

1 Sammanfattning

1.1 Inledning

Syftet med denna studie är att spegla och granska framväxten och förekomsten av olika enskilda driftformer i välfärdssystemet på områden som huvudsakligen domineras av offentlig drift. För att det skall finnas valfrihet för medborgarna och för att det skall finnas en reell konkurrens mellan olika "välfärdsproducenter", krävs en mångfald av olikartade verksamheter.

Vad och hur mycket har egentligen åstadkommits i den vägen under det tidiga 1990-talet? På vilka verksamhetsområden har nya alternativ vuxit fram? Hur ofta drivs verksamheten som ekonomisk förening? Vi har särskilt belyst de ekonomiska föreningarna – en företagsform lämpad för kooperativ verksamhet.

Vi vill också belysa de enskilda alternativens tillgänglighet för medborgarna i olika delar av landet samt i någon mån verksamheternas storlek i olika företagsformer.

1.2 Uppläggning och avgränsningar

Statistiska centralbyrån (SCB) har på vår begäran summerat antal anställda respektive antal arbetsställen för varje kommun, uppdelat på verksamhetsområden och företagsformer. Vi har tagit fram information för följande fyra tidpunkter: november 1988, november 1991, december 1993 och juni 1994.

De verksamhetsområden som vi har studerat är:

- Barnomsorgen
- Skolan
- Äldre- och handikappomsorgen
- Hälso- och sjukvården
- Omsorgen om personer med utvecklingsstörning
- Individ- och familjeomsorgen

Genom vårt val av företagsregistret *Basun* som datakälla är vi hänvisade till den indelning av verksamheterna som SCB använder sig av, nämligen svensk standard för näringsgrensindelning, SNI.

De företagsformer som i praktiken är aktuella i fråga om enskild drift i produktion av välfärdstjänster är aktiebolag, enskild firma, ekonomisk förening, handelsbolag, ideell förening och stiftelse.

Basun ger oss möjlighet att välja mellan antal företag, antal arbetsställen och antal anställda som mått på omfattningen av enskild drift. Av dessa har vi valt antal anställda.

1.3 Alternativ till offentlig drift

I den allmänna debatten har begreppet privatisering kommit att användas för flera olika företeelser. I strikt mening innebär privatisering att staten, landstingen eller kommunerna överlåter en verksamhet åt någon utomstående som skall svara *både* för drift och finansiering. Vi har inte studerat finansieringen utan koncentrerat oss på de olika driftformerna. Det är emellertid uppenbart att verksamheter utan någon som helst skattefinansiering är mycket ovanliga inom de här studerade områdena.

Många kommuner lägger ut driften av verksamhet på entreprenad. Entreprenörerna är fristående företag och finns med i vår studie. Vad

gäller kooperativa verksamheter är det svårt att se dessa som renodlade entreprenader. Sådana skall enligt en vanlig definition upphandlas i konkurrens, vilket inte sker om politikerna i en kommun till exempel bestämmer sig för att ett daghem skall övergå till att vara föräldrakooperativt. Då överlåter man ansvaret till de närmast berörda.

För kooperativ är ekonomisk förening den vanligaste företagsformen. Det finns cirka 15 000 ekonomiska föreningar som är aktiva företag. Omkring 11 000 av dessa är bostadsrättsföreningar. Detta kan jämföras med att det finns i runda tal 200 000 aktiebolag och 75 000 handelsbolag.

1.4 Sammanfattande kommentarer och slutsatser

Av en knapp miljon anställda inom de verksamhetsområden som vi har studerat var i juni 1994 ungefär 50 000 – eller 5,5 procent – anställda i företag som drivs i annan regi än offentlig.

Kan det betyda att alternativen till offentlig, dvs. vanligen kommunal, drift inom dessa områden inte är effektiva medel att uppnå de mål om kvalitet, tillgänglighet, behovstäckning, kostnadseffektivitet m.m. som har ställts upp? Eller behövs det ett längre tidsperspektiv? Måste det nya få tid att finna sina former och slå rot i människors medvetande?

Det finns dock tecken som tyder på att utvecklingen är i sin linda och kan komma att accelerera. I barnomsorgen och skolan började andelen enskild drift på en mycket låg nivå 1988 och har därefter blivit flera gånger större.

Kan det vara så att alternativa driftformer kommit till användning främst när ett behov måst lösas och det offentliga inte har åtagit sig att driva verksamheten?

Det totala antalet anställda har ökat inom samtliga områden under den period som vi har studerat. På några områden, t.ex. inom barnomsorgen och skolan, har ett förhållandevis stort tillskott skett i enskild drift, medan andra, såsom äldre- och handikappomsorgen och hälso- och sjukvården, inte har påverkats nämnvärt av det tidiga 1990-talets så kallade privatiseringsvåg. Det absolut största nytillskottet av anställda har genomgående skett i offentlig drift.

