



Den misslyckade välfärdsreformen

Sektor3

Därför floppade aktiebolag med begränsad vinst

Sedan januari 2006 har vi i Sverige en speciell bolagsform utformad för sociala entreprenörer som vill leverera skattefinansierade offentliga tjänster. Men den svenska reformen av aktiebolag med särskild vinstutdelningsbegränsning (svb) kan inte sägas vara annat än ett misslyckande. Den var tänkt för verksamheter som tidigare drivits i offentlig regi, till exempel privata företag inom vård, skola och omsorg. Idag finns bara ett 40-tal svb-företag och fåtal nya startas. Samtidigt har bolagsformen på senare tid förts fram i samhällsdebatten som ett tänkbart alternativ till hur privat välfärd ska organiserats. Den här rapporten ger förklaringar till varför reformen med icke-vinstutdelande aktiebolag misslyckades. Utifrån lyckade exempel i Storbritannien ger Sektor3 förslag på hur den svenska bolagsformen kan utvecklas och bli mer framgångsrik.

Karl Palmås

Den misslyckade välfärdsreformen

- Därför floppade aktiebolag med
begränsad **vinst**

Karl Palmås

Den här rapporten ges ut av
Sektor3 – tankesmedjan för det civila samhället
www.sektor3.se

Grafisk form: Gustav Edman
Omslag: Kalle Magnusson
Stockholm, 2013

Sektor3 - tankesmedjan för det civila samhället synliggör, granskar och väcker debatt om förutsättningarna för och betydelsen av civila samhällets organisationer.

Utgångspunkten är att Sverige behöver mer av den kraft som finns i allt från knattefotboll till kooperativa företag och ideella organisationer. Genom egna rapporter, seminarier, rundabordssamtal och andra aktiviteter vill vi lyfta och vrida på perspektiv.

Den här rapporten är en del av Sektor3:s temaområde **Välfärdens förnyelse**. Tillsammans med **Samhällsengagemang i förändring** och **Skapandet av identitet** utgör det vårt fokus i debatten om det civila samhället under 2013.

Läs mer om Sektor3 och våra temaområden på www.sektor3.se

Sektor3

Tankesmedjan för det civila samhället

Om författaren

Karl Palmås är docent inom innovation, entreprenörskap och samhällsförändring vid Chalmers tekniska högskola. De senaste tio åren har han skrivit ett flertal böcker, artiklar, och rapporter om alternativa företagsformer och om entreprenörens roll i samhället.

Den här rapporten bygger på ett kapitel i *Perspektiv på förnyelse och entreprenörskap i offentlig verksamhet*, utgiven 2008 av den forskningsstiftelse som idag heter Entreprenörskapsforum.

Innehållsförteckning

Om författaren	6
Innehållsförteckning	7
Förord	9
3 förslag från Sektor3	12
Inledning	15
Begreppet socialt entreprenörskap	16
Varför så få sociala entreprenörer i välfärden?	24
En associationsform för sociala entreprenörer	27
Varför misslyckades den svenska reformen?	32
Efterord	36
Referenser	39

Förord

De senaste 20 åren har den svenska välfärden genomgått en revolution. Privata aktörer har klivit in i välfärden och spelar idag en stor roll i driften av vård, skola och omsorg i många kommuner i landet. Ända sedan friskolereformerna på 90-talet har politiker både lokalt och nationellt efterfrågat ett brett utbud av företag och organisationer med ingen eller begränsad vinstutdelning. Lika länge har man misslyckats fullständigt med att skapa denna nya välfärdsbransch.

Den här rapporten tar upp ett av de få exemplen där politiker försökt förändra förutsättningarna för hur privata aktörer kan verka i välfärden. Sedan januari 2006 har vi i Sverige en speciell bolagsform utformad just för sociala entreprenörer som vill leverera skattefinansierade offentliga tjänster – aktiebolag med särskild vinstutdelningsbegränsning (svb). Visionen vid införandet var ett myller av små, lokala aktörer som bidrog till välfärden i vård, skola och omsorg runt om i hela Sverige. Så ser det inte ut. Totalt har vi bara 45 SVB-bolag i Sverige, enligt Bolagsverket. Men att reformen inte fått något genomslag är ett politiskt misslyckande och beror

på ett dåligt genomförande, inte för att intresset saknas för icke-vinstutdelande företagande i välfärden.

När den svenska bolagsformen infördes, var det tydligt influerat av Labours och Storbritanniens arbete för att förnya välfärden. Reformen genomfördes av senaste S-regeringen under påtryckningar från Miljöpartiet. Den var tänkt för verksamheter som tidigare drivits i offentlig regi, till exempel företag som etableras i privat regi inom hälso- och sjukvårdssektorn. Ett aktiebolag, baserat på ett klassiskt AB, men med begränsningar som ska säkra att företagets vinst huvudsakligen stannar kvar i företaget. Bland annat kan företaget bara säljas till ett annat företag som är av samma slag.

En stor anledning till att SVB-bolagsformen skapades var att ge legitimitet åt de företagare som ville bidra till den lokala välfärden. Den socialdemokratiska propositionen slog fast att införandet av bolagsformen ”skulle kunna fungera som en viktig signal om att sådana enskilda verksamheter behövs som ett värdefullt komplement för att utveckla den offentliga verksamheten”.

Skillnaden i resultat i våra två länder är slående. I Storbritannien har man behållit hög legitimitet för privata utförare och skapat en struktur som främjar små sociala entreprenörer. Det finns idag över 6000 brittiska ”Community interest companies”. Genom CICs har brittiska regeringen också undvikit överdrivna regleringar av privata företag i välfärden, vilket var ett annat huvudsyfte. I Sverige har däremot SVB-bolagen sedan dess fört en tynande tillvaro. Företagsformen fick dock en oväntad uppmärksamhet efter att fackliga organisationer, Socialdemokraterna och Vänsterpartiet 2012 fört fram dem

som en framtid för välfärdens företagare. Tyvärr har de fel. SVB-bolag som de ser ut idag är inte en lösning på problemet.

