ekonomiska infrastruktur fortsatte även året därpå, det vill säga precis trettio år efter att riksdagen fattade beslut om en nioårig sammanhållen grundskola, då friskole- och valfrihetsreformen implementerades. Denna horisontella decentralisering innebar att nya aktörer, så som privata bolag, entreprenörer, kooperativ, stiftelser och religiösa samfund nu kunde stå som huvudmän för enskilda skolor. De huvudsakliga argumenten för denna reform var att ”bryta upp det offentliga skolmonopolet”³ och genom konkurrens skapa mångfald och flexibilitet för att i förlängningen skapa bättre kvalitet i hela utbildningsväsendet⁴. Genom denna proposition försköts ansvarsfördelningen för skolan genom att framhålla de enskilda hushållens betydelse för skolans utveckling. ”Även om det är kommunens skyldighet att erbjuda alla en god utbildning, så är inte utbildningen bara det offentligas ansvar. Det är elevernas och hemmens ansvar att delta och bidra till en god utbildning och att göra egna aktiva ställningstaganden”⁵.

ÖKAD INDIVIDUALISERING

Den vertikala och horisontella decentraliseringen – och den individualiserade ansvarsförskjutning som detta har inneburit – har förändrat skolans styrningsformer, det vill säga ramarna för dess organisering. Parallellt har även skolans innehåll, det vill säga dess pedagogiska verksamhet undergått radikala

skiften som delvis följer decentraliseringen och individualiseringens logik, främst genom ett förändrat betygssystem.

Betygens utformning har skiftat genom historien. Det första enhetliga betygssystemet, som infördes vid sekelskiftet 1900, var ett absolut system som likt dagens målrelaterade skala utgick från den enskilda elevens prestationer och inte i förhållande till andra elevers kunskapsutveckling. Vid denna tid fanns det dock inga explicita nationella mål. I stället avgjordes betygssättningen framför allt av lärarens självständiga bedömning. Med den svenska ekonomins gyllene år under efterkrigstiden, som innebar en expansion av utbildningsväsendet och med allt fler som studerade på högskolan, blev det mer aktuellt att på nationell nivå kalkylera och planera utbildningsväsendet efter humankapitalteoretiska principer – det vill säga räkna på antalet antagna studenter i landet, skapa urvalskriterier samt jämföra med antalet examinationer på de olika högskoleutbildningarna. Så föddes de normrelaterade betygen vilka byggde på normalfördelningskurvan och som skulle bidra till att fördela förberedelsen av arbetskraften på ett jämnt sätt. I den nyliberala styrningens era, med fokus på decentralisering och flexibilitet, har betygen återgått till att vara baserade på den enskilda elevens prestationer. Lönsamhetskalkylerna, som tidigare rörde sig på nationell nivå, gäller dock numer enskilda skolenheters ekonomiska resultat och elevers betygsresultat. I skolkonkurrensens landskap har framför allt betygsstatistiken blivit det sätt på vilket man mäter utbildningens kvalitet. I stället för att helt lämna bedömningen åt lärarens professionella omdöme har staten trätt fram som kontrollerande instans och fått en ökad roll genom att betygen blivit kriterierelaterade. Decentraliseringen behäftas därför med en standardisering, eller återcentralisering, genom statens mål- och resultatstyrning, som

ska säkerställa nationell likvärdighet. Förutom betygskriterier och läroplaner tar standardiseringen sig också i uttryck genom nationella prov, betygskriterier, statlig skolinspektion och statligt riktade insatser.

En stor uppgift sedan avskaffandet av de normrelaterade betygen – och inte minst sedan decentraliseringen – har varit att införa starkare uppföljningar och utvärderingar för att säkra elevernas måluppfyllelse⁶. En genomgripande tendens som kommit att präglade styrningen under 2000-talet har således varit en ökad granskning och inspektion av landets skolor, liksom en mer detaljerad dokumentation och mätning av elever⁷. Dagens individualiserade och på samma gång standardiserade betygssystem ska därför förstås ihop med den vertikala och horisontella decentraliseringen som jag beskrivit ovan. Samtidigt som omläggningen av grundskolans formmässiga karaktär ägde rum, förbereddes vid samma tid också en ny läroplan⁸, där begreppen ”mål att sträva mot” och ”mål att uppnå” infördes. Likaså infördes kursplaner, med mål att sträva mot och mål att uppnå för varje ämne samt en timplan som skulle garantera ett minimalt antal timmar per ämne. I och med dessa förändringar gjordes också den förändrade ansvarsfördelningen mellan staten, den enskilda skolan och lärarna explicit. ”Mål- och resultatorientering innebär att skolans verksamhet inte behöver eller skall styras främst genom regler och föreskrifter utan genom de nationellt uppsatta målen. Lärare, skolledare och elever skall omforma de mål som anges på nationell nivå till undervisningsmål på den egna skolan och på det sättet utforma sin lokala arbetsplan”, står det i propositionen⁹ som låg till grund för läroplanen som implementerades 1994.

När betygen övergick till att bli kriterierrelaterade fanns ett politiskt samförstånd om att de tidigare relativa betygen som följde nor-

malfördelningen hade spelat ut sin roll som urvalsinstrument då i stort sett samtliga elever gick vidare till gymnasiet. Skiktningen behövdes i stället göras utefter andra, mer tydliga grunder, menade man. Men övergången från normfördelning till individuell bedömning innebar samtidigt att nya problem uppstod, så som olikvärdig skiktning skolor emellan. Dessutom skapades nya imperativ och förväntningar med förändrade möjligheter. Som pedagogikprofessorn Ingrid Carlgren skriver är betygssystem ”inte bara en ’teknisk’ konstruktion utan är inbyggt i sociala system”¹⁰. Nu när alla i teorin kunde få höga betyg skulle alla också förväntas ha det. Detta är en stor skillnad från den normrelaterade betygsskalan, eftersom det då var inbyggt i systemet och uttalat att endast en mindre grupp kunde nå högsta betyg.

VILKA ÄR EFFEKTERNA?

MINSKAD LIKVÄRDIGHET VID BETYGSSÄTTNING OCH BETYGSINFLATION

Fem år efter de målrelaterade betygens implementering gjorde Skolverket år 2000¹¹ en granskning av tjugo kommuner och fann att de tillämpades ”med varierande kvalitet och kvardröjande påverkan av tidigare synsätt vid kunskapsbedömningar”¹². I undersökningen framkom att lärarna uppfattade att det blivit tydligare vad elever bör kunna men att det ofta kunde vara svårt att översätta den erhållna kunskapen till en motsvarande betygsform. Rapportens slutsatser var att det rädde ”betydande brister vad gäller rättvis och likvärdig betygssättning” och att ”[s]åväl stat som kommun tycks dock kraftigt ha underskattat komplexiteten i det mål- och kunskapsrelaterade betygssystemet”¹³. Liknande slutsatser konstateras även i en rapport från 2007 där

Skolverket menar att betygssättningen mellan olika skolor inte är likvärdig. En trolig orsak som lyfts fram är att behörighetskravet – det vill säga skolornas krav att uppvisa goda betygsresultat – gör att ”lärare hellre ”friar än faller” elever”¹⁴, att “[e]lever får godkänt betyg trots att läraren egentligen bedömer att eleven inte når samtliga uppnåendemål i kursplanerna”¹⁵.

Trots uppenbara svårigheter att betygssätta elever efter mer standardiserade mått har svaret från politiskt håll inte varit att dämpa betygens närvaro i klassrummen och skolornas behörighetskrav. I stället har lösningen varit att införa en mer detaljerad betygsskala med fler och mer detaljerade mål. Den borgerliga regeringen lade fram en ny proposition¹⁶ 2008 där man återgick till sitt gamla förslag om en A–F-skala samt att betygen skulle ges från årskurs 6 i stället för årskurs 8 med argumentet att det skulle ge en ”ökad precisering i bedömningen av elevernas kunskaper och graden av målluppfyllelse”¹⁷. Från att ha haft en tregradig skala ville man nu införa en femgradig sådan. Propositionen antogs och implementerades hösten 2011, vilket innebär att betygen skulle spela en starkare roll i elevernas skolgång. På senare år har tilltron till betygens kvalitetsskapande och kunskaps-höjande funktion gått än längre genom beslut om möjligheten för ansvariga rektorer vid enskilda skolor att införa betyg redan i årskurs 4 (se Prop. 2020/21:58), vilket trädde i kraft 1 april 2021.

Men att nå så hög kunskapsnivå som möjligt är inte nödvändigtvis samma sak som att nå så höga betyg som möjligt. Den fortsatta och stegrade påtryckningen att elever ska nå höga betyg har på sätt och vis blivit besvarad, om än på ett oönskat sätt. En inte helt oväntad effekt och ett ytterligare problem att hantera, som följd av decentraliseringen och de förstärkta behörighetskraven, har nämligen va-

rit betygsinflation. Enligt nationalekonomen Vlachos¹⁸ har andelen elever med toppbetyg ökat markant sedan början på 1990-talet, en utveckling han menar konkurrensen skolorna emellan bidragit till. Också Skolverket hävdar att ”[i] en situation där skolor konkurrerar om elever är utbildningens kvalitet och elevernas kunskapsresultat ett konkurrensmedel för skolan. Elevernas betyg blir en del i skolans marknadsföring vilket skapar ett tryck på betygssättningen”¹⁹. Enligt samma myndighet finns det indikatorer som visar på att lärares löner och andra belöningsystem också spelat avgörande roll för betygsinflationen. Därtill har även föräldrars ökade förväntningar utifrån en kundlogik bidragit till problemet.

I Vlachos rapport från 2010 kommer författaren fram till att det på gymnasienivå finns en signifikant skillnad mellan betygssättningen på fristående och kommunala skolor²⁰. Därtill fann Skolverket att elever från kommunala gymnasieskolor klarade sig bättre det första året på universitetet än elever från fristående gymnasieskolor, fastän den senare gruppen avgått med högre poäng.²¹ Denna tendens har fortsatt. Läsåret 2021/2022 presterade elever som gått på fristående skolor 6,4 procentenheter sämre under sitt första år på högskolan, än elever från kommunala skolor.²²

ÖKADE KLYFTOR PÅ SKOLNIVÅ LIKSOM MELLAN ELEVGRUPPER

Betygsinflationen uttrycker en inneboende erosion av skolans likvärdighetsmål. På så vis har skolsystemet drivit fram sin egen, inre motsättning. Men även andra, mer sociala, effekter av den pedagogiska segregationen kan skönjas. Exempelvis är forskningen mer eller mindre enig om att friskole- och valfrihetsreformen, där elever och föräldrar genom skolval explicit uppmuntras att strukturera

utbildningsutbudet, varit en huvudsaklig bidragande orsak till att klyftorna mellan elever ökat de senaste tjugofem åren²³. Dels har det skett en ökad spridning av utbildningskvaliteten skolor emellan, exempelvis genom andelen obehöriga lärare som är störst på fristående vinstdrivande skolor och skolor i låginkomstområden²⁴, dels sorteras elever i större utsträckning ”till olika skolor efter sina förutsättningar att prestera goda studieresultat”²⁵. ”Resultatskillnaderna mellan skolor, den så kallade mellanskolvariationen, har nästan fördubblats 2000–2016”, konstaterar Skolverket²⁶.

Det är i högre grad elever med föräldrar som har eftergymnasial utbildning som nyttjar skolvalet. En förklaring är att skolvalet är en aktiv handling, vilket antyder en tro på utbildning, eller den specifika skolan, som en framkomlig väg in i framtiden²⁷. Vidare visar tidigare forskning att en skolas rykte framför allt har att göra med två samhörande aspekter; dels skolans elevunderlag, dels dess geografiska placering. Det vill säga: vem som går på skolan och var i staden skolan är belägen²⁸. Detta har gjort att många skolor i socio-ekonomiskt missgynnade områden hamnat i en ond spiral. Elever som har goda studievänor, som inte är förknippade med stadens fattiga och rasifierade förorter, flyttar till attraktivare skolor i andra områden såsom innerstaden, vilket leder till att skolan i förorten förlorar såväl ekonomiska som sociala resurser och lämnas med en hög andel elever som behöver extra stöd²⁹. En allvarlig effekt, till följd av denna sociogeografiska hierarki och de ojämna förutsättningarna, är att vi fått så kallade ”vinnarskolor” och ”förlorarskolor”³⁰. I en situation där det råder vinst- och besparingskrav ligger det samtidigt i skolornas intresse att ha ett ”attraktivt” elevunderlag, eftersom skolornas status underbyggs av dem som går där. Detta skapar således inte bara vinnar- och förlorarskolor, utan också elever

som går vinnare respektive förlorare i valet om skola.

Skolvalet bygger således till stor del på sociala, snarare än strikt pedagogiska, faktorer. Individernas val ska därför inte förstås som isolerade beslut och skeenden. Bakom orsakerna finns alltid en förhoppning eller förväntan på en annan social och/eller pedagogisk kontext. Dessutom döljer en sådan betoning av individernas val det faktum att de fria valen är underordnade marknadens utbud och utformning: valen tillåts endast göras inom givna alternativ. Med dessa invändningar och tillägg går det att fråga sig om det alls rör sig om ett ”val”.

UTEBLIVEN MÅNGFALD

Vad gäller skolmarknadens utbud fanns det från början en förväntan om pedagogisk mångfald när friskolereformen antogs. Spolar vi fram till 2000-talet kan vi emellertid se helt motsatta tendenser. I linje med övriga delar av välfärden där privata utförare verkar, är det främst stora riskkapitalbolag som dominerar de svenska skolföretagen³¹. År 2016 var Academedias, Internationella Engelska Skolan, Thoréngruppen, Kunskapsskolan och Vindora de fem största koncernerna³². Det har även visat sig att de stora koncernerna har nära ekonomiska förbindelser med varandra. Fram till 2016 var exempelvis Investor, största ägare av Kunskapsskolan efter vd:n Peje Emilsson, den största investeraren i EQT, som fram till 2017 ägde majoriteten av Academedias aktier³³.

