

Fem myter om valfrihet

Eva Cooper & Håkan Tribell

SEPTEMBER 2011

TIMBRO

© Författaren och Timbro 2011

ISBN 91-7566-841-3

www.timbro.se

info@timbro.se

INNEHÅLL

FÖRORD.....	4
SAMMANFATTNING.....	5
MYT 1: DET GÅR INTE ATT MÄTA, ALLTSÅ VET VI INGET (ALTERNATIVT: DET GÅR INTE ATT MÄTA, ALLTSÅ ÄR DET DÅLIGT).....	6
MYT 2: VALFRIHET LEDER TILL SEGREGATION.....	10
MYT 3: FRITT SKOLVAL LEDER TILL BETYGSINFLATION.....	13
MYT 4: OM INGEN VÄLJER ÄR REFORMEN ETT MISSLYCKANDE.....	16
MYT 5: DET FINNS INGEN KONTROLL AV DEN PRIVATA SEKTORN.....	17
REFERENSER.....	20

FÖRORD

Nämn ord som privatisering eller konkurrens och debattens vågor börjar gå höga. De valfrihetsreformer som genomförts inom välfärdssektorn de senaste årtiondena har lett till ständiga diskussioner om dessa reformers förtjänster eller förluster. I spåren av att SNS (Studieförbundet Näringsliv och Samhälle) i början av september presenterade rapporten "Konkurrensens konsekvenser" tog debatten ny fart.

Ett antal välfärdsforskare har på SNS uppdrag gjort en inventering av tillgänglig forskning och statistik om effekterna av konkurrens i produktionen av välfärdstjänster. Studien går igenom samtliga stora välfärdsområden: förskolan, skolan, individ- och familjeomsorgen, hälso- och sjukvården, arbetsmarknadspolitiken samt omsorgen om äldre och funktionshindrade. Rapporten avslutas med ett kapitel med slutsatser gjorda av SNS forskningschef Laura Hartman.

Såväl forskningen som debatten är välkommen. Den viktigaste slutsatsen i rapporten är att det har skett för lite utvärdering och att kunskapsläget inom många områden är dåligt. Mer forskning behövs, konstaterar forskarna.

Dessvärre har rapporten, i synnerhet debatten kring rapportens presentation, också bidragit till att sprida en del myter om valfrihet. Vanföreställningar förekommer även i andra sammanhang än denna SNS-rapport, men vi har valt att ta just rapporten som utgångspunkt för att visa att dessa föreställningar har många sidor.

En av de viktigaste myterna är att SNS ansats är "fri från ideologiska skygglappar", som Laura Hartman själv har uttryckt det. När vi nu ger oss in i debatten gör vi det utifrån vetskapen att vi har en ideologisk utgångspunkt, som vi också gärna delger läsaren. Vi gillar valfrihet. Men vår metod är densamma som SNS-forskarnas: att med fakta och argument ta oss an och granska några av de centrala frågeställningarna.

Eva Cooper, ansvarig för Timbros välfärdsprogram

Håkan Tribell, chef för Timbros idéverksamhet

SAMMANFATTNING

Myt 1: Det går inte att mäta, alltså vet vi inget.

(Alternativt: Det går inte att mäta, alltså är det dåligt)

I verkligheten: Det behövs bättre sätt att mäta kvaliteten i vård, omsorg och skola, och gärna försök till mer objektiva sådana. Men det är inte samma sak som att dagens mätningar inte kan säga oss något – och det är många undersökningar som visar på valfrihetens betydelse för både brukare, anhöriga och personal.

Myt 2: Valfrihet leder till segregation

I verkligheten: Utifrån de resultat som finns är det svårt att säga exakt vad som orsakat vad. En sak är klar: boendesegregationen är en klart viktigare förklaring till skolsegregationen än skolvalet.

Myt 3: Fritt skolval leder till betygsinflation

I verkligheten: Det kan stämma att det skett en allmän betygsinflation sedan skolvalet infördes, men det är svårt att hävda att det enbart eller ens främst är skolvalet som är anledningen. De kunskapsrelaterade betygen ligger förmodligen bakom en stor del av inflationen. Oavsett orsak: Den rimliga lösningen på detta problem är dock att införa bättre kontroller, till exempel nationella prov – inte att avskaffa det fria skolvalet.

Myt 4: Om ingen väljer är reformen ett misslyckande

I verkligheten: Poängen med konkurrens är att människor har möjlighet att välja. Valfrihet har ett värde i sig och ska inte mätas i hur många som faktiskt väljer ett av flera alternativ, eller byter från ett alternativ till ett annat.