Idag finns det få incitament för den som vill driva ett aktiebolag med vinstbegränsning. Efter det att den så kallade stopplagen revs upp 2007 framstår SVB som en halvmesyr som skapar fler problem än möjligheter för den enskilde entreprenören. SVB-företagare möts ofta med skepsis av långgivare, kommundjänsmän och andra som är avgörande för företagets utveckling. Tvärtom mot vad tanken med reformen var.

Den här rapporten bygger på ett kapitel i *Perspektiv på förnyelse och entreprenörskap i offentlig verksamhet*, utgiven 2008 av den forskningsstiftelse som idag heter Entreprenörskapsforum. Även om rapporten har snart fem år på nacken är slutsatserna fortfarande giltiga. Mycket lite har hänt när det kommer till aktiebolag med särskild vinstbegränsning.

Det behövs politiskt mod för att genomföra politiska visioner. Trots 20 år av stora förändringar i välfärden har inte formerna för företagandet förändrats. Med rapporten vill vi väcka debatten om innovation i formerna för hur välfärdens företag och organisationer arbetar. På de kommande sidorna ger vi tre förslag som skulle kunna blåsa nytt liv i en avsmnad välfärdsreform. Aktiebolag med vinstbegränsning kan fortfarande bli en framgång i Sverige om det finns en politisk vilja att utveckla reformen. Då krävs inte bara politisk vilja, utan också reformer som gör skillnad.

Hanna Hallin

Chef för Sektor3 – tankesmedjan för det civila samhället

Tre förslag från Sektor3

Företagsformen SVB är i sig inte ett dåligt sätt att driva företag. Det är i den politiska viljan som företagsformen har misslyckats. Den främsta anledningen till att Storbritannien lyckades med sin reform var att det fanns en lång rad incitament, stöd och fördelar för dem som valde att starta ett icke-vinstutdelande företag. Utifrån det framgångsrika exemplet Storbritannien ger vi här tre exempel på hur icke-vinstutdelande aktiebolag kan bli en framgångsrik väg i den svenska välfärden.

1. En utvecklingsfond för SVB-bolag

Denna fond skulle ge finansiellt stöd till sociala entreprenörer som vill leverera offentliga tjänster. Målet är att bygga kapacitet hos sociala entreprenörer att vinna kontrakt för att leverera exempelvis offentlig-finansierad

vård; något som ofta är svårt eftersom större, traditionella företag ofta har ett övertag i offentliga upphandlingar. I Storbritannien har den typen av fond varit framgångsrik, där staten lånar ut pengar genom en oberoende instans av privata aktörer som tillsatts genom offentlig upphandling.

2. Underlätta etablerandet av sociala banker och nyföretagarcentrum för SVB-företagare

Till skillnad från Sverige har Storbritannien en uppsjö av privata finansiella institutioner riktade mot icke-vinstutdelande bolag. Dessa kan ge finansiering och rådgivning till den speciella situation som SVB-bolag står inför. Som pionjärer på en ny välfärdsmarknad krävs att inte bara råg i ryggen utan också verktygen för att bryta ny mark.

3. En tydlig politisk markering

Svenska politiker har en lång tradition av att hylla organisationer med ingen eller begränsad vinstutdelning men i praktiken strunta blankt i att ge dem goda förutsättningar. SVB-reformen är ett talade exempel. För att kunna ta över centrala delar i samhället som vård, skola och omsorg krävs att medborgare såväl som kommuntjänstemän ser SVB-bolag som självklara i välfärden. Inför valet 2014 krävs tydliga vallöften som sociala entreprenörer i välfärden och civila samhällets organisationer kan hålla politiker ansvariga för.

Inledning

Begrepp som “socialt entreprenörskap” och “socialt företagande” har sedan några år cirkulerat flitigt i den svenska samhällsdebatten. Den här studien undersöker hur dessa begrepp har landat i en svensk kontext och ger perspektiv på varför det sociala entreprenörskapet än så länge varit en relativt ovanlig företeelse i moderna marknadsekonomier. Mer specifikt studeras de institutionella förutsättningar som verkar som hinder mot utvecklingen av socialt företagande. Vidare diskuteras det sociala entreprenörskapets associationsformer med fokus på den legala formen för aktiebolag med begränsad vinstutdelning.

Begreppet socialt entreprenörskap

En text om socialt entreprenörskap måste dessvärre inledas med en kort botanisering i den något förvirrande begreppsflora som vuxit fram inom området. I detta avsnitt presenteras alltså olika sätt att se på socialt entreprenörskap och socialt företagande.

Importerade begrepp skapar förvirring

Begreppsförvirringen inom detta område beror inte minst på att koncepten “socialt entreprenörskap”, “socialt företagande” och “social ekonomi” är importerade: Delvis från anglo-amerikanska länder, delvis från kontinentaleuropeiska länder. Redan i dessa ursprungsländer

är begreppsapparaterna fulla av luddiga, och inte sällan motsägelsefulla, koncept. När dessa apparater sedan importerats till en svensk kontext – en kontext med ett annat språkbruk och en ny samling aktörer som vill göra dessa koncept till sina egna – ökar begreppsförvirringen ytterligare.

