

Lärdomar från privatiseringsexperimentet?

JONAS VLACHOS

Hösten 2011 orsakade SNS rabalder genom att i milda ordalag ifrågasätta om privatiseringarna i välfärdssektorn verkligen varit så lyckade (Hartman 2011). Snart ett decennium har nu gått och det är därför lovvärt att Mårten Blix och Henrik Jordahl i *Privatizing Welfare Services* återbesöker det svenska privatiseringsexperimentet. Boken vänder sig till en internationell publik och sätter privatiseringsreformerna i sitt historiska sammanhang. Redogörelserna för de centrala reformerna är värdefulla även för en svensk läsare, men vissa tolkningar – exempelvis av 90-talskrisen – är onödigt ensidiga. Blix och Jordahl beskriver välfärdsmodellen som inslängd i en närmast existentiell kris som motiverade privatiseringarna. Narrativet är att denna kris bestod av ett både akut och långsiktigt finansiellt tryck, samt i ett missnöje med det offentliga tjänsteutförandet.

Beskrivningen ter sig något överdriven och ofullständig. Friskolereformen genomfördes exempelvis knappast av akuta offentligfinansiella skäl och Sverige befann sig vid genomförandet mitt i en lång period av minskad demografisk försörjningsbörda. Visst fanns det missnöje med skolan, men någon typ av missnöje finns alltid och det är svårt att bortse från att politisk övertygelse snarare än rationellt övervägande spelade en betydande roll. En övertro på att marknaden skulle lösa eventuella problem skulle också kunna förklara att reformen inte ens föregicks av en ordentlig utredning.

Inligt beskrivningen verkar inte heller missnöjet primärt varit riktat mot

det offentliga utförandet utan mot att de offentliga tjänsterna inte byggdes ut snabbt nog, vilket mer är en fråga om hur stora resurser man vill satsa än om vem som är utförare. Författarna ser samtidigt en önskan om kostnadskontroll som centralt motiv bakom privatiseringarna vilket förstärks av bokens översikt av välfärdstjänsternas kostnadsutveckling. Vad som sticker ut är den allt snålare resurssättningen av äldreomsorgen och reallönernas avgörande betydelse för välfärdssektorns kostnader. Då privata utförare inte är immuna mot reallöneökningar är det dock svårt att se privatiseringar av arbetsintensiva verksamheter som ett särskilt potent verktyg för lägre kostnader.

Att så är fallet framgår inte minst i ljuset av den förtjänstfulla teoretiska översikten som gör tydligt att omsorg, utbildning och sjukvård skiljer sig i kontraktsteoretiskt väsentliga avseenden. Detta är en poäng som förtjänar att upprepas men de mer precisa implikationerna av olikheterna hade kunnat göras tydligare. Teoriöversikten gör det svårt att förstå hur någon skulle kunna förvänta sig genomgående kostnadsbesparingar av privatiseringsexperimentet. Motsättningen blir tydlig när författarna konstaterar att institutionaliserad överkapacitet kan behövas för att få konkurrensen att fungera väl. De påpekar också att privatiseringar kan driva upp kostnaderna, och där utgör assistansvården ett bra exempel; branschen domineras av privata utförare med stora möjligheter att påverka efterfrågan.

Ingången till den empiriska granskningen beskriver kortfattat de komplexa stridslinjerna i den allmänna debatten. Även om det är lätt att sympatisera med bokens ambition att förhålla sig till dessa genom att se till vad empirin säger så har ansatsen begränsningar. Ett fundamentalt kontraktsteoretiskt problem är att välfärdssektorns mål är många och delvis svårobserverbara. Att se till empi-

RECENSION

Mårten Blix och Henrik Jordahl: *Privatizing Welfare Services: Lessons from the Swedish Experience*, Oxford University Press, 2021, 272 sidor, ISBN 978-0-198-86721-0.

Jonas Vlachos är professor vid Nationalekonomiska institutionen vid Stockholms universitet.

rin innebär emellertid att se till vad som låter sig observeras. Detta är ofrånkomligt men nödvändigt att bära med sig vid tolkningarna. Att friskolor är generösare i sina elevbedömningar är ett problem i sig men kan även vara en indikation på korruption av svår fångade professionella ideal. Om så är fallet kan det ha implikationer långt bortom betygssättningen som inte låter sig hanteras av centralt rättade prov eller normerade betyg.