Myt 5: Det finns ingen kontroll av den privata sektorn

I verkligheten: Det kan finnas brister inom all verksamhet, vilket innebär att både privat och offentlig verksamhet måste kontrolleras. Det finns redan kontroll inom den privata sektorn – även om den ibland kan behöva bli bättre. Dessutom har den privata sektorn fördelen att konkurrens i sig innebär en form av kontroll.

MYT 1: DET GÅR INTE ATT MÄTA, ALLTSÅ VET VI INGET (ALTERNATIVT: DET GÅR INTE ATT MÄTA, ALLTSÅ ÄR DET DÅLIGT)

Alla som någon gång har försökt utvärdera en komplex verksamhet ställs inför problem kring vad som ska mätas och hur, och hur ska det redovisas. Ett utmärkt exempel på denna problematik, som också behandlas utförligt i rapporten "Konkurrensens konsekvenser", är betyg. Det går att mäta betygens utveckling, men är det säkert att betygen verkligen mäter kunskap?

I SNS-rapporten finns en paradox: dels slås det fast att man inte kan säga vilka effekter valfrihetsreformerna har haft på produktivitet, effektivitet och kvalitet. Dels skriver man att reformerna inte har haft de positiva effekter som reformanhängarna hade hoppats på. Dessa både påståenden går inte ihop.

Genomgående i rapporten "Konkurrensens konsekvenser" underkänns kvalitativa värden, som människors egna upplevelser av olika verksamheter, som relevanta mått. Läraren som trivs bättre på sin friskola än sin kollega på den kommunala skolan, räknas inte då trivsel är en subjektiv uppfattning. Föräldern som uppskattar sitt barns förskola anses inte spela någon roll.

Man kan välja att se det så, att sätta värdet av egna upplevelser till noll. Men det är inte ett ideologiskt neutralt val.¹

I skolkapitlet i SNS rapport problematiseras alternativet till valfriheten: ett skolsystem utan skolval behöver ha en kvalitetsgaranti genom byråkratisk kontroll. Risker anses överhängande att man fokuserar på det enkelt mätbara. Problemet med rapporten är att även den koncentrerar sig på det enkla mätbara. Människors personliga uppfattningar är inte lika enkla att kvantifiera och använda sig av. Det betyder inte att de är oväsentliga, eller att de inte ger oss indikationer på hur verksamheter uppfattas, framför allt av de människor som är mest berörda, antingen som anställd eller som brukare.

Det finns en rad undersökningar som pekar på valfrihetens betydelse. Det behövs bättre sätt att mäta kvaliteten i vård, omsorg och skola, och gärna försök till mer objektiva sådana. Men det är inte samma sak som att dagens mätningar inte kan säga oss något. I den nationella patien-

¹ Vi ska här inte ägna oss åt någon djupare ideologisk analys av detta val, utan nöjer oss med att konstatera att det står i strid mot en liberal uppfattning.

tenkäten, som besvaras av 100 000 svenskar, mäts människors egen uppfattning av till exempel bemötande och väntetid. Av de 20 vårdcentraler som får högst totalbetyg är 17 privat drivna. Och patientenkäter kan vi faktiskt lita på. Studien "The Relationship between Patients' Perception of Care and Measures of Hospital Quality and Safety"² visar att patientenkäter är ett trovärdigt mått som också ofta överensstämmer med andra mått. Studien omfattar 800 sjukhus och relaterar olika mått på patientnöjdhet med tre stora databaser där objektiva kvalitetsmått sammanställts. Detta behöver inte betyda att patienter kan bedöma den medicinska kvaliteten väl, utan kan innebära att de sjukhus som har en väl fungerande styrning uppnår både bättre medicinskt resultat och bättre effektivitet och service i andra avseenden. I Studentbarometern 2010 svarade 62 procent av vård- och omsorgsstudenterna att de tror att en större blandning av privata och offentliga arbetsgivare är positivt för deras möjligheter på arbetsmarknaden.³ Bättre kvalitetsgranskningar inom vården har efterfrågats av områdets aktörer länge – vilket också är anledningen till att den granskande myndigheten Vårdanalys⁴ startade 2010 och just nu håller på att byggas upp. Myndigheten har ett särskilt patient- och medborgarperspektiv.