En manöver som förhoppningsvis reducerar denna förvirring är att just särskilja de anglo-amerikanska och de kontinentaleuropeiska begreppsapparaterna. Trots att båda orden inleds med ”social” är perspektiven relativt olika. Dels framhäver de olika ideal hos sociala entreprenörer; dels presenterar de olika projekt för hur samhället skall kunna ge dessa sociala entreprenörer mer utrymme.

Hur vi förstår orden ger olika förväntningar på vad vi tror ska uppnås. ”Socialt entreprenörskap” och ”socialt företagande” springer ur en anglo-amerikansk tradition; termerna är raka översättningar från engelskans ”social entrepreneurship” respektive ”social enterprise”. (Leadbeater, 1997; Westall, 2001; Simms & Robinson, 2005) Denna översättning är något olycklig, eftersom engelskans ”social” avser svenskans ”samhällelig”, snarare än svenskans ”social”, som rymmer något annorlunda betydelser. Ett socialt företag är – i denna begreppsvärld – ett företag som startats för sociala syften men som, till skillnad från en traditionell välgörenhetsorganisation, finansierar sin verksamhet genom affärsverksamhet. Med ”socialt syfte” avses i allmänhet att företagets mål är att antingen minska social utslagning, eller leverera rättvisa och effektiva offentliga tjänster, ofta i icke-vinstutdelande regi.¹

¹ För en mer ingående definition, se Palmås (2003: 47).

Det anglo-amerikanska perspektivet lyfter alltså fram ett entreprenörskapsideal där färdigheten att *förändra världen genom att driva ekonomiskt bärkraftiga företag* ställs i första rummet. Det anglo-amerikanska "projektet" (om man nu kan tala om ett sådant) handlar alltså om att skapa en ny sektor, bestående av *sociala företag*. Dessa organisationer är "hybrider", eftersom de å ena sidan har *explicit samhällseliga mål*, men å andra sidan finansieras via *affärsverksamhet*.²

Begreppet "social ekonomi", däremot, har kontinentaleuropeiska rötter – ofta framhävs franskans *économie sociale* som dess etymologiska ursprung. Denna kontinentaleuropeiska tillhörighet har stärkts efter det att den sociala ekonomin (sedan i slutet av 1980-talet) blivit en officiell EU-term, och därmed föremål för politisk diskussion. (Trägårdh, 2000) Den europeiska debatten fick även, under 1990-talet, återverkningar i Sverige. I en skrift från 1999 definierar en arbetsgrupp på Kulturdepartementet den sociala ekonomin såsom "föreningar, kooperativ, stiftelser eller liknande sammanslutningar" som "har allmännyttan eller medlemsnyttan, inte vinstintresse, som främsta drivkraft" (Regeringskansliet, 1999: 10. Citerad i Trägårdh, 2000) Närliggande termer är således "tredje sektorn" (Anheier, 2004), "ideella sektorn" och "civilsamhället" (Wijkström & Lundström, 2002).

Det kontinentaleuropeiska perspektivet framhäver inte, i samma utsträckning som det anglo-amerikanska, förmågan att bedriva verksamheter som finansieras genom affärsverksamhet. Snarare är det ömsesidighet,

² "Hybrid" skall här förstås i Bruno Latours termer: Sociala företag är organisationer som överskrider den moderna uppdelningen mellan objekt och subjekt, natur och kultur (Latour, 1993). Se nästa avsnitt.

medinflytande och demokratiska principer som utgör den främsta dygden. Det kontinentaleuropeiska projektet har därför inte målet att – som det anglo-amerikanska – skapa en *ny* sektor av ”hybridorganisationer” där aktivism och affärsverksamhet tillåts mötas. Snarare handlar det kontinentaleuropeiska projektet om att *uppvärdera, och utveckla, den roll* som redan existerande ideella organisationer spelar i samhällsekonomin. Uttryckt i Karl Polanyis termer handlar alltså detta projekt om att ”återställa” en balans mellan marknad, omfördelning och ömsesidighet. (Polanyi, 2002)

I diskussioner om socialt entreprenörskap är det alltså viktigt att vara medveten om dessa två begreppsvärldar. Framförallt är det viktigt att veta i vilken av dessa begreppsvärldar man befinner sig under en given diskussion. Begreppet socialt entreprenörskap är sannolikt det mest problematiska, eftersom det används i den anglo-amerikanska, såväl som den kontinentaleuropeiska, traditionen. Alltså kan en social entreprenör vara antingen en person som driver en ny form av företag som gränslar traditionella gränsdragningar mellan näringsliv och civilsamhälle, eller en samhällsförändrande ”eldsjäl” som verkar inom en ideell organisation. Vissa författare menar vidare att denna samhällsförändrande eldsjäl kan återfinnas även inom offentlig sektor, eller inom storföretag. (Asplund et.al., 2007; Augustinsson & Brisvall, 2008) De olika perspektiven bygger, i sin tur, på vilken mening som läggs i begreppet ”entreprenör”.

I den anglo-amerikanska begreppsvärlden används i allmänhet den ”klassiska” definition enligt vilken entreprenörskap närmast likställs med (små-)företagande. Cantillon ({1755} 1931) nämns ibland som upphovsman för

detta perspektiv; ordet entreprenör lånades från franskan för att beskriva en person som startade en kommersiell verksamhet, och därmed var ansvarig för affärsmässig risk. (Gick, 2002) Denna definition – entreprenören som företagare – lever än idag kvar, inte minst i dagligt tal.