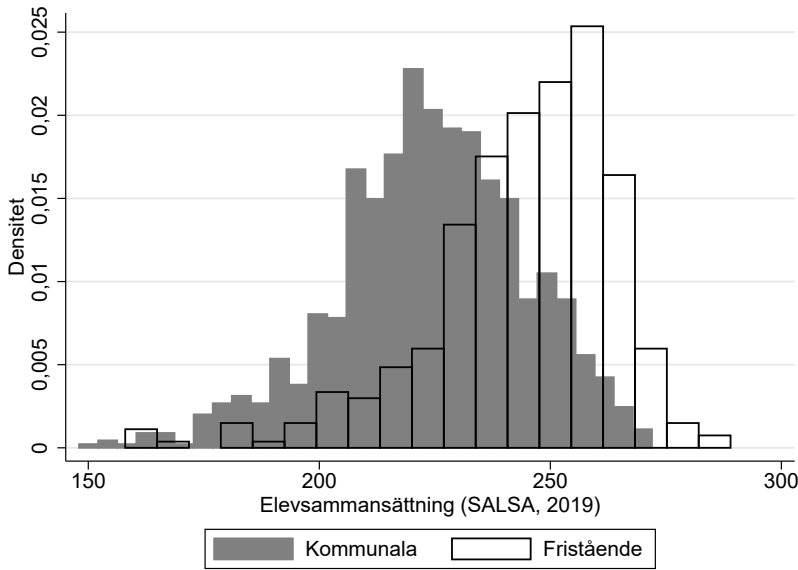
Författarna är i princip medvetna om de krav som ställs vid tolkningen av resultaten. En annan svårighet gäller den särskilt kritiska blick som bör riktas mot underlag från branschintressen. Boken uppvisar här brister. Rapporter från intressegrupper behandlas som vilka studier som helst och det finns en skevhet i att främst resultat som talar till privatiseringarnas nackdel problematiseras. Ett belysande exempel är att en Skolverksrapport som finner att friskolegymnasister klarar sig sämre på högskolan kritiserar för att inte ta hänsyn till högskoleutbildningarnas svårighetsgrad (s 131). I stället lyfts resultat av Edmark och Persson (2020) utan att nämna att inte heller de tar hänsyn till svårighetsgraden.

Utrymmet som ges åt den empiriska genomlysningen av olika verksamheter är överraskande begränsat och av kompetensskäl fokuserar jag på skolan. Då skolans resultatfall sammanföll med marknadsreformerna ser författarna ett behov av att förklara skeendet. Tyvärr landar de i den populära men spekulativa berättelsen om en lärarauktoritet undanträngd av läroplanens skrivningar om elevinflytande och en kunskapssyn som förnekar objektiva fakta. Det går inte att här gå in på alla invändningar, men berättelsen säger att denna typ av skola leder till att elevens familjebakgrund ökar i betydelse för studieprestationerna. Samtidigt görs på andra ställen en poäng av att familjebakgrunden *inte* verkar ha blivit viktigare. Inte heller

föresvävar det författarna att skolval som stärker familjers makt gentemot skolan kan undergräva lärarnas auktoritet. Att friskolorna gått i bräsch för mer elevcentrerade undervisningsmetoder undanhålls också läsaren (Giota m fl 2019). Ännu allvarligare är att de missar den kritik som går ut på att den decentraliserade och målbaserade styrningen bidragit till skolans problem (SOU 2014:5).

Att skolval bidrar till ökad skolsegregation längs med sociala och etniska linjer är ett generellt mönster som i Sverige i princip helt drivs av friskolorna (Holmlund m fl 2014, s 346). Efter att ha citerat en mängd studier som fastslår just detta skriver Blix och Jordahl att friskolor inte väljer lokalisering för att få ett socioekonomiskt starkare elevurval och att regelverket ger begränsat utrymme för friskolor att påverka elevurvalet (s 134). Det hade här varit lämpligt att visa de fristående grundskolornas socioekonomiskt mycket skeva elevunderlag med en illustration lik figur 1. Ökad boendesegregation påverkar naturligtvis också segregationen och en poäng görs av att skolvalet ”bara” kan förklara 25–30 procent av den ökade skolsegregationen. Då knappt 20 procent av högstadieläverna går i fristående skolor måste emellertid detta bidrag ses som betydande. Att sammanfatta med att ”viss evidens” (s 153) tyder på att *cream skimming* är vanligare bland friskolor ter sig som en underdrift.

Segregerande elevurval kan trubba av incitamenten för skolor att konkurrera med utbildningens kvalitet och försvårar jämförelser av skolor. Trots detta saknas en diskussion om åtgärder mot det mönster som visas i figur 1. Mer kraft läggs på frågan om uppstyrd betygssättning och intrycket som ges är att externt bedömda nationella prov och normerade betyg är den huvudsakliga åtgärd som krävs för att skolkonkurrensen ska fungera väl. Fri betygssättning i ett



Figur 1
Fristående och kommunala skolors elevsammansättning

Källa: Skolverkets SALSA-databas (2019). Elevsammansättning utgörs av föräldrarnas utbildningsnivå och andelen nyanlända elever.

konkurrensutsatt system är givetvis djupt problematiskt men det saknas en diskussion om hur föreslagna åtgärder rimmar med att prov missar väsentliga aspekter av utbildningens kvalitet (Jackson 2018). Inte heller tyder den internationella erfarenheten på att externt rättade prov är den patentlösning som får skolkonkurrens att fungera väl (Urquiola 2016).