Riskkapitalbolagen som investerar i svenska skolor behöver inte vara registrerade i Sverige, vilket betyder att flera koncerner har utländskt ägande och är börsnoterade. Trots att många fristående skolor har utländska investerare är deras huvudsakliga inkomst det kommunala

bidraget, den så kallade skolpengen. Oavsett huvudman ska detta bidrag täcka undervisning, lärverktyg, elevhälsa, måltider, administration, mervärdesskatt samt lokalkostnader. Det är dock upp till de fristående huvudmännen att avgöra hur stor andel som ska avsättas för de olika kostnadskategorierna, varför det går att rationalisera delar av verksamheten. Användningen av bidragen har följaktligen visat sig se olika ut på kommunala och fristående skolor. År 2016 låg exempelvis lärartätheten på kommunala grundskolor på 11,8 elever per lärare medan motsvarande siffra var 13,3 elever per lärare i fristående skolor.³⁴ Ser man till andelen behöriga lärare låg de kommunala läsåret 2020–2021 på 84,5 procent jämfört med fristående skolor som låg på 69,7 procent.³⁵

Att driva skolor är med andra ord en lukrativ och relativt säker bransch eftersom det innefattar en stabil efterfrågan och liten andel fast kapital. Att det finns ett så pass stort utrymme för ekonomisk frihet, genom skatteplanering möjliggjorda av exempelvis koncernbidrag och interna uppköpar- och ränterelationer, gör det till en tämligen oreglerad marknad vad gäller utförarsidan.

Vad gäller de icke-vinstdrivande skolhuvudmännen, har andelen elever som går i dessa minskat över tid samtidigt som andelen elever på vinstdrivande friskolor ökat. För grundskolans del dominerar aktiebolagen med 46 procent av huvudmännen och upptar 70 procent av eleverna³⁶. Den övervägande majoriteten av dessa skolor har en allmän inriktning. Den utbildningspolitiska förhoppningen om pedagogisk förnyelse och mångfald har med andra ord inte realiserats.

ÖKAD STRESS OCH FÖRSÄMRADE RESULTAT BLAND ELEVER

Allt fler elever lider av psykisk ohälsa, och en betydande orsak har att göra med skolans prestationskrav.³⁷ Skolverket menar att ”betoningen på kunskapsbedömningar och mätbara resultat har ökat pressen på dagens elever”³⁸ där vissa blir motiverade och sporrade av betyg och konkurrens men att en stor grupp elever snarare hämmas och tappar självförtroendet. Det är ”flickor i högre grad än pojkar, [som] rapporterar höga nivåer av stress och prestationsångest inför läxor, prov och betyg”.³⁹ I grundskolan fann Skolverket att 51 procent av flickorna och 23 procent av pojkarna känner sig stressade⁴⁰. Vad gäller stressen för samtliga elever uppger lite mer än var tredje elev i årskurs 7–9 att de ofta eller alltid är stressade i skolan. Det är läxor och hemuppgifter som oftast orsakar stress, följt av prov och betyg. Analyser över tid visar att stress över såväl läxor som prov och betyg har ökat mellan 2009 och 2015, där framför allt betygsstressen har ökat mest.⁴¹

Utöver de ovannämnda effekterna kan tilläggas att läs- och skrivkunnigheten sjunkit bland eleverna och sedan 1990-talet och resultatet i matematik och naturvetenskap försämrats. Enligt skolforskare har försämringarna ”en direkt koppling till 1990-talsreformerna”, som inbegriper både decentraliseringen och mål- och resultatstyrningen men också den pedagogiska individualiseringen ”av undervisningsmönstren från helklassundervisning mot individuellt arbete”.⁴²

Även i mina fältstudier för avhandlingen *Skola för lönsamhet. Om elevers marknadsanpassade villkor och vardag* kunde jag tydligt märka hur eleverna var införstådda med den individualiserade ansvarsfördelningen men att de samtidigt var oförmögna att hantera dessa förväntningar⁴³. Utifrån olika förutsättningar

och med olika uttryck framhöll eleverna att de kände sig stressade och förvirrade. I mina dagliga observationer betraktade en vardaglig kamp för att ständigt hinna med och ett oroligt sökande efter vad som önskades av dem.

SAMTIDA OCH FRAMTIDA SPANINGAR – VAD KAN VI VÄNTA OSS OCH VAD BÖR GÖRAS?

Trots ökad fokus på kunskap, mätbarhet och den enskilda elevens ”unika egenart” som det numer framhålls i läroplanen, visar ovanstående redogörelse att lärarnas professionella autonomi minskat – både till följd av den kundrelation de fått till eleverna och genom ökad standardisering och dokumentationskrav⁴⁴ – och att eleverna får utstå förödande konsekvenser såväl pedagogiskt, socialt och psykiskt. Utbildningssystemets sortering av elever är förvisso ingen ny effekt men förutsättningarna för reproduktionen av de sociala skiktningarna i samhället sker på delvis nya sätt och i vissa avseenden verkar den starkare. Såväl myndighetsrapporter som forskning visar att skolan varken blivit mer effektiv eller klarar av att nå likvärdighet⁴⁵. Inte heller har vi fått den pedagogiska mångfald som friskolereformen utlovade. Tvärtom kan utbildningsmarknaden liknas vid ett oligopol, dessutom med tämligen oreglerad makt. Exempelvis har det på senare år beslutats om att låta fristående skolor som drivs av företag frångå offentlighetsprincipen, vilket innebär att dessa skolor inte behöver publicera statistik som rör lärartäthet, elevsammansättning och betyg. Dessa data har enligt Statistikmyndigheten SCB klassats som sekretessbelagd information (benämnt som ”affärshemligheter”), ett beslut som efter omfattande debatter stoppades tillfälligt fram till 1 juli 2023

och som sedan förlängts till 1 juli 2026 (se 24 kap 8 a § OSL).

Alltsedan välfärdens marknadsanpassning implementerats och dess effekter kunnat konstateras har den folkliga opinionen varit djupt kritisk till detta skifte. Initiativ som *Folkkampanj för vinstfri välfärd*, *Nätverket för likvärdig skola*, *Vårdupproret* och *Lärarypproret* visar alla på den breda rörelse som kämpar för professionernas och patienternas respektive elevernas bästa. Sedan slutet av 1980-talet har lärarutbildningens resurser skurits ner kraftigt, och väl på arbetsplatserna har det professionella svängutrymmet minskat till följd av resultatstyrningen. Mot bakgrund av detta, tillsammans med den kritik som formuleras i den folkliga mobiliseringen, står därför ingen annan väg given än att stärka lärarens roll i klassrummet.

”Marknadisering blev den form som valfriheten gavs”⁴⁶ skriver Gustafsson, Sörlin och Vlachos och gör rätt i att särskilja friskolereformen från valfrihetsreformen för att förtydliga dess olika processer. Friskolereformen har påverkat skolsystemets ekonomiska villkor och därmed skapat ett övertag i relation till myndighetssidan, den har också påverkat den sociala sammansättningen vid de enskilda skolorna genom en jakt på lönsamma elever. Valfrihetsreformen har i sin tur på ett omedelbart sätt påverkat sociala skiktningar genom att låta familjer bestämma skolmarknadens efterfrågan och därmed struktur. Det går därför inte att enbart utmana valfriheten som exempelvis den 2020 framlagda offentliga utredningen⁴⁷ gjorde genom att föreslå ett kvotssystem vid skolvalet – även vinstfrågan måste bemötas om lönsamhetslogiken ska avta i klassrummet.

En förändring som desto mer välkomnas i utredningen är att återinföra ett statligt sektorsbidrag till kommunerna med tanke på de

ojämlika förutsättningarna som råder runt om i landet. Ytterligare en punkt i utredningen som förtjänar uppmärksammas är förslaget om att *inte* mäta skolors kvalitet genom betygsmåttet *value added*. Det må vara en perifer fråga i utredningen men jag vill understryka vikten av att inte bedöma kvalitet genom ytterligare förfinade betygskriterier, inte minst med tanke på de effekter som hittills visat sig.

Från borgerligt håll verkar tilltron till betygen dock vara intakt. Att det exempelvis råder betygsinflation verkar inte spela någon större roll, snarare har det besvarats med en mer mål- och resultatnriktad skolverksamhet. Det framstår med andra ord som att vi kan vänta oss en fortsatt stark tilltro till resultatstyrningen.

Det går dock inte att frånga faktumet att mätandet, och framför allt betygen, vilka utgör sorteringens främst element, står i strid med den övergripande idén om grundskolan som en sammanhållen skola som ska befrämja samhörighet och solidaritet⁴⁸. Att exempelvis ohälsan bland elever ökar liksom att klyftorna mellan de som klarar sig och de som inte gör det ökar, ger en stark indikation på att skolans kompensatoriska uppdrag förefaller misslyckas. För att ge såväl lärarna som eleverna ett mer lustfyllt, kreativt och meningsfullt utrymme liksom för att skapa förutsättningar för att stimulera elevers allsidiga utveckling och det kritiska omdömet – vilka trots allt ännu står fastställt i läroplanen – måste jakten på mätbarhet och lönsamhet upphöra. Idén om kvalitet får inte reduceras till mätbara (och i kölvattnet av betygsinflationen falska) siffror.

Med utökade mätningar riskerar skolan organiseras kring en reducerad kunskapssyn där lite utrymme lämnas åt att utforska ämnenas egenvärde – oavsett om det gäller matematik eller musikundervisning. Idag har det pedagogiska innehållet reducerats till

en kriterieförmedling, snarare än en kunskapsförmedling. Att organisera en lärandemiljö som uppmuntrar till självständigt, kritiskt tänkande och insiktsfull reflektion ter sig därför som hopplöst så länge det råder konkurrens och lönsamhetskrav och därmed redovisningshets. Jag kan därför inte se hur en meningsfull, eller kvalitativt utvecklande lärandemiljö gör sig förenlig med ekonomisk rationalitet. En obligatorisk, grundläggande och allmänbildande skola skulle, enligt min mening, gynnas av att vara betygsfri. Närliggande diskussioner pågår redan. Exempelvis har Sveriges Lärare nyligen lagt fram ett förslag om slopa F-betyget och därmed avskaffa möjligheten att bli underkänd i grundskolan. Frågan har också lyfts i riksdagen.⁴⁹

Mitt bidrag med denna artikel har varit att påvisa relationen mellan lönsamhet och betygshets, i hopp om att uppmuntra företrädare för en jämlik skola att inte enbart fokusera på skolföretagens profit, utan i stället se en mer helhetlig bild av elevernas situation och därmed också kämpa för en förändring för att stärka såväl lärarnas som elevernas pedagogiska autonomi så att grundskolan också kan inrymma bildning och personlig utveckling.

REFERENSER

- 1 Ringarp 2011.
- 2 Prop. 1991/92:150
- 3 Prop. 1992/93:230, s. 26
- 4 Prop. 1992/93:230, s. 26–27
- 5 Prop. 1992/93:230, s. 27
- 6 Forsberg 2014
- 7 Wahlström 2009.
- 8 se prop. 1992/93:220.
- 9 Prop 1992/93:220, bilaga 1. s. 6.
- 10 Carlgren 2002, s. 15.
- 11 Skolverket 2000.
- 12 Skolverket 2000, s. 135.

13 Skolverket 2000, s. 167.
 14 Skolverket 2007, s. 73.
 15 Skolverket 2007, s. 72.
 16 Prop. 2008/09:66.
 17 Prop. 2008/09:66, s. 6.
 18 Vlachos 2010.
 19 Skolverket 2012a, s. 2.
 20 Tyrefors Hinnerich och Vlachos 2016.
 21 Skolverket 2018.
 22 Skolverket & UKÄ 2024.
 23 Böhlmark et al 2015, Trumberg 2011, Ambrose 2016.
 24 Hansson & Gustafsson 2016
 25 Skolverket 2012b, s. 58.
 26 Skolverket 2018, s. 7.
 27 Skolverket 2012b, s. 68.
 28 Allelin 2015.
 29 Bunar & Kallstenius 2008, Skolverket 2003:19.
 30 Kallstenius 2010.
 31 SOU 2013:56, s. 101–102.
 32 Werne 2018, s. 11.
 33 Allelin 2020, s. 121–122.
 34 Siffrorna är hämtade från Skolverkets databas, <http://www.jmftal.artisan.se/>
 35 Siffrorna är hämtade från Skolverkets databas, <https://siris.skolverket.se/>
 36 Svensson & Wingborg 2019
 37 Hiltunen 2017.
 38 Skolverket 2013.
 39 Ibid.
 40 Skolverket 2016, s. 95.
 41 Skolverket 2016, s. 96.
 42 Gustafsson et al. 2016.
 43 Allelin 2020.
 44 Bornemark 2018.
 45 Molander 2017, Alexandersson 2011.
 46 Gustafsson et al 2016, s. 124.
 47 SOU 2020:28.
 48 Lgr 11, s. 12.
 49 Skriftlig fråga 2023/24:1063

KÄLLFÖRTECKNING

Alexandersson, Mikael (2011) "Equivalence and choice in combination: the Swedish dilemma", *Oxford Review of Education*, 37(2), s. 195–214

Allelin, Majsa (2015) "Att orientera sig i skolan, staden och svenskheten. Det fria skolvalet enligt elever i förorten", *Arkiv. Tidskrift för samhällsanalys*, nr 4, s. 69–98

Allelin, Majsa (2020) *Skola för lönsamhet. Om elevers marknadsanpassade villkor och vardag*. Lund: Arkiv förlag

Ambrose, Anna (2016) *Att navigera på en lokal skolmarknad. En studie av valfrihetens geografi i tre skolor*. Avhandling. Stockholm: Stockholms universitet

Bornemark, Jonna (2018) *Det omätbaras renässans – en uppgörelse med pedanternas världsherravälde*. Stockholm: Volante

Bunar, Nihad & Kallstenius, Jenny (2008) *Valfrihet, integration och segregation i Stockholms grundskolor*. 2. uppl. Stockholm: Utbildningsförvaltningen, Stockholms stad

Böhlmark, Anders, Helena Holmlund & Mikael Lindahl (2015) *Skolsegregation och skolval*. Uppsala: Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU)

Carlberg, Ingrid (2002) "Det nya betygssystemets tankefigurer och tänkbara användningar". Skolverket *Att bedöma eller döma. Tio artiklar om bedömning och betygssättning*. Stockholm: Skolverket, s. 13–26