Den kontinentaleuropeiska synen på socialt entreprenörskap har alltmer kommit att inkorporera den mer vidgade syn på entreprenörskap som blivit populär bland forskare under senare år. I denna har entreprenörskapet som företeelse ”befriats” från företagarkontexten. Fokuset har förskjutits från entreprenörskap såsom företagande, till entreprenörskap såsom förändrings- och skapelseakt (Spinosa, Flores & Dreyfus, 1997), eller entreprenörskap som källa till organisatorisk kreativitet (Hjorth, 2003).³ Utifrån denna vidare mening behöver en social entreprenör inte vara en aktör som bedriver en verksamhet som finansieras av affärsverksamhet. Snarare är det en samhälleligt motiverad förändringsmakare som (åtminstone hypotetiskt sett) kan verka i såväl offentlig sektor som traditionellt näringsliv. Mest sannolikt är dock att dessa förändringsagenter återfinns inom civilsamhällessektorn.

Innebörden av socialt entreprenörskap i Sverige

Som redan antytts är det främst den kontinentaleuropeiska tolkningen av socialt entreprenörskap vunnit mark i Sverige. En viktig förklarande faktor är existensen av en stark svensk folkrörelsetradition. Wijkström & Einarsson (2006: 27) nämner arbetarrörelsen, nykterhetsrörelsen och frikyrkorörelsen som exempel på en ”första våg” av

³ Denna förskjutning kan sägas ha inletts av Schumpeter (1934); redan här kom fokus att ligga på entreprenörens roll som innovatör – förändringskraft – snarare än ”företagare” i vanlig mening. (Gick, 2002)

framväxande civilsamhällesorganisationer som under tidigt 1900-tal åtnjöt relativt höga medlemstal. Ibland nämns även idrottsrörelsen som del av dessa klassiska folkrörelser. Till dessa kan man sedan tillföra andra uttryck för svenska medborgares aktiva deltagande i civilsamhällesorganisationer: dels den kooperativa rörelsen, följt av kvinno- såväl som miljörörelsen; dels andra fenomen, som folkhögskolor och läscirklar.

Även internationella studier vittnar om svenskarnas fortsatt aktiva deltagande i civilsamhället: Sverige ligger i topp vad avser medlemskap, såväl som aktivt deltagande, i ideella organisationer. (Norris, 2002). Givet denna starka mobilisering av den existerande civilsamhällessektorn har det varit naturligt att den kontinentaleuropeiska idén om den sociala ekonomin har fått ett övertag i Sverige.

Vidare har den kooperativa rörelsen, via organisationer som Kooperativa Institutet och ett tjugotal statligt finansierade Lokala Kooperativa Utvecklingscentra (LKU), varit framträdande i diskussionen om den sociala ekonomin. Detta har gjort att begreppet socialt företagande i Sverige alltmer kommit att bli synonymt med ekonomiska föreningar, organiserade som kooperativ, som bedriver socialt nyttiga verksamheter. I vissa sammanhang har definitionen av ett socialt företag snävats ned betydligt, till att innebära ett medarbetarägt kooperativ, vars syfte är att ge sysselsättning till individer som står ”långt ifrån arbetsmarknaden”, där lönen till medlemmarna finansieras av så kallade lönebidrag. (Nutek, 2007) Här har begreppet socialt företagande således reducerats till att vara ett namn på en specifik arbetsmarknadsåtgärd.

Begreppet har dock ännu inte helt stabiliserats i Sverige, inte minst eftersom alltfler akademiker börjat intressera sig för socialt entreprenörskap. I dessa projekt bibehålles en vidare definition av socialt entreprenörskap, i linje med den kontinentaleuropeiska/”samhällsintriktad förändringsmakare”-tradition som nämnts ovan.

Forskarskråets ökade intresse för socialt entreprenörskap har dessutom matchats av ett ökande intresse för begreppet inom både politik och media. Intressant nog verkar de politiska och mediala sfärerna använda sig av den anglo-amerikanska tolkningen av socialt entreprenörskap: Det är i allmänhet affärsverksamhetsfinansierade organisationer som lyfts fram, och rapporteringen beskriver ofta dessa entreprenörer såsom del av en ny sektor.

Denna text kommer att fokusera på det anglo-amerikanska sättet att definiera sociala entreprenörer, främst eftersom detta kan bidra till framväxten av en ny form av hybridorganisationer – organisationer som gränslar och överskrider den tresektorsindelning av ekonomin som vuxit fram under den moderna eran. (Se nästa avsnitt.) Det kontinentaleuropeiska perspektivet har ett annat mål: Det är ett försök att använda ett nytt ord – entreprenörskap – för att beskriva redan etablerade processer inom ramen för nämnda tresektorsindelning. Den senare ansatsens ambition är lovvärd, men samtidigt mindre intressant för en diskussion om den samtida ekonomins utveckling. Framväxten av en ny sektor är det centrala – inte att sätta nya etiketter på civila samhällets organisationer.

Vidare finns det en risk att den bredare, kontinentaleuropeiska definitionen av socialt entreprenörskap leder till en begreppsinflation: Om en social

entreprenör är en person som utför en samhällsförändrande handling – vilken medborgare är då *inte* en social entreprenör?

Efter denna genomgång av den begreppsförvirring som råder inom fältet kommer denna text fokusera på de institutionella förutsättningar som råder för sociala entreprenörer i Sverige: I vilken utsträckning finns det fungerande institutionellt ramverk för att främja uppkomsten av affärsdrivande företag som startas med syfte att förändra samhället?

Varför så få sociala entreprenörer i välfärden?

Inom litteraturen kring socialt företagande kan man ofta läsa om hur det, genom historien, varit relativt vanligt att företag startats för mer eller mindre sociala syften. Ofta framhävs hantverkargillen som exempel på hur någonting som liknar dagens ideal för sociala företag existerade i förmoderna samhällen. (Mayo & Moore, 2001) Dock blev sociala företag av anglo-amerikanskt snitt mer ovanliga i takt med att ekonomierna i väst moderniserades. Vad är det då i moderniseringen som gjorde att de sociala företagen försvann?