Lagen om valfrihet (LOV) innebär att alla vårdgivare som uppfyller de krav som ett landsting sätter upp har rätt att etablera sig där och tillhandahålla vård betald med offentliga medel. Ersättningen följer patienterna till den vårdgivare de väljer. Lagen är fortfarande relativt färsk, den började gälla den 1 januari 2010, och därför finns det problem att helt uttala sig om hur kvalitetsutvecklingen kommer att se ut i framtiden. Men av det vi hittills vet kan man redan nu se en effekt. Det finns 23 procent fler vårdmottagningar i dag än före reformen, något som har ökat patienternas valfrihet. Antalet invånare som kan välja mellan två vårdmottagningar inom fem minuters resväg med bil har ökat med en halv miljon. 44 000 personer som tidigare bara hade en vårdmottagning inom 30 minuters bilresa kan nu välja mellan två olika mottagningar. Då invänder vissa, till exempel sammanfattas SNS-rapporten på så sätt, det inte går att hitta några entydiga effektivitetsvinster eller -förluster exempelvis i form av lägre offentliga utgifter för välfärdstjänsterna. Till viss del kan det förklaras genom att det inom stora fält av den offentliga sektorn saknats kvalitetsindikatorer. Man har helt enkelt inte mätt kvalitet inom sin verksamhet – överhuvudtaget. När då reformer som till exempel LOV ställer krav på att landstinget behöver ställa krav uppstår det ett merarbete som inte tidigare fanns. Det kan också bli dyrare. Då kan man snarare hävda att det tidigare var för billigt.

Det går också att, genom att studera skolområdet, där valmöjligheterna har funnits i tjugo år, se om hur framtiden kommer att se ut inom andra välfärdsområden. Friskolereformen har gett effekt,

² Isaac m fl 2010.

³ Vårdföretagarna/Almega 2010.

⁴ Vårdanalys 2011.

även på de "gamla" skolorna. I Skolverkets studie "Konkurrensen om eleverna"⁵ säger 77 procent av de tillfrågade kommunerna att konkurrensen har lett till bättre kvalitet i kommunens egna skolor. En liknande utveckling kan spås inom vårdområdet.

Svenskt Kvalitetsindex (2009) visar i sina mätningar att såväl lärare i friskolor som vårdpersonal inom privat sektor trivs bättre på sina arbeten än de som arbetar inom offentlig sektor. Bland annat är anställda i den privata sektorn mer nöjda med sin ledning. Forskaren Jonas Vlachos, som skrivit ett av kapitlen i SNS-studien, manar dock till försiktighet med statistiken över de anställdas egna upplevelser över verksamheten, bland annat då det finns skillnader mellan vilka de anställda är. Det är en rimlig invändning – det är som sagt ofta svårt att mäta rätt saker, och att mäta på ett bra sätt. Men i kombination med andra faktorer verkar det ändå rimligt att säga att om det finns en effekt, så talar den till valfrihetens fördel.⁶

Både vården och skolan är kvinnodominerade arbetsplatser. Woman's Business Research Institute (Wombri) granskade år 2005 anledningarna till att kvinnor är mer långtidssjukskrivna än män. Resultatet pekade på en kombination av en otillgänglig och/eller icke adekvat vård, låg närvaro på jobbet med mycket deltidsarbete, svaga ekonomiska incitament samt inlåsning i ett yrke och på en arbetsplats där man tycker sig ha små möjligheter att byta. I studien från Wombri uppger hälften av de långtidssjukskrivna att de skulle vilja byta arbete, en femtedel att de skulle kunna arbeta nu om arbetet anpassades till dem och en fjärdedel att de skulle börja arbeta nu om de fick en annan arbetsgivare. Nästan alla långtidssjukskrivna, 93 procent, säger att de vill börja yrkesarbete igen. Utifrån dessa siffror borde man alltså kunna argumentera för att valfriheten för de anställda är en hälsofaktor i sig. De anställda får möjlighet till val mellan fler arbetsgivare, något som ger välfärdsarbetare en starkare ställning på arbetsmarknaden än om enbart en offentlig arbetsgivare finns att tillgå.

Inom den offentliga sektorn är beslutsvägarna ofta långa och tidskrävande, vilket kan vara en anledning till att många som arbetar inom privat sektor framhäver närheten till beslut som en av de främsta fördelarna med deras jobb.⁷ Smidigare organisationer, större möjligheter att påverka och frihet att själv bestämma efterfrågas – och är något man många gånger hittar inom det privata näringslivet.