- Forsberg, Eva (2014) "Utbildningens bedömningskulturer i granskningens tidevarv", *Utbildning & Demokrati*, 23(3), s. 53–76
- Gustafsson, Jan, Sverker Sörlin & Jonas Vlachos (2016) *Policyidéer för svensk skola*. Stockholm: SNS Förlag
- Hansson, Å. & Gustafsson, J-E (2016) Pedagogisk segregation: Lärarkompetens i den svenska grundskolan ur ett likvärdighetsperspektiv. *Pedagogisk Forskning i Sverige*, 21(1–2).
- Hansson ja Lgr 11:] Hiltunen, Linda (2017) *Lagom perfekt. Erfarenheter av ohälsa bland unga tjejer och killar*. Lund: Arkiv förlag.
- Lgr 11, Läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet 2011. Stockholm: Skolverket
- Molander, Per (2017) *Dags för omprövning – en ESO-rapport om styrning av offentlig verksamhet*. Rapport till Expertgruppen för studier i offentligekonomi 2017:1. Stockholm: Regeringskansliet, Finansdepartementet
- Prop. 1991/92:150 med förslag om slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1992/93, m.m. (kompletteringsproposition)
- Prop. 1992/93:220 *En ny läroplan för grundskolan och ett nytt betygssystem för grundskolan, sameskolan, specialskolan och den obligatoriska särskolan*
- Prop. 1992/93:230 *Valfrihet i skolan*
- Skolverket (2000) *Nationella kvalitetsgranskningar 2000*. Rapport 190. Stockholm: Skolverket
- Skolverket (2007) *Provbetyg – slutbetyg – likvärdig bedömning? En statistisk analys av sambandet mellan nationella prov och slutbetyg i grundskolans årskurs 9, 1998–2006*. Sammanfattning av rapport 300. Stockholm: Fritzes
- Skolverket (2012a) *Betygsinflation – betygen och den faktiska kunskapsutvecklingen*. PM, Stockholm. Dnr 2012:387
- Skolverket (2012b) *Likvärdig utbildning i svensk skola? En kvantitativ analys av likvärdighet över tid*. Rapport 374. Stockholm: Fritzes
- Skolverket (2016) *Utvärdering av den nya betygsskalan samt kunskapskravens utformning*. Regeringsuppdrag, Stockholm. Dnr 2014:892
- Skolverket (2018) *Analyser av familjebakgrundens betydelse för skolresultaten och skillnader mellan skolor. En kvantitativ studie av utvecklingen över tid i slutet av grundskolan*. Stockholm: Skolverket
- Skolverket & Universitetskanslersämbetet (2024) *Till högskolan från gymnasieskolan. Studenternas prestationer det första studieåret*. Stockholm
- Skriftlig fråga 2023/24:1063, *Borttagande av betyget F*
- SOU 2020:28, *En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning*. Stockholm: Nordstedts Juridik
- Svensson, Sten & Wingborg, Mats (2019) *Idéburna skolor och fristående skolhuvudmän. Studie från Arbetsgivarföreningen KFO*. Stockholm

Trumberg, Anders (2011) *Den delade skolan. Segregationsprocesser i det svenska skolsystemet*. Avhandling. Örebro: Örebro universitet

Tyrefors Hinnerich, Björn & Vlachos, Jonas (2016) *Skillnader i resultat mellan gymnasieelever i fristående och kommunala skolor*. Uppsala: Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU)

Wahlström, Ninni (2009) *Mellan leverans och utbildning. Om lärande i en mål- och resultatstyrd skola*. Göteborg: Daidalos

Werne, Kent (2018) *Skolindustrin. Hur mångfald blev enfald*. Stockholm: Landsorganisationen i Sverige

4

Profit på ålderdom: äldreomsorgen, marknaden och finansialiseringen

OLLI KARSIO, LENA NÄRE, MINNA ZECHNER

Den nordiska modellen för äldreomsorg baserar sig på universalism. Detta innebär att servicen för alla behövande både bekostas och produceras offentligt, med utgångspunkten att största delen av de behövande även kommer att använda den. Tjänsterna ska vara attraktiva, kvalitetsmässigt tillfredsställande och antingen helt avgiftsfria eller kraftigt subventionerade med offentliga medel.¹ Som ett uttryck för universalismen inrättades efter andra världskriget ett täckande och i huvudsak offentligt system för äldreomsorg som utnyttjades av alla socialklasser.²

En stark offentlig sektor utgjorde tidigare grunden för den finska välfärdsmodellen. Under de senaste årtiondena har äldreomsorgen marknadsiserats och överflyttats till den privata sektorn för att produceras på vinstdrivande villkor. Förändringen har skett i anmärkningsvärt rask takt och utan politisk diskussion.³ Politiskt har marknadsiseringen motiverats med en åldrande befolkning och den strama fiskala politik en sådan utveckling nödvändigtvis kräver. Ytterligare motiveringar har varit argumentet att marknadsisering ökar valfriheten samt tron att servicekvaliteten höjs när konkurrensen mellan producenterna ökar.⁴

Omkring 1990 producerades socialtjänsterna, äldreomsorgen inberäknad, av den offentliga och tredje sektorn: kommunerna stod för 88 procent, medan ideella organisationer stod för 12 procent. Endast en knapp procent producerades av vinstdrivande företag. År 2012 producerade kommunerna endast 67 procent av socialtjänsterna medan vinstdrivande företag producerade 17 procent och ideella organisationer 16 procent.⁵

Förändringen i serviceproduktionen är en del av marknadsiseringen. Detta innebär att offentlig service läggs ut på entreprenad åt vinstdrivande företag och att marknadsmekanismer introduceras i den offentliga servicens produktion och organisation. Sådana mekanismer är bland annat konkurrensutsättandet av vården och dess varufiering samt en styrning som betonar ekonomiskt resultat. En följd av marknadsiseringen har blivit en finansialisering av äldreomsorgen – i synnerhet efter att multinationella bolag börjat bygga vårdlokaler och producera vårdtjänster i Finland. Detta har inneburit att den offentligt finansierade äldreomsorgen blivit ett nytt objekt för finansmarknadens jakt efter vinster. Finansmarknaden säljer och köper pengar samt värdepapper.

Finansialiseringens konsekvens är att enskilda företag eller affärsgrupper inte är de enda vinstdrivande aktörerna inom äldreomsorgen. Internationella riskkapitalbolag och komplicerade ägandestrukturer gömmer sig allt oftare bakom företagen. Dessa strukturer möjliggör nya utsikter till vinst genom bland annat företagsinterna skuldarrangemang och aggressiv skatteplanering. Ur finansialiseringens synpunkt är det avgörande inte nödvändigtvis de enskilda företagens lönsamhet, utan det väsentliga är att öka företagets värde med tanke på dess vidareförsäljning. Därmed blir företagets viktigaste mål att kunna säljas med vinst, inte att utveckla verksamheten eller att garantera eller förbättra enskilda åldringars livskvalitet.

FÖRVANDLINGEN FRÅN OFFENTLIG ÄLDREOMSORG TILL MARKNADSPRODUKT

Den finska välfärdsstatens utveckling fick en marknadspositiv riktning på grund av den nyliberala kritiken av välfärdsstaten, som menade att offentlig serviceproduktion är byråkratisk och dyr, samt recessionen på 1990-talet.⁶ Den offentliga äldreomsorgen utvecklades under 1990-talet genom att inleda partnerskap med organisationer från tredje sektorn och introducera deras serviceinnovationer, såsom servicehus. I hopp om effektivitet och inbesparingar vände de serviceansvariga kommunerna blicken under 2000-talet mot den vinstdrivande privata sektorn.⁷

Ändringar i lagstiftningen sedan 1990-talets början har stegvis ökat kommunernas möjligheter att genom entreprenad och valfrihetsskrivningar anlita den privata sektorn för att producera lagstadgade tjänster. Den första

lagändringen i denna riktning förverkligades ändå redan 1984 då socialvårdslagen reformerades och kommunerna fick rätt att anlita privata serviceproducenter för lagstadgade tjänster. Systemet med statsandelar, som reglerar det statliga stödet åt kommuner för att producera offentlig service, reformerades 1993, mitt under recessionen. Samtidigt blev ministeriernas styrande roll mindre så att kommunerna fick allt friare händer att lägga service ut på entreprenad. En servicesedel-lagstiftning trädde i kraft 2009. Enligt den kan alla social- och hälsovårdstjänster, utom akut- och tvångsvård, produceras med servicesedlar.⁸ En servicesedel är en kommunalt utfärdad betalningsförbindelse åt en kommuninvånare att ersätta social- och hälsovårdstjänster till ett maximibelopp som bestäms av kommunen. Vid 2011 hade äldreomsorgen, som föregångare bland socialtjänsterna, marknadsiserats till den grad att en lag om privat socialservice var av nöden.⁹

Lagen om offentlig upphandling, som ändrats 1992, 2007 och 2016,¹⁰ spelar en betydande roll vid sidan om de ovannämnda reformerna. Upphandlingslagen stakar ut villkoren för offentliga anskaffningar när offentliga organisationer skaffar tjänster genom entreprenad. Ursprungligen var lagen inte menad för upphandling av social- och hälsovårdstjänster, utan var anpassad för bland annat större offentliga byggnadsprojekt. Upphandlingslagen baserar sig på nationella tolkningar av Europeiska unionens lagstiftning.¹¹ Speciellt anmärkningsvärt är att social- och hälsovårdstjänster i lagen från 2007 definieras vara sådana som omfattas av offentlig upphandling, även om EU-lagstiftningen inte krävde detta. I flera av unionens länder har EU-lagstiftningen inte tolkats som i Finland och social- och hälsovårdstjänster har lämnats utanför upphandlingsdirektivet.¹² Det är anmärkningsvärt att Sverige, och i viss mån även Danmark, vid omformandet

av socialtjänsterna ändrat lagstiftningen gällande offentlig upphandling och valfrihet i samma riktning som Finland. Då har även social- och hälsovårdstjänster inkluderats i upphandlingslagen.¹³

Trots de ovan beskrivna lagändringarna är kommunerna inte förpliktigade att köpa en enda tjänst från privata sektorn. Det är alltså fråga om ett kommunalt, politiskt beslut att tjänster läggs ut på entreprenad. Den ekonomiska knapphet som är resultatet av två depressioner, en allt smalare skattebas och allt fler kommunala ansvar samt en åldrande befolkning jämte internationella trender kan ses som motiveringar för utläggandet. Till exempel har OECD har uppmanat finska kommuner att sträva efter resurseffektivitet genom att konkurrensutsätta, outsource och utföra kostnads- och kvalitetsjämförelser.¹⁴

FRÅN MARKNADISERING TILL FINANSIALISERING I ÄLDREVÅRDEN

Finansialiseringen föregicks av en marknadsiering i två vågor. I första vågen av marknadsiering infördes marknadsdoktriner i den offentligt finansierade äldrevårdens förvaltning. Tjänster varufierades och kommunorganisationerna började implementera uppdrags- och utförandemodeller för att tjänster skulle kunna konkurrensutsättas och anskaffas hos privata leverantörer. Konsekvensen har varit att en allt större andel av den offentligt finansierade äldrevårdens leverantörer är privata företag. Också organisationer och föreningar har fortfarande en betydande roll som tjänsteproducenter och -utvecklare. I marknadsieringens andra våg utökades brukarnas valfrihet, i Finland främst med servicesedlar men internationellt sett även med personlig budget. Med personlig budget

avses den summa som genom bedömning av servicebehovet beviljas åt en brukare för vård, omsorg eller hjälpmedel.¹⁵ Dessa två vågor av marknadsiering kan också skönjas i andra välfärdsstater, såsom Storbritannien, Sverige och Danmark, där offentligt finansierade tjänster har haft eller har en betydande roll.

Äldreomsorgens finansialisering började i samband med marknadsieringens andra våg. Till följd av marknadsieringen blev äldreomsorgen ett nytt objekt för finansmarknadens jakt på profit. Två tydliga fenomen pekar på äldreomsorgens finansialisering. Det första är de stora vårdföretagens tillväxt genom uppköp av marknadens mindre företag. De största vårdbolagen har expanderat aggressivt genom att köpa upp mindre företag, utöka sin serviceproduktion samt bygga fler vårdhem. Det andra fenomenet är riskkapitalbolagens entré i äldreomsorgen. De har utökat sina ägarandelar i äldreomsorgsföretag och äldreomsorgsfastigheter.

Den finska vårdpolitikens förändring – de nya sätten att organisera och producera offentligt finansierade, lagstadgade tjänster för äldre – har erbjudit anseeliga profitutsikter med relativt låg risk för det internationella kapitalet. Ifall företagen möter svårigheter och inte längre förmår producera de tjänster de förbundit sig till är kommunen ändå fortfarande förpliktigad att tillhandahålla tjänsterna. Detta har hänt till exempel i Storbritannien¹⁶ och åtminstone även temporärt i Finland.¹⁷ Varje enskild medborgares välfärd och vård är därmed alltmer beroende av multinationella företag och aktiekurser.

FÖLJDERNA AV DEN FINSKA ÄLDREOMSORGS- POLITIKEN

Den offentliga äldreomsorgen har under de senaste 30 åren genomgått en betydande förändring. Först varufierades de offentliga tjänsterna så att de blev handelsvaror, det vill säga de kan konkurrensutsättas och läggas ut på entreprenad för att produceras av privata utförare. Marknadisering har stöttats av en äldreomsorgspolitik som i allt högre grad betonat valfrihet och utvecklat tjänsterna med hänsyn till konsumentmedborgaren. Oberoende av ålder, förmåga eller skröplighet förväntas konsumentmedborgaren kunna göra rationella val som kund på vårdmarknaden.¹⁸ Konsumentmedborgaren, som är ett politiskt och marknadsekonomiskt objekt, är på ett grundläggande sätt mindre jämlig än en medborgare vars rätt till tjänster baserar sig på universalism. Att vara konsument förutsätter färdigheter i informationssökning, prisjämförande och konkurrensutsättande – färdigheter som högutbildade och välbärgade medborgare besitter i högre grad än andra.

Samtidigt som många tjänster blivit alltför dyra för sina brukare,¹⁹ har äldreomsorgen blivit lukrativ affärsverksamhet. Jakten på profit var på 2010-talet särskilt synlig inom äldreomsorgen, på boenden för personer med funktionsnedsättning och inom barnskyddets, det vill säga barn- och ungdomsvårdens, vård utanför hemmet. Omsättningen hos de tjugo största hälso- och välfärdsbolagen har mer än fördubblats under fem år: från 2 000 miljoner euro 2013 till 4 500 miljoner euro 2018.²⁰ Stora företag producerade 2013 en tredjedel av sådana socialtjänster i vilka boende ingår. År 2017 var andelen hälften. I fall man mäter andelen på koncernnivå, uppgår den till 60 procent. Detta betyder att stora multinatio-

nellt ägda koncerner svarar för mer än hälften av boendetjänsterna, såsom äldreboenden och boenden för personer med funktionsnedsättning.