Från ett sociologiskt perspektiv ligger det nära till hands att göra ett antagande som berör hur vetenskapen både beskriver och formar den ekonomiska verkligheten: Moderniteten, och – mer specifikt – moderna tänkares sätt att beskriva ekonomin, ledde till att företag med sociala syften blev allt ovanligare. (Palmås, 2003: 58) Med andra ord: Idén om *homo oeconomicus*, om Adam Smiths osynliga hand och själviska ekonomiska aktör⁴ bidrog till skapandet av ett institutionellt ramverk som främjade framväxten av ”rent” vinstmaximerande företag, vars intentioner är strikt ekonomiska. (Detta lättmodellerade företagsideal kom sedermera att införlivas i den nationalekonomiska vetenskapen, såsom varande en ”produktionsfunktion”). Den moderna ekonomin utvecklades i en riktning där sociala syften blev en black om foten för en företagare – något som gjorde det svårare att attrahera kapital, att finna lämpliga associationsformer etc. Sociala företag (av det anglo-amerikanska snittet) utmanar dock denna moderna separation. Näringsliv och entreprenörskap blandas med politik och aktivism. Detta förklarar varför sociala entreprenörer faller utanför det institutionella ramverk som under århundraden vuxit fram kring företagande.

De senaste årens populärisering av begreppet socialt entreprenörskap har därför lett fram till en diskussion om de institutionella hinder som gör det svårt att starta och driva sociala företag idag.

⁴ *The Wealth of Nations* innehåller ett känt citat om denne aktör: “It is not from the benevolence of the butcher, the brewer, or the baker, that we can expect our dinner, but from their regard to their own interest”.

Dessa hinder kan sammanfattas i fyra punkter (Palmås, 2003: 88-102):

- *Krångliga legala strukturer*
- *Tillgång till finansiering*
- *Kunskapsluckor*
- *Bristande samhälleligt erkännande*

Den första av dessa fyra punkter åtgärdades delvis när associationsformen ”aktiebolag med begränsad vinstutdelning” infördes. Härnäst följer en utvärdering av denna legala form.

En associationsform för sociala entreprenörer

Sedan januari 2006 finns det i Sverige en associationsform utformad för sociala entreprenörer som vill leverera skattefinansierade offentliga tjänster. Framväxten av formen ”aktiebolag med begränsad vinstutdelning” bör främst ses i en politisk kontext, närmare bestämt i debatten om organisationen av vård, skola och omsorg. Under 1980-talet startades en samling privata alternativ som ville leverera dessa offentliga tjänster: Cityakuten, dagiset Pysslingen, och kooperativet Vårat Dagis. Denna utveckling gav upphov till ivrig aktivitet i Sveriges lagstiftande församling; både höger och vänster inom svensk politik ville skapa legala ramverk

kring just deras föredragna samhällsmodell. Ett mönster började ta form: Socialdemokratin försökte skapa regler för att säkerställa att vård, skola och omsorg hölls kvar i den offentliga sektorns regi, varpå borgerliga regeringar rev upp dessa lagliga arrangemang. Detta mönster gällde exempelvis den så kallade ”Lex Pysslingen”, som förbjöd att offentliga medel för barnomsorg skulle kunna tillfalla ett privat, vinstutdelande företag. Lagen drevs igenom i Riksdagen 1984 av en socialdemokratisk regering, och revs upp 1992 av en borgerlig regering. (Pettersson, 2001)

2001 drev så en ny socialdemokratisk regering igenom ”Stopplagen”, som skulle motverka att primärvård utfördes i vinstutdelande regi. Samtidigt ville regeringen, inte minst efter påtryckningar från miljöpartiet, öppna upp för privata, icke-vinstutdelande leverantörer av tjänster inom vård, skola och omsorg. Därför började man skissa på en ny associationsform, som skulle bli standard för denna nya form av företag som man hoppades skulle växa fram. I utredningen som gjordes inför instiftandet av denna form refererade man till Storbritannien (cf. Justitiedepartementet, 2003: 91-92), där regeringen redan hade hunnit utreda behovet för en sådan associationsform. Vilken var då den brittiska synen på varför en ny associationsform behövdes?

När den nya labourregeringen valdes in 1997 gjorde man klart att man skulle göra en översyn av styrningen av välfärdstjänsterna. Politiker, tankesmedjor och praktiker uttryckte sin misstro inför den klassiska ”privatisera-och-reglera”-modellen; den modell där privata, vinstutdelande företag levererar exempelvis vård, dock under relativt strikta regleringar ämnade att säkerställa att de privata aktörerna agerar i beställarens intressen.

Erfarenheterna från Thatchers privatiseringar visade nämligen att regleringen av de vinstutdelande företag som levererade offentliga tjänster ibland var bristfällig. I vissa fall, som i tågtrafiken, ledde detta till katastrofala följder. Över tiden var det dock motsatsen – överreglering – som kom att utgöra det främsta problemet. Då det visade sig att de privata leverantörerna av offentliga tjänster ibland misskötte sina åtaganden tvingades det offentliga ta till med allt hårdare nypor. De brittiska regeringarna blev alltmer ingående i sina upphandlingsförfaranden, och alltmer detaljstyrande i sin reglering. I praktiken blev de privata företagen lika låsta som offentligt ägda organisationer, och de effektivitetsvinster som privatiseringen egentligen skulle leda till uteblev. (Kay, 2002)