Den centrala frågan om vinstmotivet bidrar till kvalitetssänkande besparingar och i övrigt oönskat beteende i välfärdssektorn besvaras nekande med hänvisning till rapporter som sägs visa att kvaliteten är högre bland privata utförare med höga vinstmarginaler (s 113, 130). Teorin säger dock inte att de mest lönsamma utförarna är de som tummar mest på kvaliteten. Författarna redovisar inte att betygssättningen är mer generös på bolagsgymnasier och i gymnasieskolor med få behöriga lärare (Edmark och Persson 2020), eller att betygssättningen är särskilt gen-

erös bland vinstdrivande grundskolor (Holmlund m fl 2020). En läsare mindre insatt i betygens roll i svensk skola kan också behöva upplysas om att de positiva effekter på högskoledeltagande som Edmark och Persson (2020) finner för elever från fristående gymnasieskolor sannolikt kan hänföras till generösare betygssättning. De problem som etableringsrätten orsakar för gymnasieskolans dimensionering (SOU 2020:33) hade också med fördel kunnat belysas. Tyvärr behandlas gymnasieskolans yrkes- och lärlingsprogram knappt alls och det saknas en diskussion om de problematiska privatiseringarna av Komvux/SFI.

Ersättningen till privata aktörer är en evig diskussion och författarna slår tveklöst fast att kommunala skolor har en budgetfördel jämfört med friskolor (s 106). Som stöd för påståendet påstås Angelov och Edmark (2016) visa att elevkompositionen "bara delvis" (s 133) kan förklara skillnaderna i ersättning

mellan fristående och kommunala skolor. Angelov och Edmark (2016) är varken det enda eller sista ordet i denna fråga, men deras egen slutsats är att ”det är svårt att kvantifiera hur mycket som förklaras av detta [elevkompositionen]” (s 47). Ingenstans diskuteras heller att kommunala skolhuvudmän har ansvaret att erbjuda alla elever en skolplats nära hemmet medan de privata huvudmännen själva bestämmer verksamhetens omfattning och lokalisering. Sådant ansvar kostar (SOU 2020:28).

Diskussionen om äldreomsorg och sjukvård lägger främst fokus på jämförelser av privata och offentliga utförare och det generella intrycket är att skillnaderna är små men att privata har lägre kostnader. Perspektivet gör att frågor om helhetens funktionssätt går förlorade. Problem med splittrat utförande i äldreomsorgen har länge påpekats och är något som pandemin har satt strålkastarljuset på (SOU 2020:80). Vissa resultat talar dock för att privatiseringar lett till bättre utfall för omsorgsbrukarna och lägre kostnader för kommunerna. Då tidigare kapitel påvisat en allt snålare resurssättning av äldreomsorgen kan man undra i vilken utsträckning personalen fått bära kostnaderna för konkurrensens frukter. Bilden är än mer oklar för vården där splittrat utförande sannolikt kan vålla ännu större problem. Mycket tyder på att privatiseringar förbättrat tillgången till primärvård och särskilt då för socioekonomiskt starka grupper, men i övrigt är slutsatserna tunna. Hur kollektiva varor som beredskap, utbildningsplatser och klinisk forskning hanteras i ett system med splittrat utförande berörs knappt och detsamma gäller kostnaderna för den administration och kontroll som systemen kräver.

Vikten av ledning och styrning ges ett helt kapitel och att konflikter kan uppstå mellan professionella ideal och företagsbaserade styrmodeller dis-

kuteras nyanserat. Den begränsade empiriska forskningen tyder på att privata aktörer åtminstone i vissa avseenden är något starkare än offentliga i dessa avseenden. Ett annat resultat är att ledningskvalitén i svensk välfärd står sig mycket väl i internationell jämförelse och att spridningen mellan enheter är förhållandevis liten. Författarna pekar på den förbättringspotential som finns men resultaten skulle kunna tolkas som att det knappast är i ledning och styrning på enhetsnivå som svensk välfärd brister. Allmänhetens njugga och Socialdemokraternas kluvna inställning till privatiseringarna diskuteras utförligt vilket illustrerar bokens ambition att ge en helhetsbild. Givet ambitionen är det förvånande att lobbygruppernas inflytande inte ges något utrymme alls. Även läsare med det ytligaste intresse för politisk ekonomi måste undra hur politiken påverkas och vilket utrymme som finns för välbehövliga reformer av offentlig verksamhet när sådana går emot starka branschintressen.