Eftersom företagets syfte är att göra vinst, och dessutom gärna att öka vinsten, är inbesparingar i arbetskraftskostnader det bästa sättet att uppfylla detta syfte. Arbetskraftskostnaderna kan hållas möjligast låga när man går in för att sänka priset på arbete – det vill säga genom att ersätta bättre utbildad och ”dyrare” anställda med lägre utbildade vårdbiträden. Ett annat sätt är att för vårdyrken rekrytera arbetstagare med sämre arbetsmarknadsposition, sådana som har få alternativ och svag förhandlingsstyrka. De finska arbetsgivarna har funnit dylika personer bland nyligen inflyttade och på den internationella arbetsmarknaden.²¹ Marknadiseringen inom vårdsektorn är därmed förknippad med frågor kring ojämlikhet i globalt perspektiv.²²

En av välfärdsstatens centrala målsättningar har varit att skydda medborgarna från misslyckanden och osäkerhet som orsakas av marknaderna. Nu är den finska välfärdsstaten beroende av den vinstdrivande privata sektorns tjänster och riskkapitalbolagens intentioner. Vårdskandalerna i de multinationellt ägda privata vårdhemmen 2019 är ett bra exempel på denna ökade sårbarhet. Regionförvaltningsverkets inspektioner avslöjade att det rådde en systematisk personalbrist inom äldreomsorgen: avlidna, pensionerade och fiktiva personer hade antecknats i arbetsscheman.²³ Dessutom hade väktare ålagts vårdarbete och budgeten för maten varit så knapp att de inneboende riskerade undernäring.²⁴ En del av de inneboende fick inte tillräckligt med smärtstillande medicin. En sådan radikal ändring i vårdpolitiken får stora konsekvenser för kvinnors arbetsliv, och därmed jämställdheten eftersom vårdbranschen är kvinnodominerad.²⁵ Det är synner-

ligen oroväckande att två av fem anställda inom institutionell äldreomsorg inte själva skulle vilja ta emot vård som åldringar vid den enhet där de verkar.²⁶

Vi har ovan presenterat exempel på den förändrade välfärdsstaten samt på den marknadsorienterade och finansialiserade äldreomsorgen. Politikernas uppgift förblir att definiera marknadernas moraliska gränser. Erbjuder marknaden den bästa möjliga omsorgen och tryggheten för de äldre? Är den internationella finansmarknaden och dess profitjakt den instans som ska tilldelas makt över omsorgens framtid? Välfärd är en offentlig nytthet, är det vettigt att göra den till marknadsvara?

REFERENSER

- 1 Anttonen & Sipilä 2000; Anttonen & Häikiö 2012; Moberg 2017.
- 2 Anttonen & Sipilä 2000.
- 3 Kröger & Leinonen 2012; Karsio & Anttonen 2013; Lith 2018a; Lith 2018b; Porko, Heino & Eriksson 2018; Mathew Puthenparambil 2019.
- 4 Hoppania ym. 2016.
- 5 Karsio & Anttonen 2013; Työ- ja elinkeinoministeriö 2015.
- 6 Julkunen 2001.
- 7 Karsio & Anttonen 2013.
- 8 Lag om servicesedlar inom social- och hälsovården 569/2009.
- 9 Lag om privat socialservice 922/2011.
- 10 Lag om offentlig upphandling och koncession 1397/2016.
- 11 Direktiv 2004/18/EC.
- 12 Karsio & Anttonen 2013.
- 13 Anttonen & Karsio 2017.
- 14 Anttonen & Sipilä 2012; Komulainen 2010.
- 15 Patronen ym. 2012.
- 16 Hudson 2014.
- 17 Rautanen 2020.
- 18 Hoppania 2015; Hoppania ym. 2016.
- 19 Hannikainen 2018; Saarela 2020
- 20 Holtari & Felt 2019.

21 Näre 2012; Wrede & Näre 2013.

22 Vaittinen 2017.

23 Hjelt 2019.

24 Teittinen 2019.

25 Vaiva-kollektiivi 2020.

26 Kröger ym. 2018.

KÄLLFÖRTECKNING

Anttonen, Anneli & Häikiö, Liisa (2012) ”From social citizenship to active citizenship? Tensions between policies and practices in Finnish elderly care”. Teoksessa Tonkens, E., & Newman, J. (toim.) *Participation, Responsibility and Choice: Summoning the Active Citizen in Western European Welfare States*. Amsterdam: Amsterdam University Press, 67–86.

Anttonen, Anneli & Sipilä, Jorma (2000) *Suomalaista sosiaalipolitiikkaa*. Tampere: Vastapaino.

Anttonen, Anneli & Sipilä, Jorma (2012) Ikääntyneiden palvelujen markkinoistuminen, *Talous & Yhteiskunta* 3/2012, 44–48. <http://www.labour.fi/ty/tylehti/ty/ty32012/pdf/ty32012AnttonenSipila.pdf>

Direktiv 2004/18/EC. Europaparlamentets och Rådets direktiv 2004/18/EG av den 31 mars 2004 om samordning av förfarandena vid offentlig upphandling av byggtreprenader, varor och tjänster <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2004/18/oj>

Hannikainen, Katri (2018) ”Ikääntyneiden sosiaali- ja terveystalouden tarve ja käyttö eroavat tulotason mukaan”. *Tutkimuksesta tiiviisti* 3/2018. THL: Helsinki.

- <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-343-067-9>
- Hjelt, Y. (2019) ”Näin vanhusten hoivayhtiöt pyörittivät haamuhoitajajärjestelmää – Luottamusmies: ’Kun työntekijä ei tule töihin, siinä säästetään sen palkka””, *Yle* 5.3.2019.
<https://yle.fi/uutiset/3-10671284>.
- Holtari, S. & Felt, E. (2019) ”Terveys kasvaa miljardeja”, *Talouselämä* 30.8.2019, 29/2019, 36-41.
- Hoppania, Hanna-Kaisa (2015) *Care as a site of political struggle*. Helsinki: University of Helsinki.
<https://urn.fi/URN:ISBN:978-951-51-1020-6>
- Hoppania, Hanna-Kaisa, Olli Karsio, Lena Näre, Antero Olakivi, Tiina Vaittinen, Liina Sointu & Minna Zechner (2016) *Hoivan arvoiset – vaiva yhteiskunnan ytimessä*. Helsinki: Gaudeamus.
- Hudson, Bob (2014) ”Dealing with market failure: A new dilemma in UK health and social care policy?”, *Critical Social Policy*, 35(2), 281–292.
- Julkunen, Raija (2001) *Suunnanmuutos. 1990-luvun sosiaalipoliittinen reformi Suomessa*. Tampere: Vastapaino.
- Karsio, Olli & Anttonen, Anneli (2013). ”Marketisation of eldercare in Finland: legal frames, outsourcing practices and the rapid growth of for-profit services”. Teoksessa Meagher, Gabrielle & Szebehely, Marta (eds.) *Marketisation in Nordic Eldercare: a Research Report on Legislation, Oversight, Extent and Consequences*. Stockholm: Stockholm University, 85-125.
- Komulainen, Mikko (2010) *Ulkoistaminen kunnissa*. Acta 222. Helsinki: Suomen kuntaliitto. <https://urn.fi/urn:isbn:978-951-44-8254-0>
- Kröger, Teppo, Lina Van Aerschot & Jiby Mathew Puthenparambil (2018) *Hoivatyö muutoksessa. Suomalainen vanhustyö pohjoismaisessa vertailussa*. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto.
<http://urn.fi/URN:ISBN:978-951-39-7372-8>
- Kröger, Teppo & Leinonen, Anu (2012), ”Transformation by stealth: the retargeting of home care services in Finland”, *Health & Social Care in the Community* 20(3), 319-327. doi:10.1111/j.1365-2524.2011.01047.
- Lag om offentlig upphandling och koncession 1397/2016
<https://www.finlex.fi/sv/laki/alkup/2016/20161397>
- Lag om servicesedlar inom social- och hälsovården 569/2009
<https://www.finlex.fi/sv/laki/alkup/2009/20090569>
- Lag om planering av och statsandel för social- och hälsovården 733/1992
<https://www.finlex.fi/sv/laki/alkup/1992/19920733>
- Lag om privat socialservice 922/2011
<https://www.finlex.fi/sv/laki/alkup/2011/20110922>
- Lith, Pekka (2018a) *Lastensuojelualan markkinat. Raportti lastensuojelun asiakkaista, palveluntuottajista ja markkinoista tilastojen valossa*. Helsinki 15. maaliskuuta 2018, Suunnittelu- ja tutkimuspalvelut Pekka Lith Projektering

- och Analys Pekka Lith. Noudettu 18.3.2020. <https://www.hyvinvointiala.fi/wp-content/uploads/2018/11/raportti-lastensuojelun-asiakkaista-palveluntuottajista-ja-markkinoista-tilastojen-valossa.pdf>.
- Lith, Pekka (2018b) *Palveluasumisen markkinat Suomessa. Tilastollinen selvitys toimialan palvelukysynnästä, palveluntuottajista ja kiinteistöistä*. Helsinki 29.10.2018, Suunnittelu- ja tutkimuspalvelut Pekka Lith Projektering och Analys Pekka Lith. Noudettu 18.2.2020. <https://www.hyvinvointiala.fi/wp-content/uploads/2018/10/tilastollinen-selvitys-toimialan-palvelukysynnasta.pdf>.
- Mathew Puthenparambil, Jiby (2019) *Marketisation of care within the Nordic context: Private care provision for older people in Finland*. JYU Dissertations 128. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto. <https://jyx.jyu.fi/handle/123456789/65558>
- Moberg, Linda (2017) "Marketisation of Nordic Eldercare – Is the Model Still Universal?", *Journal of Social Policy*, 46(3), 603–621. doi:10.1017/S0047279416000830
- Näre, L. (2012a) "Hoivatyön glokaaleilla markkinoilla: Filippiiniläisten sairaanhoitajien rekrytointi Suomeen jälkikolonialistisena käytäntönä", *Sosiologia*, 49(3): 206–221.
- Patronen, Mari, Tuomo Melin, Minna Tuominen-Thuesen, Eeva Juntunen, Sirpa Laaksonen & Wilhelmiina Karikko (2012) *Henkilökohtainen budjetti. Asiakaslähtöinen toimintamalli omaishoidossa*. Helsinki: KL-kustannus. <https://media.sitra.fi/2017/02/23232444/sitra298.pdf>
- Porko, Petta & Heino, Tarja & Eriksson Pia (2018) *Selvitys yksityisistä lastensuojelun yksiköistä*, Työpaperi 21/2018. Helsinki: THL. Noudettu 18.3.2020. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-343-131-7>
- Rautanen, Päivi (2020) "Uuden hoivakodin haltuunotto meni Alavudella vuosi sitten täysin pieleen – nyt täyskaaoksesta on kuljettu kohti tasaista arkea". *Yle uutiset* 18.1.2020. <https://yle.fi/uutiset/3-11163151>
- Saarela, Tiina (2020) *Asiakasmaksut aiheuttavat ahdinkoa. Raportti kyselystä julkisen sosiaali- ja terveydenhuollon maksuista johtuvasta taloudellisesta ahdingosta paljon palveluja käyttävien arjessa*. Helsinki: Suomen köyhyyden vastainen verkosto EAPN-Fin. <http://www.eapn.fi/wp-content/uploads/2020/05/Asiakasmaksut-aiheuttavat-ahdinkoa.pdf>
- Sosiaalihuoltolaki 710/1982 <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/1982/19820710>
- Teittinen, P. (2019) "Avi keskeyttää osittain Pihlajalinnan hoivakodin toiminnan: Päteviä hoitajia puuttuu, lääkehoito hyvin sekavaa, hoivatyötä tekemässä jopa vartijat". *Helsingin Sanomat*, <https://www.hs.fi/politiikka/art-2000006301642.html>
- Työ- ja elinkeinoministeriö 2015 *Hoito- ja hoivapalvelualan tila ja tulevaisuudennäkymät 2015*, TEM:n raportteja 2015:3. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö.
- Väittäinen, Tiina (2017) *The global biopolitical economy of needs. Transnational Entanglements between Ageing Finland and*

the Global Nurse Reserve of the Philippines.
Tampere: Tapri. [https://urn.fi/
URN:ISBN:978-952-03-0505-5](https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-03-0505-5)

Vaiva-kollektiivi (Karsio, Olli, Näre, Lena, Olakivi, Antero, Sointu, Liina & Zechner Minna) (2020) 'Vanhuus, vaiva ja tasa-arvo'. Teoksessa Johanna Kantola,

Paula Koskinen Sandberg ja Hanna Ylöstalo (toim.) *Tasa-arvopolitiikan suunnanmuutoksia*, Helsinki: Gaudeamus, 227–242.

Wrede, S. & Näre, L. (2013) "Glocalising care in the Nordic countries", *Nordic Journal of Migration Research*, 3(2): 57-62.

Mere velfær, mindre profit

THOMAS ENGHAUSEN

Kampen mod profit på velfærd er et opgør med misbrug af offentlige midler på socialområdet – bosteder, specialundervisning med videre – og med profit på daginstitutioner.

Der er netop [oktober 2021. Red.] indgået et politisk forlig om at fjerne muligheden for profit på dagtilbud, og regeringen skrev i 2019 under på en politisk hensigtserklæring om at se nærmere på mulighederne for at gøre det samme på socialområdet. Forbundet af Offentligt Ansatte (FOA) har spillet en meget aktiv rolle i dette opgør, og vi vil fortsætte kampen mod profit og grådighed.

BAGGRUND I KONSENSUS OM UDLICITERING OG FRIT VALG

I Danmark er der en høj grad af privat opgavevaretagelse på de store velfærdsområder. Kommunerne betaler årligt mere end 100 milliard kroner (13,4 mia. euro) og regioner mere end 40 milliard kroner (5,4 mia. euro) til private leverandører på drift og anlægsbudgetterne. Over en tredjedel af de offentlige budgetter bliver brugt på indkøb hos private.