Många ekonomer drog därmed slutsatsen att den vinstutdelande aktiebolagsformen helt enkelt inte lämpar sig väl för att leverera de offentliga tjänster som är svåra att specificera i upphandlingskontrakt – exempelvis vårdtjänster. Detta främst på grund av informationsasymmetrier mellan entreprenören och upphandlaren. För att eliminera behovet av långa upphandlingskontrakt insåg regeringen att man skulle behöva främja framväxten av nya, icke-vinstutdelande vårdgivare, som inte behövde regleras lika hårt. (Maltby, 2003; Palmås, 2005b)

Istället för att anpassa vårdssystemet till existerande bolagsformer ville alltså den Labour-regering som tillträdde 1997 experimentera med nya organisationsformer. Dessa former skulle, idealt sett, vara fristående från offentlig sektor, och dessutom ge tillräckligt med autonomi åt läkare och sjuksköterskor att sköta sitt jobb utan detaljstyrning från

folkvalda. Därför började man se små, icke-vinstutdelande sociala entreprenörer som lämpliga leverantörer av offentlig-finansierade välfärdstjänster. Det icke-vinstutdelande kriteriet skulle verka som en säkerhetsspärr för att motverka att eventuella vinstintressen skulle tränga ut allmänintresset – och i förlängningen säkerställa att dessa entreprenörer inte skulle behöva regleras lika hårt som traditionella bolag.

För att ge legitimitet till denna nya sektor, och för att säkerställa att en privat tjänsteleverantör är icke-vinstutdelande, skapade brittiska regeringen en ny associationsform – community interest company (CIC). Denna baserades på den klassiska bolagsformen, men hade särskilda specifikationer: Företagets utdelning till ägare är begränsad (i relation till Bank of Englands basränta), och företaget kan inte omstruktureras till att bli ett traditionellt, vinstutdelande företag (därav låses tillgångarna i icke-vinstutdelande regi; ”asset lock”). Dessutom kan ett företag bara erhålla CIC-status om det kan uppvisa att det existerar för ett socialt syfte (genom ett så kallat ”community interest test”), översett av en särskild myndighet; ”The Regulator of Community Interest Companies”. (The Regulator of Community Interest Companies, 2007a)

I anslutning till CIC-formen finns även programmet Futurebuilders. Inom ramen för detta har staten avsatt pengar till en fond (på 125 miljoner pund) som endast ger finansiellt stöd till sociala entreprenörer som vill leverera offentliga tjänster. Målet är att bygga kapacitet hos sociala entreprenörer att vinna kontrakt för att leverera exempelvis offentlig-finansierad vård; något som ofta är svårt eftersom större, traditionella företag ofta har ett övertag i offentliga

upphandlingar. (Detta gäller inte minst i Sverige, som nämnts ovan.)

Denna fond låser även tillgångarna till att även fortsättningsvis premiera sociala entreprenörer. De utlånade pengarna betalas tillbaka till fonden, av framgångsrika sociala entreprenörer, och kan därefter lånas ut till andra sociala entreprenörer som vill leverera offentliga tjänster. (Miliband, 2006) Den brittiska regeringen har här valt att låta utlåningen ske på ”armlängds avstånd”: Staten är inte själv ansvarig för utlåningen av medel till sociala entreprenörer. Istället har den lagt ut handhavandet av fonden på en oberoende instans, via en offentlig upphandling, som vanns av ett konsortium av fyra sociala banker och civilsamhällesorganisationer. Regeringen har alltså gjort bedömningen att statliga tjänstemän inte kan nog om socialt företagande, och att fondmedlen får bättre genomslag om de handhas av långivare som är väl införstådda med sociala entreprenörers verklighet och operativa behov.

Varför misslyckades den svenska reformen?

Delvis inspirerad av den brittiska utvecklingen drev även den svenska regeringen igenom ett förslag om en ny associationsform för sociala företag som vill leverera skattefinansierade offentliga tjänster. I Sverige föreslogs dock ingen motsvarighet till den brittiska regleringsmyndigheten, eller till dess ”community interest test”. I januari 2006 blev den nya bolagformen tillgänglig i Sverige, ett halvår efter det att CIC-formen introducerades i Storbritannien. I januari 2007 stod det dock klart att den nya associationsformen hade floppat i Sverige: Efter ett år hade endast sex bolag startats, och inget av dessa företag var av

den typ som regeringen hade hoppats främja genom den nya formen. (Palmås, 2007) Detta kan jämföras med att nästan 350 CIC startades i Storbritannien under den brittiska associationsformens första år, och att tusen företag har registrerats under dess första 24 månader (The Regulator of Public Interest Companies, 2007b) Varför har då framgångarna för det svenska aktiebolaget med begränsad vinstutdelning uteblivit?

Det finns ett flertal förklaringar till att den nya svenska associationsformen floppade. En förklaring springer ur det mönster som nämndes ovan: Precis som i fallet ”Lex Pysslingen” valde den borgerliga regeringen att avskaffa stopplagen. Något krasst kan man säga att från och med januari 2007 blev alltså associationsformen poänglös – åtminstone om man ser den som endast en struktur genom vilken en entreprenör kan leverera privat vård inom ramen för stopplagen. Helt plötsligt fanns det inte längre samma incitament för dessa vårdentreprenörer att starta företag i icke-vinstutdelande regi.

En annan förklaring är att många av de entreprenörer som ville bedriva vård redan hade startat sin verksamhet, och inte kände att det var värt att byta associationsform. Detta speciellt som en icke-vinstutdelande status kan skrivas in i bolagsordningen i ett traditionellt aktiebolag. (Dock blir strukturen inte identisk med den nya associationsformen, eftersom en bolagsordning lätt kan skrivas om.)