Tyvär saknas en tydlig argumentationslinje från verksamheternas natur via empirin till de åtgärdsförslag som presenteras. Bättre uppföljning och kontroll är lätt att föreslå men när regelverk utformas trumfar rättssäkerhet flexibilitet varför fyrkantighet är regel snarare än undantag. De direkta och indirekta kostnaderna för den kontroll som privatiseringar kräver borde därför diskuteras utförligt. Att kommuner oftare borde säga upp avtal är också lätt att säga men utförarnas juridiska resurser gör detta svårt (Blomqvist och Winblad 2020) och i skolan finns inga avtal att säga upp. I boken förespråkas likabehandling av offentliga och privata aktörer vilket i sig kan ifrågasättas. Visst måste offentliga utförare också granskas men regelverk och kontroll bör rimligen anpassas till uppdrag och ansvar. Förslaget att subjektiva brukarundersökningar bör ges större

vikt lämnar frågor om implementering och tillförlitlighet obesvarade.¹ När författarna föreslår en organisation med inbyggd överkapacitet för att göra byten lätta och omedelbart kännbara för utföraren verkar de ha glömt sin egen diskussion om kostnadskontroll som central för välfärdsstatens framtid.

Både för- och nackdelar står att finna i det svenska privatiseringsexperimentet och boken ger en utmärkt översikt av privatiseringsreformerna och en god ingång till existerande forskning. Bokens slutsatser är inte förbehållslöst positiva, men det hade gått att sammanfatta erfarenheterna på ett betydligt mer kritiskt sätt. Samtidigt som det finns rätt gott om jämförelser av olika utförare så är frågor om splittrat utförande och kostnaderna för kontroll fortsatt obesvarade. Svårigheten för staten att i ett splittrat system påverka värd, skola och omsorg är också något som hade förtjänat mer uppmärksamhet. Många studier finner att teoretiska farhågor om *cream skimming* och resultatmanipulation är välgrundade trots att det dock ligger i sakens natur att dylikt beteende är svårt att belägga. Det är här värt att påminna om att frånvaro av evidens inte är evidens på frånvaro.

REFERENSER

Angelov, N och K Edmark (2016), *När skolan själv får välja*, ESO-rapport 2016:3, Stockholm.

Blomqvist, P och U Winblad (2020), "Contracting out Welfare Services: How are Private Contractors Held Accountable?", *Public*

Management Review, s 1–22, <https://doi.org/10.1080/14719037.2020.1817530>.

Carrell, S och J West (2010), "Does Professor Quality Matter? Evidence from Random Assignment of Students to Professors", *Journal of Political Economy*, vol 118, s 409–432.

Edmark, K och L Persson (2020), "The Impact of Attending an Independent Upper Secondary School: Evidence from Sweden Using School Ranking Data", IFN Working Paper 1371, Stockholm.

Giota, J, D Bergh och I Emanuelsson (2019), "Changes in Individualized Teaching Practices in Municipal and Independent Schools 2003, 2008 and 2014", *Nordic Journal of Studies in Educational Policy*, vol 5, s 78–91.

Holmlund, H m fl (2014), "Decentralisering, skolval och fristående skolor", IFAU Rapport 2014:25, Uppsala.

Holmlund, H, A Sjögren och B Öckert (2020), "Jämlikhet i möjligheter och utfall i den svenska skolan", IFAU Rapport 2020:7, Uppsala.

Jackson, K (2018), "What Do Test Scores Miss? The Importance of Teacher Effects on Non-test Score Outcomes", *Journal of Political Economy*, vol 126, s 2072–2107.

Hartman, L (2011), *Konkurrensens konsekvenser*, SNS Förlag, Stockholm.

Urquiola, M (2016), "Competition among Schools: Traditional Public and Private Schools", *Handbook of the Economics of Education*, vol 5, Elsevier, Amsterdam.

SOU 2014:5, *Staten får inte abdikera*, Betänkande av Utredningen om skolans kommunalisering.

SOU 2020:28, *En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning*, Betänkande av Utredningen om en mer likvärdig skola.

SOU 2020:33, *Gemensamt ansvar*, Betänkande av Utredningen om planering och dimensionering av komvux och gymnasieskola.

SOU 2020:80, *Aldreomsorgen under pandemin*, Delbetänkande av Coronakommissionen.

¹ Carrell och West (2010) finner exempelvis att lärare som får goda studentutvärderingar verkar ha en negativ inverkan på studenternas framtida studieprestation.