En væsentlig del af indkøbsmilliarderne går til private aktører, der tjener penge på levering af velfærd indenfor ældrepleje, sundhed, rengøring, redning og beredskab, renovation, vej og park, dagtilbud samt socialområdet.

På ældreområdet er den private andel øget de sidste tyve år blandt andet ved et øget frit valg for borgerne. På socialområdet er der en lang tradition for at oprette mindre private tilbud, ofte med et almennyttigt formål. Siden kommunalreformen i 2007 flyttede ansvaret for opgaverne ud til kommunerne, er efterspørgslen efter private tilbud steget, og flere kommercielle virksomheder er kommet til.

På dagtilbudsområdet er der kun en meget lille andel af kommercielle institutioner, men til gengæld en lang tradition for private, ”selvejende” institutioner med såkaldt driftsoverenskomst med kommunerne. En driftsoverenskomst, som økonomisk og ledelsesmæssigt binder institutionen, men alligevel giver plads til et selvstændigt virksomhedsgrundlag og selvstændig bestyrelse. Tilsvarende er der på skoleområdet en lang tradition for selvejende ”friskoler” med videre som et alternativ til de kommunale ”folkeskoler”. Skoleområdet er i dag reguleret af

en lovgivning, der forhindrer profit, jævnfør nedenfor og henvisninger om "selveje" som virksomhedsform.

Der har indtil nu været bred politisk opbakning til at fastholde muligheden for private leverandører på de store velfærdsområder. Det gælder også på ældre- og socialområdet trods åbenlyse problemer på begge områder. Men gennem de seneste år har der været initiativer til en skærpet regulering af de private aktører:

På ældreområdet er der i 2017 indgået et bredt politisk forlig om at skærpe kravene til de private leverandører for at begrænse antal af konkurser.²

På socialområdet har der fra 2014 været nye regler, der flyttede tilsynet med de private institutioner fra beliggenhedskommune til en særlig "tilsynskommune" i hver af de fem regioner.³

På baggrund af en række sager om svigt og snyd med de offentlige midler, har der også været et bredt ønske om at få et yderligere skærpet tilsyn med de private opholdssteder på socialområdet. Det er dog ikke gennemført endnu, da forhandlingerne herom brød sammen i efteråret 2018.⁴

POLITISK SPORSKIFTE

I 2019 fik vi et regeringsskifte. Den borgerlige regering blev skiftet ud med en socialdemokratisk. Med regeringsskiftet er der sket et skifte væk fra konsensus om samspelet mellem den offentlige sektor og private virksomheder.

I et "forståelsespapir" med regeringens parlamentariske grundlag er der kommet et helt nyt fokus på profit på velfærd. Parterne vil "Undersøge hvordan det mest hensigtsmæs-

sigt kan sikres, at der ikke udtages profit på private daginstitutioner og sociale opholds- og anbringelsessteder for eksempel efter samme model, som i dag er gældende for fri- og privatskoler."⁵

I december 2020 blev der indgået et politisk forlig med støttepartierne om at fjerne profit på dagtilbudsområdet. Det er blandt andet aftalt, at nyoprettede privatinstitutioner skal være organiseret som selvejende institutioner.⁶

Regeringens aftaler med støttepartierne bygger i væsentlig grad på FOAs indsats for at få sat problemerne på den politiske dagsorden.

FOAS ARBEJDE MOD PROFIT PÅ VELFÆRD

I 2018 drøftede FOAs hovedbestyrelse et oplæg med forslag til at regulere profit på velfærd.

Forud for drøftelsen af de konkrete forslag havde hovedbestyrelsen set på de problemer, der opstår, når private virksomheder trækker profit ud af driften. Konkrete forslag og erfaringer fra kommissionsarbejde i Sverige og kampagner i både Norge og Sverige blev her præsenteret.

FOAs forslag til en regulering i Danmark tog udgangspunkt i tre principper, der byggede på såvel danske som nordiske analyser og konkrete erfaringer:

1. Princip om certificering af leverandører af velfærdsydelser
2. Princip om en bestemt virksomhedstype (selveje)
3. Princip om regulering af profit (overskud)

Til drøftelserne i 2018 udarbejdede konsulent- og revisionsfirmaet BDO en rapport for FOA om mulighederne for at regulere profit på velfærd med udgangspunkt i de tre principper. I rapporten beskrev BDO, hvordan man kan lave en regulering, hvilke erfaringer der allerede er på forskellige områder, og hvilke barrierer der eventuelt skal fjernes for, at det er muligt. BDO konkluderede samlet, at en regulering er både mulig og ”vil være medvirkende til at sikre øget transparens i de økonomiske dispositioner, som private leverandører på velfærdsområderne foretager.”⁷

I 2018 igangsatte FOA en koordineret indsats mod profit på velfærd med særlig fokus på de problemer, der har været – og fortsat er – på socialområdet.

Indsatsen har både i 2018, 2019 og 2020 resulteret i stor opmærksomhed om problemerne i de landsdækkende medier, der i flere tilfælde også har taget konkrete sager op af egen drift.

Et af de mange eksempler, som indsatsen har medvirket til at afdække, er en koncernlignende institution – eller samling af institutioner – primært med tilbud for sårbare børn og unge, kendt som ”Søbækskolerne”. Søbækskolerne har faktureret over 125 millioner kroner til kommunerne om året.

Søbækskolerne satte for alvor gang i debatten om profit på velfærd, da koncernen blev solgt til Olivia Danmark, datterselskab til en svenskejet velfærdskoncern Team Olivia, der opererer i alle de nordiske lande, og med kapitalfonden Procuritas, som har adresser i Stockholm, Schweiz og Kanaløerne.

Eneejeren og direktør for Søbækskolerne solgte virksomheden til Olivia Danmark for samlet omkring 138 millioner kroner efter de sidste fem år at have hentet over 20 millioner kroner ud i overskud (direkte profit) og en

betydelig fortjeneste gennem salg af ydelser til koncernens institutioner.

Den tidligere enejeers holdningsselskab (Bakkefinans) ejer stadig efter salget af institutionerne selve bygningerne, som benyttes af Søbækskolerne. Bakkefinans har stadig et årligt nettooverskud på huslejeindtægterne på 10 millioner kroner.

I den samlede afdækning af socialområdet tegner der sig et mønster, som Søbækskolerne er et godt eksempel på: Det, der skulle være et enkeltstående og uafhængigt alternativ til offentlige bo- og opholdssteder for børn, unge og voksne, udvikler sig i mange tilfælde til koncerner. Ejerne driver samtidig andre slags forretninger i tilknytning hertil, f.eks. udleje af bygningerne til egne bosteder, eget vikar- eller konsulentbureau, der sælger ydelser til sine egne bosteders drift. Eller som i enkelte tilfælde: Arrangerer rejser for beboerne igennem eget rejsebureau. Problemet er helt kort, at de fleste af denne type profitvirksomhed for nuværende ikke er ulovlige.⁸

”FRISKOLEMODELLEN” SOM ROLLEMODEL

Samtidig med indsatsen om socialområdet har FOA medvirket til at lancere den såkaldte ”friskolemodel” som en vej til at fjerne profit på velfærd.

Med modellen foreslår FOA *for det første*, at private botilbud skal være selvejende institutioner. Selvejende institutioner trækker ikke profit (overskud) ud til en ejerkreds. Det ligger i sagens natur, at et overskud bliver i virksomheden og dermed ved kerneopgaven. Det gælder uanset om institutionen har en driftsaftale med en kommune eller ej.

For det andet foreslår FOA, at driftsaftaler og andre afregningsmodeller (selvejende plejehjem, sociale institutioner og dagtilbud) fortsat er fastlagt ud fra et "hvile i sig selv-princip". Og at dette princip håndhæves gennem styrket økonomisk kontrol. Det betyder, at prisen per ældre, barn eller bruger skal være fastsat efter de faktiske omkostninger, centralt fastsatte takster eller efter en gennemsnitsomkostning.

For det tredje foreslår FOA, at der fastlægges en yderligere regulering, der i praksis gør det umuligt at trække overskud ud af virksomheden gennem transfer-pricing, lønbonusordninger eller lignende. Denne regulering kan fastsættes ud fra erfaringerne netop på friskole-området.

Danmark har ganske gode erfaringer med denne regulering mod profit på skoleområdet. Dette ikke mindst set i forhold til, at udbuddet af friskoler og private efterskoler er stort og mangfoldigt. Med andre ord: På trods af en stram økonomisk og styringsmæssig regulering udviser skolerne stor innovationskraft.

DET VIDERE ARBEJDE MOD PROFIT PÅ VELFÆRD

Kampen mod profit på velfærd været et langt og sejt træk, som langt fra er slut endnu.

Fronterne er i dag trukket skarpt op. Ikke mindst op mod forliget om dagtilbudsområdet og regeringens børnerreform har de private erhvervsorganisationer og virksomhedsinteresser på området iværksat en massiv kampagne mod forslagene fra FOA og fra de politiske venstrepartier.

I kampagnen har de private interessenter forsøgt at signalere meget store konsekvenser for borgerne som følge af vores "rene ideologiske korstog". Men fakta er, trods en relativ stor andel af private tilbud på både dagtilbudsområdet og socialområdet, at langt hovedparten af de private tilbud i forvejen er non-profit baserede og typisk organiseret efter den i Danmark særdeles velkendte selveje-model. Af ca. 60 000 pladser på de sociale bosteder er det således kun ca. 3 000 svarende til 5 procent, som potentielt vil kunne blive "tabt" hvis der indføres en regulering, der forhindrer profit. Også selvom ca. 43 procent er private virksomhedsformer (opgørelse af antal pladser 2017, Socialstyrelsen). Men alle pladserne vil næppe gå tabt. Mange vil kunne overdrages til selveje-form eller til den offentlige sektor. Hvor mange pladser, der reelt vil blive "tabt", vil afhænge af overgangsordninger med videre.

På dagtilbudsområdet, som nu er på vej til at blive reguleret af ny lovgivning, er det endda en betydeligt mindre andel, formodentlig mindre end en procent. Det skyldes ikke mindst, at der først i 2005 blev åbnet helt op for private for-profit-institutioner (Lovpakke om: "Private leverandører af dagtilbud – Pengene følger barnet"). Og samtidig bliver de fleste nye institutioner oprettet enten af private, selvejende skoler eller af forældregrupper netop som selvejende institutioner.

I FOA mener vi alligevel, at en bedre regulering er vigtig af flere årsager. For det første kan det fjerne de værste eksempler på profitvirksomheder med de problemer, de har medført. Og for det andet kan det sætte en stopper for den begyndende centralisering og yderligere kommerialisering, vi indtil nu har set på særligt på socialområdet. Når store velfærdskoncerner træder ind på området – som Team Olivia og senest Altiden (danske del af koncernen Ambea), som har købt Bosteds-

koncernen Ekko-fonden i Nordjylland – så er det fordi, de ser en god forretning med et afkast til ejerne. Et afkast som kunne gå til bedre velfærd.

For FOA vil et naturligt næste skridt være at se nærmere på reguleringen af ældreområdet. Her bekymrer særligt en voksende privat andel på plejehjemsområdet. Meget tyder på, at dette område også er begyndt at blive et interessant marked for finansielle investorer og kapitalfonde. Vi har i hvert fald set det første eksempel på opkøb af en kapitalfond (et nyopført friplejehjem i Frederikssund). Også her

bør vi undgå, at udviklingen mod mere profit og større kommerciel andel. Det truer vores solidariske velfærdssamfund.⁹

For os i FOA er sagen klar: Vi siger nej til profit på velfærd og ja til et solidarisk velfærdssamfund, hvor velfærd er noget vi deler med hinanden. Vi ønsker ikke at sætte vores samfundsmodel over styr blot for at enkelte virksomhedsejere skal have lov til at tjene profit på den offentlige velfærd. Erfaringerne viser at denne type af markedsgørelse kun giver dårlige, dyre og socialt skæve løsninger.

MILEPÆLE FOR ARBEJDET MOD PROFIT PÅ VELFÆRD I FOA

2015: FOAs sekretariat besøger Sverige for at høre om det igangsatte kommissionsarbejde om gevinster på velfærd og udveksle erfaringer om udlicitering med organisationer og forskere. Herunder samspillet med civilsamfundet.

2016: FOAs daværende formand lancerer tanker om "Nej til profit på velfærd".

FOA drøfter internt rammer for selveje som styreform og andre alternativer til traditionel udlicitering.

Fokus på konkurrencer indenfor ældreplejen giver modpres overfor regeringen og interesseorganisationers ønsker om mere udlicitering.

Politiske aftale om skærpede krav til ældreplejen, men fortsat bred accept af private virksomheder på området.

2017: Præsentation af nordiske erfaringer med gevinster på velfærd præsenteres for FOAs hovedbestyrelse med besøg fra Sverige og Norge. Udveksling af erfaringer om kampagner og analysearbejde med videre.

Første historier i pressen (Søbækskolerne sælges til Olivia Danmark A/S).

FOA igangsætter analyse af økonomien i private tilbud på socialområdet (bosteder) og forskellige modeller for reguleringen af private velfærdsleverandører.

Bilateral dialog og interviews med andre interessenter om blandt andet erfaringer med "friskolemodellen" (krav om uafhængige, selvejende institutioner på dette område). Materiale udveksles med Enhedslisten (EL) og Socialistisk Folkeparti (SF).

2018: Projekt om "profit på Velfærd" med blandt andet systematisk indsamling af flere

erfaringer fra socialområdet. Der prioriteres ekstra ressourcer til grave-journalistik med videre fra maj 2018. Danmarks Radio begynder selv at grave historier frem (Private institutioner over hele landet bliver omtalt i nationale nyhedsmedier med fokus på omsorgssvigt. Økonomien spiller en sekundær rolle).

Samarbejde med Oxfam/IBIS med flere, om fair skat og kommunalt charter for "fair skat". Ud fra en ide om, at det synlige overskud (profitten) kun er toppen af isbjerget.

Enhedslisten præsenterer eget oplæg mod Profit på Velfærd.

2019: Folketingsvalg og regeringsskifte. I "forståelsespapir" mellem regeringen (S) og støttepartierne (EL, SF og R) peges på behov for at stoppe profit på velfærd ved blandt andet at udbrede "friskolemodellen" til social- og dagtilbudsområderne.