Den främsta förklaringen till misslyckandet med den nya formen är dock att inga andra stödfunktioner fanns för att främja framväxten av dessa företag. Resultatet av den svenska utvecklingen är alltså blott en ”naken” associationsform, frikopplad från en incitamentsstruktur som

skulle kunna få entreprenörer att välja just denna form. Här kan man jämföra med den brittiska CIC-formen, som lanserades tillsammans med särskilda finansieringsstrukturer (se föregående avsnitt) och ett batteri av andra åtgärder. Vidare har den svenska regeringen inte drivit opinion i dessa frågor på samma sätt som den brittiska – socialdemokratin har i jämförelse med brittiska Labour varit mycket tyst beträffande ett eventuellt behov en ny generation av entreprenörer som skall driva vårdverksamheter.

En komplicerande faktor i sammanhanget är att det svenska upphandlingssystemet inom vårdapparaten är komplext. Små entreprenörer – vare sig de är vinstutdelande eller inte – finner ofta att upphandlingsförfarandena är för krångliga för att de på allvar skall kunna slå sig in på marknaden. (Socialdepartementet, 2007: 141-150)

Upphandlingsstrukturen leder därför till att stora vårdleverantörer, som har råd att lägga tid och jurist-kraft på att orientera sig i regeldjungeln, får ett övertag gentemot mindre entreprenörer. Detta är alltså ett av flera exempel på att främjandet av sociala entreprenörer ofta förutsätter åtgärder som är identiska med de åtgärder som främjar andra småskaliga entreprenörer.

Efterord

”Innovation” och ”entreprenörskap” har blivit honnörsord i den svenska politiska debatten. Varför sägs det då så lite om innovationer i *formerna* för entreprenörskap – det är ju trots det som vi ser i exempelvis Storbritannien?

Föregående text är en redigerad version av ett kapitel i *Perspektiv på förnyelse och entreprenörskap i offentlig verksamhet*, utgiven 2008 av den forskningsstiftelse som idag heter Entreprenörskapsforum. Resonemanget är något kortat – ett avslutande avsnitt om finansiering, samt en sociologisk-historisk passage, är nu borta. Texten har även genomgått ett par språkliga korrigeringar, men i övrigt är texten oförändrad.

Vad har då hänt sedan 2008? I Storbritannien fortsätter CIC-formen att växa i popularitet. Vi väntar ännu på the Regulator of Community Interest Companies årsrapport för 2012/2013, men förra årets rapport konstaterar att 6391 CICs var verksamma i mars 2012. David Camerons regering har dock stängt möjligheten för att söka finansiering från Futurebuilders-fonden, och valt att omdirigera medlen. Labourregeringen såg Futurebuilders som ett sätt att stödja nya utförare inom välfärdstjänster; Cameron-regeringen styr istället medlen mot investeringar i närsamhället.

Sedan 2008 finns det även en amerikansk motsvarighet till CIC. Low Profit Limited Liability Company (L3C) etablerades först i delstaten Vermont, och sedan dess har ytterligare en handfull stater valt att införa samma associationsform. Denna utveckling har till stor del styrts av möjligheten att låta dessa företag bli mottagare av riskkapital i form av ”program-related investments”; en avdragsgill donationsform som tidigare endast kunnat riktas mot ideella organisationer (charities).

I bägge fall framstår dessa nya associationsformer som sätt att främja uppkomsten av privat företagsamhet, och att säkra de privata alternativens legitimitet. Notera att texten från 2008 framhäver att CICs växte fram ur en önskan att ”säkerställa att dessa entreprenörer inte skulle behöva regleras lika hårt som traditionella bolag”. Britterna hade nämligen erfarit att den klassiska ”privatisera-och-reglera”-modellen hade sparat ur. Allmänhetens bristande tillit till privata, vinstutdelande företag hade drivit staten till att reglera dessa utförare allt hårdare. Bedömare varnade för driften mot en slags ”frimarknadsstalinism” (monopolkapitalism kombinerad med klåfingrig politisk

centralstyrning) – därav behovet av nya former för privata alternativ.

Kontrasten mot den svenska debatten kunde inte vara större.

I Sverige beskylls förespråkare för icke-vinstutdelande företagande för att vara *emot* privata alternativ.

Utvecklingen i de anglo-amerikanska länderna tyder på det motsatta: Icke-vinstutdelning framstår som det bästa sättet att säkra de privata alternativens fortsatta existens. Samtidigt kan detta opinionsläge komma att ändra sig, efter Carema och efter införandet av Vårdvalsreformen – i vissa läger uppfattas denna som just en glidning mot frimarknadsstalinism. Är även vi redo för en diskussion om innovationer inom formerna för entreprenörskapet?

Karl Palmås

Docent **Chalmers Tekniska Högskola**

Referenser

Anheier, H. (2004) *'The third sector in Europe: Five theses'*, i A. Zimmer & C. Stecker (red.) *Strategy Mix for Nonprofit Organisations: Vehicles for social and labour market integration*. New York: Kluwer Academic/Plenum Publishers.

Augustinsson, E. & M. Brisvall (2008) *Starta företag – förändra världen*. Stockholm: Bookhouse Publishing.

Cantillon, R. ({1755} 1931) *Essai sur la nature du commerce*. London: Macmillan.

Gick, W. (2002) *'Schumpeter's and Kirzner's entrepreneur revisited: corporate entrepreneurship, subjectivism and the need for a theory of the firm'*, i N.J. Foss & P.G. Klein (red.) *Entrepreneurship and the Firm: Austrian perspectives on economic organisation*. Cheltenham: Edward Elgar.

Hjorth, D. (2003) *Rewriting Entrepreneurship: For a new perspective on organisational creativity*. Stockholm: Liber.

Justitiedepartementet (2003) *Aktiebolag med begränsad vinstutdelning*. SOU 2003: 98.