Vi har i den sammanfattande analysen valt att redovisa uppgifterna samlat för barnomsorg, skola, äldre- och handikappomsorg samt hälso- och sjukvård. Detta med tanke på att dessa verksamheter som bedrivs i en viss kommun till största delen riktar sig till kommuninvånarna.

I juni 1994 fanns det endast fyra kommuner som helt saknade enskild drift inom dessa fyra områden. Om man inte räknar med hälso- och sjukvård, fanns då 61 kommuner som hade uteslutande offentlig drift.

Ett drag i utvecklingen som visar sig på flera områden är att den har gått från drift i företagsformer med ideella och kanske ideologiska förtecken, nämligen ideella föreningar och stiftelser, till mer företagsmässig drift i ekonomiska föreningar och aktiebolag. Aktiebolag har under hela perioden varit den dominerande företagsformen och har dessutom stärkt sin ställning. Deras andel har ökat med ca 50 procent, huvudsakligen efter 1991. Den snabbaste tillväxten har de ekonomiska föreningarna haft. År 1988 hade de en mycket blygsam andel av de anställda; 1993 hade deras andel blivit ungefär åtta gånger så stor.

I vilken utsträckning och på vilka sätt är den företagsform som väljs för en verksamhet ett uttryck för motiv och drivkrafter? Vilken betydelse har företagsrådgivningens inriktning på en ort?

I ca 75 procent av kommunerna med enskild drift inom skolan respektive äldre- och handikappomsorgen fanns endast en företagsform etablerad. Inom barnomsorgen var motsvarande andel strax under hälften. Den relativt sett största mångfalden finns inte oväntat inom hälso- och sjukvården med tre eller fler enskilda företagsformer i en tredjedel av kommunerna.

Det finns en klar tendens till att antalet kommuner med verksamheter i enskild regi ökar. Det gäller alla företagsformer, med ett par undantag på några områden. Vi kan konstatera att erfarenheten av ekonomiska föreningar och ideella föreningar är den mest utbredda i landets kommuner. Då bortser vi från aktiebolag, handelsbolag och enskilda firmor i hälso- och sjukvård, som länge har funnits i de flesta kommuner, eftersom dessa har etablerats fristående från kommunerna.

Det finns få omedelbara tecken på samband mellan politisk färg och omfattningen av enskild drift i kommunerna. Detta behöver dock studeras grundligare.

Allmänt kan sägas att storstäderna har mer av enskilda alternativ än övriga delar av landet. Det gäller skolan och det gäller i ännu högre grad äldre- och handikappomsorgen. Barnomsorgen bryter mönstret och där är det främst landsbygden och glesbygden som konkurrerar med städer och förorter. I stort verkar dock fördelningen följa mönstret "ju mer tätbefolkat, desto större andel enskild drift".

Frågan är i hur stor utsträckning detta mönster formats av bristsituationer i olika verksamheter och kommuner, politiska ambitioner eller marknadskrafternas spel. En annan avgörande fråga är hur fri etableringen egentligen är eller hur beroende av kommuners och landstings agerande?

Det finns en klar tendens till att aktiebolag i första hand har etablerats i mer tätbefolkade kommuner, medan de ekonomiska föreningarna har en förhållandevis stark ställning i framför allt glesbygdskommuner. Fördelningsmönstret mellan länen av andelen enskilt anställda i kommunerna skiljer sig tydligt mellan verksamhetsområdena. Delvis är fördelningen mycket ojämn.

Generellt handlar det på dessa områden om små företag i samtliga företagsformer. Huvudregeln är att varje företag har endast ett arbetsställe. Aktiebolagen, stiftelserna och i viss mån de ideella föreningarna driver dock delvis i detta sammanhang storskalig verksamhet, medan de ekonomiska föreningarna genomgående är småskaliga.

Under 1990-talets första år har ekonomiska föreningar samtidigt etablerats på flera områden som är helt nya för företagsformen. Det handlar om skola, sjukhem, vårdcentral, tandvård, mödra- och barnavård, psykiatri, hemtjänst, äldreboende, behandlingshem med mera. I det avseendet står de ekonomiska föreningarna för en betydande del av det nya som har hänt under den så kallade privatiseringsvågen. Ingen annan företagsform har i den utsträckningen mutats in nya områden under perioden.

I vilken mån finns det fog för att se just de nya ekonomiska föreningarna som ett uttryck för viktiga strömningar i tiden?

Ännu så länge är den kooperativa formen sällsynt. Det finns säkert många förklaringar till detta, men en viktig sådan – liksom när det gäller andra enskilda alternativ i de sociala välfärdssystemen – är bristen på kunskap om möjligheter och modeller. De föräldrakooperativa daghemmen har visat att det går att överkomma denna brist.