FOA indleder politiske dialog med regeringen (socialministeren, erhvervsministeren med flere) og med alle Folketingets socialordførere. Fælles debatindlæg med støtte til "forståelsespapiret" i samarbejde med andre faglige organisationer og brugerorganisationer.

2020: Nye historier blandt andet i EkstraBladet om Søbækskolerne. Avisen får adgang til privatøkonomi m.v. som FOA ikke kunne grave frem i 2017. EkstraBladet lancerer "børnehjemsbaroner" som overskrift. Social- og Indenrigsministeren udtaler, at hun "får kaffen galt i halsen".

Der er stigende fokus på "fripleshjem" i kommunerne. FOA lancerer kritisk vejledning som støtte til den lokale debat og sætter fokus på opkøb og salg af friplejehjem til bl.a. kapitalfond. Lokale debatter med kritik i pressen.

DI og DE (erhvervsorganisationerne) er for alvor blevet aktive i pressen, både lokalt og på landsplan og som lobbyister overfor Folketinget. Også de private institutioner er nu meget aktive i debatten, både på dagtilbudsområdet og socialområdet og til dels på ældreområdet om "fripleshjem".

FOA indleder samarbejde med selveje Danmark og andre faglige organisationer om principper for spillet mellem selvejende institutioner og den offentlige sektor blandt andet med reference til norske og svenske initiativer og overvejelser, herunder norske kommissionsarbejde om gevinster på velfærd.

I forbindelse med delforlig om finansloven for dagtilbudsområdet indgås aftale om stop for profit på området samt i øvrigt krav til løn- og ansættelsesvilkår hos private tilbud.

2021: Der udestår en udmøntning af finanslovsaftalen om dagtilbud. Forhandlinger om stop for profit på socialområdet er endnu ikke afsluttet. Fortsat vækst i antal "fripleshjem"

REFERENSER

1 Læs mere om selvejmodellen, inkl. referencer til lovgivning og andre analyser: Malene Thøgersen, *Selvejende institutioner i Danmark. Institutionernes udvikling, udbredelse og karakter på udvalgte samfundsområder*, 01:2013 Arbejdsnotat Netværk for forskning i Civilsamfund og Frivillighed. Aalborg: Aalborg universitet. https://frivillighed.dk/sites/frivillighed.dk/files/media/documents/cifri_publikationer/selvejende_institutioner_-_01_2013_1.pdf

2 *Politisk aftale om forebyggelse af konkurser*, 5.10.2017. <https://www.regeringen.dk/nyheder/2017/politisk-aftale-skal-forebygge-at-private-hjemmeplejefirmaer-gaar-konkurs/>

3 *Socialtilsynet*, Kommunernes Landsforening KL, <https://www.kl.dk/social/retssikkerhed/socialtilsynet>

4 "Forhandlinger om et stærkere socialtilsyn er strandet", DR 29.10.2018. <https://www.dr.dk/nyheder/indland/forhandlinger-om-et-staerkere-socialtilsyn-er-strandet>

5 *Retfærdig retning for Danmark*, Politisk forståelse mellem Socialdemokratiet, Radikale Venstre, SF og Enhedslisten 25.7.2019. https://legacy.altinget.dk/misc/Retfaerdig%20retning%20for%20Danmark_2019-06-25_ENDELIG.pdf

6 *Aftale mellem regeringen og Radikale venstre, SF, Enhedslisten og Alternativet om minimumsnormeringer*, 5.12.2020. <https://www.uvm.dk/aktuelt/nyheder/uvm/2020/dec/201206-ny-aftale-sikker-minimumsnormeringer-et-styrket-tilsyn-og-mere-uddannet-paedagogisk-personale>

7 Rapporten kan rekvireres i FOA.

8 "Danske opholdssteder solgt til udlandet: Børn og unge må ikke blive handelsvarer", DR 12.9.2017. <https://www.dr.dk/nyheder/regionale/sjaelland/danske-opholdssteder-solgt-til-udlandet-boern-og-unge-maa-ikke-blive;> "Tilsyn om millionforretning: Unge mistrives", *Ekstra Bladet* 17.5.2020, [https://ekstrabladet.dk/dagsorden/tilsyn-om-miljonforretning-unge-mistrives/8119264;](https://ekstrabladet.dk/dagsorden/tilsyn-om-miljonforretning-unge-mistrives/8119264) "Tema: Profit på velfærd", *Fagbladet FOA* 28.5.2018, <https://www.fagbladetfoa.dk/Artikler/2018/05/28/Profit-paa-velfaerd>

9 "Friplejehjem drives videre af Attendo", Sjøllandske Nyheder 27.8.2020, <https://www.sn.dk/art2078135/frederikssund-kommune/friplejehjem-drives-videre-af-attendo/>

6

Fattigdom och de uppskattade samhällsekonomiska kostnaderna – Sammanfattning av rapport till Alltinget

ARNAR NÚMI SIGURÐARSON, HALLDÓR S. GUÐMUNDSSON, HERDÍS STEINGRÍMSDÓTTIR, KOLBEINN H. STEFÁNSSON, KJARTAN ÓLAFSSON

INLEDNING

Fattigdom och samhällsekonomiska kostnader relaterade till fattigdom är ett relevant och aktuellt ämne världen runt. Island är inget undantag, trots att landet har ett välfungerande välfärdssystem. Kampen mot fattigdom och ojämlikhet och de relaterade samhällsekonomiska kostnaderna är en ständig utmaning för välfärdssamhället, och somliga islänningar får dagligen kämpa för att få hemmets ekonomi att gå runt.

I maj 2023 publicerades rapporten ”Fattigdom och de uppskattade samhällsekonomiska kostnaderna” (Fátækt og áætlaður samfélaglegur kostnaður), sammanställd på Alltingets begäran. Halldór S. Guðmundsson, Herdís Steingrímisdóttir, Kolbeinn H. Stefánsson och Kjartan Ólafsson skrev rapporten och över-

lämnade den till statsministern. Syftet med rapporten var att få en översikt över fattigdomen på Island, dess orsaker och verkningar, och att uppskatta de samhällsekonomiska kostnaderna i relation till fattigdom.

Regeringens utredningsbegäran och arbetet bakom rapporten är nära kopplade till FN:s globala mål för hållbar utveckling, vars första mål är att avskaffa fattigdom. Island har åtagit sig att implementera de globala målen för hållbar utveckling, som gäller för åren 2016–2030, både på Island och i internationellt samarbete.

De globala målen har blivit implementerade i policyer gällande sociala, ekonomiska och miljömässiga frågor, med särskilt fokus på fred och jämställdhet i ett samhälle som är fritt från rädsla och våld. Samhällsekon-

miska kostnader för fattigdom och åtgärder för att avskaffa fattigdom är oskiljaktiga från arbetet med de andra globala målen.

Syftet med rapporten är att definiera mer i detalj var på Island fattigdomen finns samt att analysera dess natur och den uppskattade samhällsekonomiska kostnaden för fattigdom. Rapporten ger en bild av hur fattigdomen har utvecklats på Island, vilka grupper som är mest utsatta och möjliga steg framåt i kampen mot fattigdom på Island.

Kortfattat visar resultaten på att fattigdomen på Island har minskat något under de senaste tjugo åren. År 2000 befann sig 15,3 procent islänningar under låginkomstgränsen men siffran har nu minskat till 13,5 procent. Rapportens resultat visar att fattigdom leder till samhällsekonomiska kostnader samt påverkar hälsa, brottslighet och produktivitet. En huvudsats är att insatser mot barnfattigdom på sikt sannolikt är det effektivaste sättet

att bekämpa fattigdom. Följande avsnitt ger en översikt över rapportens resultat.

RESULTAT

Denna studie bygger på analys av data från isländska statistikmyndigheten Hágstofa Íslands med syftet att mäta omfattningen av fattigdom på Island under åren 2000–2020. Analysen hänvisar till olika statistiska data från statistikmyndigheten om levnadsförhållanden, det vill säga familjestatus, civilstånd, ursprung, boendeförhållanden, ålder, utbildning och inkomst. Syftet är att få en helhetsbild av alla individer som varit registrerade på Island i slutet av varje år.

Rapporten utgår ifrån konceptet relativ fattigdom som bygger på en definierad fattigdomsgräns utifrån medianvärde för samhällets inkomster. Låginkomstgränsen utgår

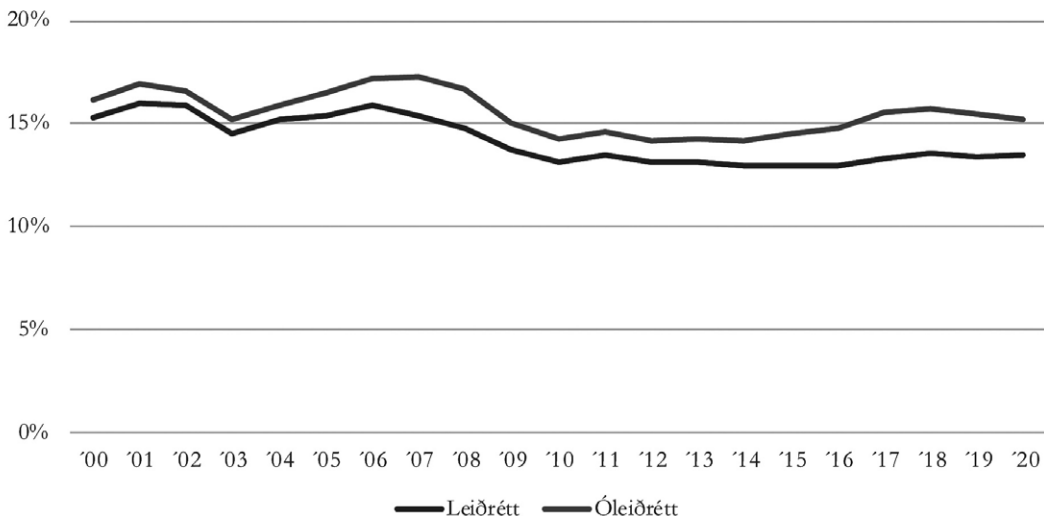


Bild 1: Den årliga andelen låginkomsttagare på Island beräknades 2000 till 15,3 % och 2020 till 13,5 % (mörkare, justerad) med hänsyn till individer som tillkom och föll bort i datamängden för varje år (ljusare, ojusterad).

från en uppdelning av inkomsterna indelade i tiondelar. De mellersta inkomsterna utgör medianvärdet och fattigdomsgränsen är definierad som 60 procent av medianvärdet. Det bör poängteras att denna definition till vissa delar kan ifrågasättas. Anledning till detta är att personers behov är relativa. Nödvärdigt uppehälle varierar från person och påverkas även av samhället och individers livssituation, bland annat arbetsituation och hälsa. Uppgifter om inkomst ger en bild, uppgifter om konsumtion en annan och uppgifter om utgifter en tredje, medan till exempel uppgifter om köpkraft en fjärde och uppgifter om tillgångar och skulder en femte.

FATTIGDOMENS FÖRDELNING

De tre grupper som enligt rapporten är mest utsatta för fattigdom på Island är ensamstående med barn, funktionshindrade och invandrare. Andelen låginkomsttagare bland pensionärer har minskat avsevärt under perioden 2000–2021. Nedan sammanfattas resultaten från analysen i rapporten, där fem samhällsgrupper särskilt lyfts fram.

BARN

Det är viktigt att fokusera särskilt på fattigdom hos barn då det är estimerat att bland de 13,5 procent som levde under fattigdomsgränsen 2020 utgjorde andelen barn 19,6 procent, eller över 9 000 individer. Insatser som minskar fattigdom hos barn är därför utan tvekan betydelsefulla, men de är också de insatser som med störst sannolikhet ger en samhällsekonomisk vinst ur ett långsiktigt perspektiv, jämfört med insatser för andra samhällsgrupper. Andelen barn i hushåll med låg inkomst har dock minskat jämfört med

andelen vuxna. Det är bekymmersamt att andelen låginkomsttagare ökade i åldersgrupperna 18–24 och 25–34 år 2020 jämfört med 2000 med tanke på att det korrelerar med åldersgruppen. Det är dock sannolikt att en överuppskattad andel studerande i dessa åldersgrupper delvis förklarar avvikelser.

INVANDRARE

Att bedöma andelen låginkomsttagare bland invandrare innebär en del utmaningar, men när in- och utvandring till och från landet har räknats in har andelen låginkomsttagare inom denna grupp minskat från 15,2 procent till 13,5 procent (se bild 1). Vid planer på åtgärder mot fattigdom är det viktigt att ta hänsyn till denna grupps mobilitet och omställning. Invandrare som stannar i landet en kort tid hamnar med stor sannolikhet under låginkomstgränsen oavsett inkomster under vistelsen eftersom uppgifter om inkomster för ett helt kalenderår saknas.

STUDERANDE

Inkomster hos individer som studerar kan orsaka olika avvikelser i helhetsbilden av fattigdomen på Island. Studielån och stipendier inkluderas nämligen inte som inkomst hos isländska statistikmyndigheten. Detta påverkar uppskattningen av låginkomsttagare bland studerande och på Island allmänt. År 2020 var andelen låginkomsttagare bland studerande på universitetsnivå 22,2 procent, vilket är något lägre än år 2000 då det var 26,7 procent. Antalet studerande har också ökat avsevärt sedan dess. Om vi antar att alla studerande på universitetsnivå under låginkomstgränsen hade haft studielån som ökat deras inkomstnivå över gränsen skulle ande-

len låginkomsttagare för år 2000 ha minskat från 15,3 procent till 14,3 procent, och för år 2020 från 13,5 procent till 12,1 procent. För att kunna uppnå en mer rättvisande bild av gruppens situation behöver mer information om studielån, stipendier och andra typer av inkomster som del av den disponibla inkomsten för studerande inkluderas.

PENSIONÄRER

Pensionärernas situation har förbättrats jämfört med andra grupper, och år 2020 levde endast 6 procent under låginkomstgränsen. Den ekonomiska krisen år 2008 hade en del påverkan på gruppen på flera olika sätt, bland annat för att många pensionärer valde att återvända till arbetsmarknaden. De individer som fyllt 67 år och befinner sig under låginkomstgränsen i dag är i flesta fall individer som levt under låginkomstgränsen under en längre tid innan de fyllt 67 år, vilket har påverkat deras pension.