Leadbeater, C. (1997) *The Rise of the Social Entrepreneur*. London: Demos.

Maltby, P. (2003) *In the public interest? Assessing the potential for public interest companies*. London: Institute of Public Policy Research.

Mayo, E. & H. Moore (2001) *The Mutual State*. London: New Economics Foundation.

Miliband, E. (2006) *"Community Interest Companies: Speech at the CIC First Anniversary Event"*, 10 juli. London: The Cabinet Office.

Norris, P. (2002) **Democratic Phoenix**. Cambridge: Cambridge University Press.

NUTEK (2007) *Sociala Företag i Sverige 2007*. Stockholm: NUTEK/ESF-Rådet.

Palmås, K. (2003) *Den Barmhärtiga Entreprenören: Från privatisering till socialt företagande*. Stockholm: Agora.

Palmås, K. (2005a) *ReVolutions: Innovation, politics, and the Swedish brand*. Opublicerad doktorsavhandling, London School of Economics.

Palmås, K. (2005b) *The UK Public Interest Company: The idea, its origins, and its relevance for Sweden*. Stockholm: Riksrevisionen.

Palmås, K. (2007) "Social enterprise and the companies of restricted profit distribution in Sweden", föreläsning vid konferensen "Social enterprises abroad - what can Finland learn?", Helsingfors, 31 maj 2007.

Petterson, L-O (2001) *Från Rivstart till Stopplag*. Stockholm: Atlas.

Polanyi, K. (2002) *Den Stora Omdaning*. Lund: Arkiv.

Regeringskansliet (1999) "Social ekonomi – en tredje sektor för välfärd, demokrati och tillväxt?". Stockholm: Kulturdepartementet.

Schumpeter, J.A. (1934) *The Theory of Economic Development*. Cambridge, MA.: Harvard University Press.

Simms, V.K. & J. Robinson (2005) 'Activist or entrepreneur? An identity-based model of social entrepreneurship'. Papper insänt till USASBE 2006 Conference.

Socialdepartementet (2007) *Vård med omsorg*. Betänkande från Delegationen för mångfald inom vård och omsorg. SOU 2007: 37.

Spinosa, C., F. Flores & H.L. Dreyfus (1997) *Disclosing New Worlds: Entrepreneurship, democratic action, and the cultivation of solidarity*. Cambridge, MA.: MIT Press.

The Regulator of Public Interest Companies (2007a) *Community Interest Companies Briefing Pack*. Cardiff: Companies House.

The Regulator of Public Interest Companies (2007b) *"Regulator announces that One Thousandth Community Interest Company has been registered"*, pressrelease. Cardiff: Companies House.

Trägårdh, L. (2000) *'Utopin om den sociala ekonomin'*, i F. Wijkström & T. Johnstad (red.) *Kooperativ Årsbok 2000: Om Kooperation och Social Ekonomi*. Stockholm: Föreningen Kooperativa Studier.

Westall, A. (2001) *Value Led, Market Driven*. London: Institute of Public Policy Research.

Wijkström, F. & T. Einarsson (2006) *Från Nationalstat till Näringsliv? Det civila samhällets organisationsliv i förändring*. Stockholm: Ekonomiska Forskningsinstitutet.

Wijkström, F. & T. Einarsson & T. Lundström (2002) *Den Ideella Sektorn: Organisationerna i det civila samhället*. Stockholm: Sober Förlag.

Välfärdens förnyelse

Den här rapporten är en del av Sektor3:s temaområde **Välfärdens förnyelse**. Tillsammans med **Samhällsengagemang i förändring** och **Skapandet av identitet** utgör det vårt fokus i debatten om det civila samhället under 2013.

De senaste åren har vi sett en förändring i utvecklingen av verksamhet inom välfärden med huvudmän i det civila samhället. Samtidigt saknas stöd för påståendet att civila samhällets organisationer och företag driver på för att tränga ut det offentliga åtagandet i välfärden, snarare tvärtom. Det har alltid funnits en tredje sektor verksam inom vård, omsorg, utbildning och socialt arbete som bidragit till att stärka och förnya välfärden. Historiskt var

det just det som bidrog till uppbyggnaden av en stark välfärdsstat i Sverige.

Vi vet att det inte finns ett självklart samband mellan vem som bedriver en verksamhet och dess kvalitet. Det går inte att säga att vinstutdelande är bättre än det offentliga, eller att civila samhället överträffar dem bägge. Vad vi vet är att det finns en efterfrågan på välfärdstjänster utförda av organisationer och företag i det civila samhället, och att efterfrågan på valfrihet tycks växa. Vi vet också att kunskapen idag är otillräcklig om betydelsen – för individen och samhället – av huvudmän som återinvesterar vinsten i verksamheten och drivs av att förverkliga en idé.

Om det ska råda valfrihet i praktiken så behöver välfärdspolitiken och näringspolitiken möjliggöra likvärdiga villkor för de tre sektorerna verksamma inom vård, omsorg, utbildning och social arbete. Idag är det civila samhällets organisationer och företag osynliga i debatten om utformandet av politik och regler på området. Samtidigt måste civila samhällets aktörer också ha likvärdiga krav vad gäller transparens, effektivitet och kvalitet i verksamheten. Idag saknas det relevanta och jämförbara mått på detta som är tar hänsyn till det som skiljer civila samhällets aktörer från offentliga och vinstutdelande huvudmän.

För utformandet av en välfärd som går bortom ideologiska föreställningar och speglar verkligheten behövs ökad kunskap och debatt. Det vill Sektor3 bidra till.

www.sektor3.se

info@sektor3.se

www.twitter.com/sektor3

www.facebook.com/sektor3

Sektor3

Tankesmedjan för det civila samhället