ENSAMSTÅENDE MED BARN

Jämfört med andra familjetyper är ensamstående föräldrar den grupp som i största utsträckning riskerar att hamna under låginkomstgränsen. Gruppens andel under låginkomstgränsen har dock minskat avsevärt, från 26,5 procent år 2000 till 17 procent år 2020. När det kommer till åtgärder som berör ensamstående med barn är det viktigt att ta hänsyn till hur länge de varit ensamstående, eftersom detta påverkar deras inkomster samt både deras och barnens livskvalitet i ett långsiktigt perspektiv samt hur låginkomstperioden därigenom påverkar deras liv.

ANDRA VARIABLER OCH LÅNGVARIG FATTIGDOM

Det finns en del andra variabler som påverkar andelen låginkomsttagare, till exempel skattepliktiga utbetalningar från det isländska socialförsäkringssystemet (Tryggingastofnun ríkisins), då de lyfter familjer över låginkomstgränsen. Skillnaden mellan olika bostadsorter har varit stabil mellan 2000 och 2020. Andelen låginkomsttagare är störst på landsbygden och lägst i tätorter kring huvudstadsregionen. Det är inte nödvändigtvis ett problem att befinna sig under låginkomstgränsen under en kortare tid. Många kommer under låginkomstgränsen under kortare perioder, till exempel på grund av arbetslöshet eller sjukdom, för att sedan återhämta sig.

Andelen av dem som lever under låginkomstgränsen i minst tre år i rad har minskat kontinuerligt sedan 2000. Ensamstående föräldrar är den grupp som har störst risk att hamna under låginkomstgränsen, därefter följer gruppen invandrare. De personer som får skattepliktig ersättning från socialförsäkringssystemet har däremot på sikt minst risk att hamna under fattigdomsgränsen. Generellt tillhör de individer som tar emot sådan ersättning utsatta grupper eller är i risk att hamna i fattigdom (funktionshindrade föräldrar, invandrare eller andra generationens invandrare).

Fattigdom har olika djup. En person som ligger precis under låginkomstgränsen lever uppenbart inte i lika djup fattigdom som en person med ännu lägre inkomst. Fattigdomen anses vara som djupast bland invandrare, men det förekommer även djup fattigdom hos individer i pensionsåldern. Bland dem som ligger under fattigdomsgränsen är inkomsterna högst bland de individer som tar emot skattepliktig ersättning från socialförsäkringssystemet.

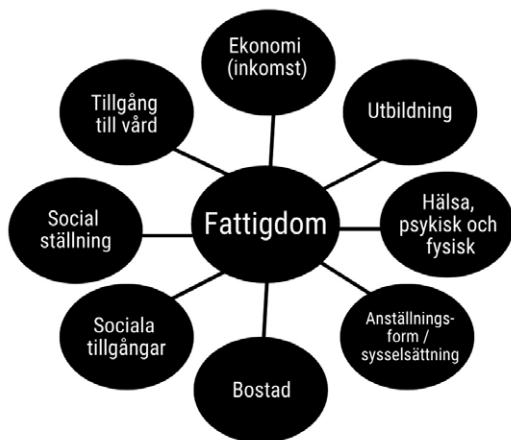


Bild 2: Några faktorer som huvudsakligen påverkar fattigdomen. En begränsad tillgång till de olika faktorerna som visas på bilden, alla eller vissa, är något vi bör ta hänsyn till när vi bedömer fattigdomen.

SAMHÄLLSEKONOMISKA KOSTNADER FÖR FATTIGDOM

Fattigdomens påverkan är mångfasetterad och komplicerad. Även om fattigdomen först och främst påverkar individers inkomst och livskvalitet kan den också ha avsevärd påverkan på andra områden. I rapporten framgår det att sammanlagt 47 795 individer på Island lever under låginkomstgränsen efter att bostadsbidrag och barnbidrag beaktats.

Fattigdomen påverkar samhällsekonomin på flera olika sätt, både direkt och indirekt. Staten bidrar med direkt ersättning till individer med låg inkomst. Dessutom påverkar fattigdom statens utgifter i vården, polisen och kriminalvården. Fattigdom kan även försämra produktiviteten i samhället, vilket gör att skatteintäkterna minskar.

Forskningen har tydligt påvisat en relation mellan fattigdom, kriminalitet och försämrad

hälsa. Fattigdom kan dessutom skapa samhällsekonomiska kostnader genom att inverka menligt även andra i samhället, till exempel genom ökad kriminalitet och genom att barn påverkas av att växa upp i fattigdom. Även om det finns ett samband mellan fattigdom och kriminalitet är sambandet komplicerat och orsakerna till stor del okända. Bedrägerier och våldsbrott är vanligare bland de som lever i fattigdom, medan ekobrott nästan enbart begås av personer med högre inkomst.

Rapportens författare använde sig av forskningsresultat från Kanada för att beräkna samhällsekonomiska kostnader för fattigdom som andel av Islands bruttonationalprodukt (BNP). Författarna visar på att det är tre huvudsakliga aspekter av fattigdomen som orsakar höga samhällsekonomiska kostnader: påverkan på hälsa, kriminalitet och minskad produktivitet.

Resultaten tyder på att statens sjukvårdsutgifter skulle kunna minska med 6,5–7,2 procent om de lägsta inkomsterna skulle öka. Beräknat på utgifter och prisnivåer för år 2021 skulle detta innebära 18,9–21 miljarder isländska kronor (13,1–14,6 miljoner euro) om året. De offentliga utgifterna för kriminalitet som kan förklaras av fattigdom uppgår dessutom till runt 16 miljarder isländska kronor (11,1 miljoner euro) om året. Genom att höja inkomsterna hos de med lägst inkomst kan vi också öka samhällets produktivitet och därigenom statens intäkter, vilket motsvarar en ökning på 11,1–30,2 miljarder isländska kronor (7,7–20,9 miljoner euro) om året.

Slutsatsen blir, utifrån förutsättningarna ovan och forskning i ämnet, att den sammanlagda samhällsekonomiska kostnaden för fattigdom på Island uppskattas till 31,6–92 miljarder isländska kronor (21,9–65,8 miljoner euro) om året eller 1–2,8 procent av landets BNP.

VAD KAN VI GÖRA?

Författarna föreslår en utökad datainsamling och analys hos statistikmyndigheten. Det föreligger ett behov av en mer detaljerad analys för varje grupp med målet att lyfta dessa grupper över låginkomstgränsen.

Rapporten tar fram "fattighedsprofiler" för samhällsgrupper, för att ge beslutsfattare, regeringen och forskare en tydligare bild.

Invandrare lever i ofta förekommande och djup fattigdom som i flera fall är långvarig.

Ensamstående med barn lever i ofta förekommande och långvarig fattigdom, men inte nödvändigtvis djup fattigdom.

Fattigdom hos barn är i många fall långvarig men inte särskilt frekvent eller djup.

Individer i pensionsåldern är den grupp som har minst risk att leva i fattigdom, men den andel som lever i fattigdom lever i djup fattigdom.

Andelen låginkomsttagare bland personer som tar emot skattepliktig ersättning från socialförsäkringssystemet är inte stor, och fattigdomen är inte heller djup eller långvarig. Å andra sidan är detta den grupp som skulle påverkas mest om låginkomstgränsen höjdes från 60 procent till 70 procent av medianvärdet för disponibel inkomst. En typisk utmaning för denna grupp är att en betydande andel fastnar långvarigt precis ovanför låginkomstgränsen.

Barn till ensamstående, invandrare och funktionshindrade lever i ökad risk att hamna i fattigdom och därför finns det goda skäl att ta extra hänsyn till dessa grupper. Utöver att växa upp i ett hem med fattigdom påvisar flera forskningsprojekt påvisat att en uppväxtmiljö präglad av fattigdom kan ha omfattande inverkan på barnet. Att förbättra den ekonomiska situationen för familjer är det effektivaste sättet att motverka fattigdom, men det behövs fördjupande analyser för att hitta de bästa tillvägagångssätten. Investeringar i åtgärder som motverkar fattigdom hos barn bör uppenbarligen prioriteras eftersom de uppskattningsvis ger den största nyttan.

Rapporten om fattigdom och de uppskattade samhällsekonomiska kostnaderna på Island har påvisat att fattigdom har minskat under de senaste tjugo åren. Men det finns mycket kvar att göra. Att bekämpa fattigdom är en långtidsinvestering med hög förväntad avkastning, vilket tydligt framgår av FN:s globala mål nummer ett. Det är också ett internationellt projekt där det isländska samhället är skyldigt att fortsätta arbetet med att utrota den extrema fattigdomen; ett delmål är att halvera fattigdomen innan 2030. Det projekt som denna sammanfattning handlar om ligger till grund för en ökad kunskap och samsyn kring fortsatt forskning och analyser på detta område, vilket kan skapa förutsättningar för allmänna och särskilda åtgärder för att utrota fattigdomen på Island.

Fremtidssikring af Grønlands offentlige velfærd

ILUUNA HEILMANN

I Grønland har der ikke været tradition for at privatisere borgernes velfærdsydelser. Tværtimod kan vi stolt bryste os af årtiers bred politisk opbakning til en velfærdsmodel, der tilbyder universel adgang til velfærdsydelser.

Men der er langt mellem den opbakning vi har, og så den faktiske situation. Den grønlandske velfærd er stærkt udfordret, og vi står til dels over for nogle helt andre udfordringer, end hvad man gør i Norden. Det bliver kun værre, hvis vi ikke får vendt slæden. En diversificeret økonomi, vækst og uddannelse skal være grundstenene for en sund og robust, offentlig velfærd, nu og i fremtiden.

EN SÅRBAR VELFÆRD

Vi er en lille befolkning på snart 57 000 mennesker, spredt over et område på størrelse med Frankrig, Tyskland, Spanien, Storbritannien, Italien, Grækenland, Schweiz og Belgien – og hold nu fast – til sammen.

De mest centrale velfærdsydelser, såsom sundhedsvæsen, tandpleje, uddannelse og socialhjælp, er centreret i de større byer, hvilket

betyder at der langt fra er lige adgang til velfærdsydelserne mellem borgerne. Ligeledes er der stor mangel på kvalificeret arbejdskraft, herunder sundhedspersonale og tandlæger, hvilket går udover udbuddet af velfærdsydelser og borgernes sundhed.

Samtidig kigger vi ind i en fremtid, hvor en usikker økonomi meget vel kan blive en realitet, der truer vores velfærdssamfund. Nationalbanken påpegede tilbage i 2023, at de offentlige indtægter ikke kan følge med udgiftspresset på længere sigt. Dertil er vores økonomi primært bygget op omkring bloktilskuddet fra Danmark og vores fiskeri, hvilket gør vores velfærdssystem særlig sårbart overfor økonomisk nedgang i fiskeindustrien.

UDDANNELSE OG VÆKST ER AFGØRENDE FOR FREMTIDENS VELFÆRD

Velfærd og lighed er kerneværdierne i Inuit Ataqatigiits politik. Skal vi have råd til offentlig velfærd og sikre lige adgang til borgere fra Nord- til Østgrønland, betyder det, at vi bliver nødt til at tage de økonomiske udfordringer

ved hornene og reformere erhvervssektoren, og få flere i uddannelse og beskæftigelse.

I Grønland venter vi på tre nye lufthavne, hvoraf den første åbner i Nuuk i november 2024. De nye lufthavne giver os mulighed for at diversificere og styrke vores økonomi gennem turisme. Men det kræver også, at vi kompetenceudvikler borgerne og udbygger vores lokale infrastruktur, så man over hele landet, selv i de mindste bygder, kan tage imod tilstrømningen af turister. For at støtte op om denne udvikling har Inuit Ataqatigiit bl.a. sikret midler til ny mikroinfrastruktur og præsenteret ny turismelov, der skal tilgode grønlandske turistaktører.

Et andet vigtigt område, der ikke må glemmes, er uddannelse og beskæftigelse. Alt for mange af vores unge er ikke i uddannelse eller på arbejdsmarkedet. Grønlands regerings, Naalakkersuisuts, arbejdsmarkedsredegørelse

fra 2023 viser, at der i aldersgruppen 16 til 29 år kun var 1 437 færdiguddannede i beskæftigelse og 2 440 i uddannelse. Alt imens var hele 5 305 af vores unge i ufaglært arbejde, 764 er i bibeskæftigelse og 1 304 i aktivering eller uden for arbejdsmarkedet.

Det er afgørende at vi får uddannet flere af vores unge, såvel som vores ældre, og får dem i beskæftigelse, så de kan bidrage til samfundet. Uddannelse spiller en vigtig rolle i at styrke lighed og vækst i samfundet, hvilket dermed også bidrager til en sund, offentlig velfærd.

Der er ingen tvivl om at det er Inuit Ataqatigiits prioritet at beskytte velfærdsinvesteringer, så grønlandske borgere fortsat kan nyde adgang til velfærdsydelser, uagtet deres økonomisk situation. Derfor skal vi investere i vores børn og unges uddannelse, og satse på nye veje for erhvervslivet i Grønland.

Nordiska modellen: gemensamma principer, olika vägar. Ett efterord

ELIEL KILPELÄ

Denna volym visar att det inte finns endast en nordisk modell för välfärd. Och ändå, trots att ländernas historia, politiska utveckling och samhällsstruktur har alla sina särigheter finns det bakom dessa särdrag finns en gemensam princip: universalismen. Varje individ har rättighet till livsnödvändiga tjänster, såsom sjukvård, äldreomsorg och utbildning. Den nordiska universalismen kännetecknas av tesen att snart sagt alla använder välfärdstjänsterna och därmed ska dessa också finansieras genom offentliga, gemensamma medel.

Men det finns också skillnader. På grund av att de nordiska länderna har mycket olika ekonomiska, demografiska och politiska situationer har de också olika principer för organiserandet av det allmännyttiga. Ska produktionen av välfärdstjänster ske i privat eller offentlig regi? Vilka tjänster produceras offentligt, vilka privat eller både och? Bör privata eller kommersiella aktörer tillåtas göra vinst?

Olli Karsios, Lena Näres och Minna Zechners artikel visar att äldreomsorgen i Finland har sedan 1990 genomgått en förvandling från en praktiskt taget helt offentlig och kommunal tjänst till en blandmodell med betydande inslag av vinstdrivande aktörer. Däremot är

skolan i Finland nästan uteslutande offentlig: privatskolornas andel av grundutbildningen utgör endast 2,6 procent och gymnasiernas andel är 9,7 procent. Samtliga dessa skolor är icke vinstdrivande. Den svenska skolan skiljer sig markant. Liksom Majsa Allelin påpekar i sin artikel är den världsunik genom att skolväsendet sedan 1990-talet öppnats för marknadskrafter och att den dessutom tillåter vinst i den skattefinansierade obligatoriska utbildningen. Thomas Enghausen framhåller i sin artikel att det finns ett betydande inslag av privata friskolor i Danmark. Dessa skiljer sig dock markant från sina svenska motparter genom principen av *selveje*, det vill säga att de är oberoende, icke vinstdrivande institutioner utan externa ägare. Friskolorna grundar sig på lagstiftning från mitten av 1800-talet och bland annat idén om minoriteters rätt till samvetsfrihet. Den danska friskoleprincipen vittnar om hur de nordiska ländernas historia påverkar spänningsfältet mellan universalism och valfrihet.

Den främsta drivkraften bakom de ökande skillnaderna har varit inställningen till marknaden och marknadskrafter sedan 1980-talet. Karsio, Näre och Zechner samt Allelin beskriver i sina artiklar hur resonemangen

kring valfrihet och stramare offentliga finanser korrelerade med 1980-talets internationella avregleringstendenser och 1990-talets recession. Avreglering, marknadisering och kundlogik gjorde inträde under parollen av utvidgade och mer tillgängliga välfärdstjänster. Ida Søråunet Wangbergs text visar hur den norska småbarnspedagogiken 2003 öppnades upp för att omfatta fler barn, samtidigt som villkoren för privata verksamheter gjordes gynnsamma. En retorik som betonat den upplysta konsumentens fria val har ofta varit tongivande, och argument som betonat decentralisering och den för Norden typiska vidsträckta kommunala autonomin har utgjort inkörsportar för vinstdrivande företag i välfärdstjänster. Detta illustreras tydligt av exemplen med svenska skolor på 1990-talet och danska välfärdstjänster på 2000-talet.

Ali Esbati konstaterar i sin introduktion att allas rätt till hälsa, trygghet och utbildning är en populär idé i Norden. Principen att betrakta välfärd som en medborgerlig rätt omfattas allmänt i Norden där jämlikhet alltjämt är ett ledord. Denna princip svarar också på en fundamentalt annorlunda impuls än den som ser välfärden och dess tjänster som fritt utbytbara varor att konsumeras. För dem som velat avveckla allmännyttan till förmån för en mera marknadsbaserad modell har denna popularitet varit ett problem. Som Esbati skriver har tanken om universalism därför utnyttjats parallellt med marknadstanken: bibehåll välfärden men låt fria marknadens aktörer tillhandahålla den med offentligt finansierade medel. Karsio, Näre och Zechner beskriver ingående hur marknadsmekanismer och ekonomiska styrinstrument – varufiering och ledning som betonar mätbar effektivitet – har införts i flera omgångar i Finland för att marknadisera äldreomsorgen.

Detta har dock lett till en säregen situation där vinstdrivande företag fått omfattande tillgång

till attraktiv och tryggad skattefinansierad profit eftersom välfärdstjänster är subjektiva rättigheter för medborgarna. Marknadiseringen och den fria konkurrensen som avsetts stävja överdimensionerade vinster fungerar endast delvis eftersom välfärdstjänster trots allt inte är vilka tjänster som helst. Søråunet Wangberg beskriver i det norska fallet hur det kan medföra en hög mänsklig kostnad för barn och föräldrar att byta daghem. Liksom Esbati påpekar är det svårt att reklamera två, tre år av undermålig utbildning. Valfrihet förutsätter dessutom användarresurser – förmåga att söka information, göra jämförelser och konkurrensutsätta tjänster. Flera av artiklarna understryker dessa resursers demografiskt ojämna fördelning. Välfärdstjänsternas marknad är därmed endast till namnet ett fält för fri och jämlik konkurrens.

Marknadiseringen och utsikten till långsiktig profit har påverkat hur och vem som producerar välfärdstjänsterna. Denna så kallade finansialisering har gjort omsorg, utbildning och vård till föremål för börsens jakt på profit. Ett centralt fenomen i den här utvecklingen är storbolagens uppköp av mindre aktörer och de därmed bildade affärsgruppernas konkurrens om marknadsandelar. De i volymen beskrivna fallen med norsk dagvård, finsk äldreomsorg och svensk skola exemplifierar en annan gemensam nämnare: de lukrativa utsikternas attraktionskraft på multinationella riskkapitalbolag.

Artiklarna visar också hur vägen till profit är mångfaldig. Genom marknadisering har till exempel ägandet av vård- och skollokaler separerats från själva verksamheten. Detta har lett till att koncerner bildats där en del ansvarar för verksamheten och en annan för lokalerna – och genom olika arrangemang kan hyresvinster kanaliseras utomlands. Som till exempel i Norge där en dagvårdskoncern sålde sina lokaler till ett riskkapitalbolag. Re-

sultatet blev att dagvårdskoncernen erhöll köpeskillingen för byggnaderna som ursprungligen byggts med offentligt stöd och riskkapitalbolaget säkrade en lång och tryggad hyresinkomst. Thomas Enghausen beskriver fallet med barnskyddets Søbækskolor, som visar på en annan problematisk aspekt vid riskkapitalbolags inträde: nämligen att ägandeförhållanden blir oöverskådliga. Verksamheter struktureras om för att möjliggöra skatteplanering och koncerninterna skuldarrangemang vilket mörkar vem som egentligen bestämmer och gagnas. Dessa komplexa strukturer möjliggör att profiten genererad ur gemensamma skattemedlen privatiseras och riskerar försvinna utomlands utan att bli beskattad på behörigt vis.

Det finns flera menliga konsekvenser. Esbati pekar på att den demokratiska kontrollen över de producerade tjänsterna blir svagare. De styrredskap som står till förfogande reduceras till normer och föreskrifter som kräver övervakning. Men de bredare samhälleliga konsekvenserna är ännu mer omfattande. Karsio, Näre och Zechner påpekar att bevelsgrunderna för vårdproduktion blir skeva i en marknadiserad och finansialiserad välfärd. Företagens roll koncentreras till att växa och öka i värde eftersom deras primära funktion är som värdepapper på finansmarknaden. Därmed blir kärnverksamhetens utvecklande eller förbättringen av enskilda åldringars livskvalitet av underordnad betydelse. Vårt beroende av privata aktörer ökar i takt med att de producerar allt fler samhällskritiska välfärdstjänster. Ida Søraunet Wangbergs exempel med hot om stängda daghem visar att detta också använts som ett påtryckningsmedel.

Vad som möjligen är ännu mer oroväckande är eroderingen av universalismen och den ökande segregationen. Välfärdstjänsternas legitimitet vilar på universalismens princip och

den nordiska samhällsmodellen på en uppfattning om social kohesion, där idén är att befolkningen delar öde. Majsja Allelin påpekar att en effekt är ökade klyftor svenska skolor emellan. Resursstarka föräldrar har utnyttjat det fria skolvalet medan barn från mindre privilegierad bakgrund går i den geografiskt närmaste skolan. Kampen om "attraktivt elevunderlag" har resulterat i en uppdelning av dels vinnar- och förlorarskolor, dels vinnare och förlorare bland eleverna.

Denna dynamik förstärker ofta existerande socioekonomiska uppdelningar. Innerstaden gynnas när där boende elever med akademiskt utbildade föräldrar lockar till sig väl presterande förortsbor som vill säkra sig en plats i en "bra skola". Den här utvecklingen står i uppenbar strid med skolans mål att främja samhörighet och solidaritet, skriver Allelin. I fallet med norska daghem konstaterar Søraunet Wangberg att samma dynamik bidrar till att kommunala daghem har större andel barn med norska som andra språk än de privata daghemmen. Ali Esbati hänvisar till en liknande utveckling gällande fria vårdvalet som lett till att privata vårdcentraler etableras där befolkningen är som friskast. Här verkar besannas det som konstateras i den finska äldreomsorgen: när medborgare omdefinieras som välfärdskonsument är de mindre jämlika än den universella välfärdsidéns medborgare.

Marknadskrafternas inträde i välfärden har medfört konsekvenser även för dem som arbetar inom den. De flesta välfärdstjänster är arbetsintensiva, vilket gör att trycket på de anställda ökar när företag som producerar välfärdstjänster vill öka sina vinster. I svenska affärsbaserade skolor är lärartätheten lägre än i de kommunala; inom finska äldreomsorgen utför obehörig personal uppgifter den inte har kompetens för; inom norska småbarns pedagogiken har vinstdrivande aktörer

avsiktligt underbemannat daghem – resultatet är ofta utarbetad och demoraliserad personal. Valfärdstjänsterna är dessutom ofta kvinnodominerade branscher, vilket gör att profitjaktens konsekvenser också blir en jämställdhetsfråga.

Marknader eller medborgare? ger flera exempel också på sådana åtgärder som kan stärka välfärden. Vetskap framträder som något centralt. Artikeln av Arnar Númi Sigurðarson, Halldór S. Guðmundsson, Herdís Steingrímisdóttir, Kolbeinn H. Stefánsson och Kjartan Ólafsson betonar att för att åtgärda fattigdomen måste vi känna till den – eftersom fattigdom ser olika ut hos åldringar, ensamstående och invandrande behöver samtliga riktade åtgärder. Thomas Enghausen visar att också fackföreningsrörelsens utredningar lyft fram multinationella bolags oegentligheter inom den sociala branschen och Majsa Allelins artikel visar att den omfattande forskningen om den svenska skolan påverkat beslutsfattandet och den kritiska folkopinionen.

Flera av skribenterna betonar vikten av breda allianser. Anställda inom välfärdstjänster, såväl de offentliga som de privata, är förtjänta av facklig och politisk solidaritet, skriver Ali Esbati, de behöver tillräckligt många kollegor och vettiga villkor. Thomas Enghausen visar att fackföreningsrörelsen kan vara drivande

i en lösningsorienterad skadehantering av ofördelaktig marknadspolitik. Enghausen, Esbati och Søråunet Wangberg understryker alla att lösningen inte behöver vara en motsättning mellan privata och offentliga tjänster. Tvärtom, såväl offentliga som privata icke vinstdrivande aktörer befinner sig på samma sida om bordet när det gäller kampen mot välfärdsprofitörerna – för en välfärd som förenar tjänsteanvändare och tjänsteskapare. Om och när man lyckas knyta dessa allianser kan de ha stor politisk sprängkraft. Som idé åtnjuter den allmänt finansierade och allmänt nyttjade välfärden starkt stöd och den nordiska allmänheten är även starkt kritisk till vinster inom välfärden. Ett upplägg där offentliga medel blir privat profit kan bli en källa till djup indignation.

Alternativ finns för en värld där medborgarnas jämlika rätt till välfärd kommer före företagets vinstintresse. Inte minst påvisas detta av Iluuna Heilmanns hälsning från Grönland. Där finns en bred politisk uppbackning för offentlig kontroll över välfärdstjänster och det betraktas som ett fullt gångbart alternativ. Trots att de nordiska välfärdsmodellerna ser olika ut, informeras de av en brett delad övertygelse om att varje människa är förtjänt en omsorg som vi ansvarar för solidariskt. Denna värdegrund väljer medborgaren framom marknaden.

Skribenterna

Majsa Allelin är sociolog, forskare och biträdande lektor vid Högskolan i Halmstad.

Arnar Númi Sigurðarson är projektledare, **Halldór S. Guðmundsson** docent i socialt arbete, **Herdís Steingrimsdóttir** är högskolelektor i socialt arbete, **Kolbeinn H. Stefánsson** är docent i ekonomisk sociologi och **Kjartan Ólafsson** specialist inom samhällsvetenskap. Samtliga är anställda vid Islands universitet (Háskóli Íslands).

Ali Esbati är ekonom. Han har tidigare varit bland annat riksdagsledamot (2013–2024) för det svenska Vänsterpartiet. Han arbetar idag deltid som utredare på norska De Facto, kunnskapssenter for fagorganiserte och är även verksam som fristående skribent.

Thomas Enghausen er næstformand for FOA. FOA er Danmarks 3. største fagforbund med omkring 175.000 medlemmer fordelt på 37 lokalafdelinger. Medlemmerne er primært beskæftiget indenfor velfærdsservice i både den offentlige og private sektor.

Iluuna Heilmann er politisk konsulent hos Folketingsmedlem Aaja Chemnitz (Inuit

Ataqatigiit). Hun er født i Maniitsoq, opvokset i Nuuk.

Eliel Kilpelä är frilansande redaktör och doktorand i historia vid Helsingfors universitet.

Olli Karsio arbetar vid finska statens revisionsverk. Han har tidigare forskat i den offentliga äldreomsorgens marknadisering, omsorg samt social- och hälsovårdstjänster i stort.

Lena Näre är professor i sociologi vid Helsingfors universitet. Hon har forskat i omsorg, omsorgsarbete samt åldrande speciellt i kontexten av migrationsrörelser och immigration.

Ida Søråunet Wangberg er journalist i Fagbladet. Tidligere ansatt i Manifest Tanke-smie, og har jobbet med kampanjen Velferd uten profitt.

Minna Zechner är biträdande professor i socialt arbete vid Helsingfors universitet, med speciell inriktning på social- och hälsovårdstjänster. Hon är specialiserad i forskning kring äldreomsorgen, till exempel omsorgens kostnader ur den åldrandes perspektiv samt frågor berörande omsorgspolitik och -tjänster.



Hur förändrar marknadskrafter och jakt på vinster välfärden? Kan privata och offentliga tjänster existera sida vid sida? Vad är egentligen den nordiska välfärdsmodellen?

Denna volym som tillkommit på initiativ av Nordisk grön vänster vid Nordiska rådet tar pulsen på välfärden i Norden. Publikationens texter behandlar bland annat hur marknadskrafterna förändrat småbarnspedagogiken i Norge, skolan i Sverige och äldreomsorgen i Finland. Dessutom erbjuds perspektiv på kamperna kring vinster i välfärd i Sverige samt hur fattigdom kartlagts på Island.

Skribenterna är forskare, fackaktiva, journalister och specialister från hela Norden.

978-952-7206-44-7 (inbunden)
978-952-7206-45-4 (pdf)

ISSN 2670-188X (tryckt)
ISSN 2670-1898 (e-utgiva)