⁵ Skolverket 2010.

⁶ Enligt Vlachos ska det inte finnas några effekter på lärarnas sjukskrivningstal.

Det skulle stärka argumentet att det inte är någon faktiskt skillnad mellan privat och offentlig drift när det kommer till hälsan.

⁷ Malmberg 2007.

I kapitlet med slutsatser, skrivet av forskningsledaren Laura Hartman, problematiseras kundnöjdheten som mått. Inom alla områden är kunderna något nöjdare hos de privata aktörerna. Detta kan bero på skillnaderna mellan grupperna och deras förväntningar, menar författaren. Ofta har man tagit ett aktivt val som kund till en privat aktör. Detta val kan man då vilja legitimera genom att ge ett högre betyg.

Så kan det förstås vara. Men det kan lika gärna betyda att man som aktiv beslutstagare också har högre förväntningar och därmed är mer kritisk. Betyget kan således lika gärna underskatta skillnaderna i kvalitet. Det vore mycket intressant att titta på detta närmare.

MYT 2: VALFRIHET LEDER TILL SEGREGATION

Boendesegregationen i Sverige är omfattande. Det handlar inte bara om segregation i den betydelse många i dag tänker på ordet, segregation mellan "invandrare" och "svenskar", eller inrikes och utrikes födda. Man kan ofta lika gärna tala om segregation av klasser, eller socialgrupper. Ofta sammanfaller dessa kategorier, men inte alltid.

Eftersom de områden med många synliga invandrare också är de med fler ekonomiskt resurs-svaga – och de få svenskar som bor där är också en selekterad grupp med få möjligheter att fungera som länkar till det svenska samhället - finns det många områden i Sverige som präglas av ett stort utanförskap.

Ett av misstagen då miljonprogrammen byggdes var att man byggde öar där folk endast skulle bo, jobba skulle man göra någon annanstans. År 2006 – före den senaste krisen – var andelen som försörjde sig på annat sätt än arbete 70 procent i grannskapen med mest synliga invandrare. De 30 procent som faktiskt jobbar försvinner därifrån tidigt på morgonen och kommer tillbaka på kvällen, och barnen i området ser i princip aldrig någon som arbetar. De positiva förebilderna saknas. För den som vill skapa bättre möjligheter för sig och sin familj har den bästa lösningen varit att byta bostad, att flytta till ett "svenskt" homogent område.⁸

Men med skolvalet har nya möjligheter tillkommit. Föräldrar i socialt utsatta områden har en möjlighet att ge sina barn en bättre skolgång även om de inte har råd att bosätta sig i områden med attraktiva skolor. Jonas Vlachos skriver i sitt kapitel att det är svårt att säga hur friskolereformen påverkat segregationen. Detta dels på grund av hur boendesegregationen har förändrats under samma period, och dels på grund av att segregation är ett svåråtgångat begrepp. Enligt vissa studier finns det en viss segregations-effekt i och med friskolereformen, men effekten är mycket liten. Dessutom är den beroende av hur och vad man mäter. Vlachos menar vidare att även om skolsegregationen ökat, och om detta i någon utsträckning kan förklaras av friskolereformen, så är det oklart om det vi ser är en segregation som avspeglar elevens familjebakgrund eller om det handlar om en ökad kunskapsspridning mellan eleverna.

Det är uppenbart att Jonas Vlachos i sitt kapitel inte vill dra alltför stora växlar på detta. Resultaten är intressanta, men – återigen – utifrån de resultat som finns är det svårt att säga exakt vad som orsakat vad. Trots detta menar Laura Hartman i sina slutsatser, samt i den artikel hon publicerade på DN Debatt, att det är just friskolereformen, och konkurrensen som följde denna, som har orsakat ökad segregation. Den slutsatsen saknar uppenbart stöd i Jonas Vlachos kapitel.

⁸ Socialstyrelsen 2010.

Anders Lindholm, professor vid Uppsala universitet, behandlar frågan om friskolor och segregation i boken *Friskolorna och framtiden*. Han konstaterar att "boendesegregationen är en klart viktigare förklaring till skolsegregationen än skolvalet."⁹

Tittar man på sjukvården skriver Anders Anell i kapitlet "Hälso- och sjukvårdstjänster i privat regi" att fler utnyttjar vården i Stockholm efter vårdvalet, och det allra mest bland människor i områden med låga inkomster. Man kan alltså misstänka att det funnits en underkonsumtion av vård i dessa grupper tidigare, något som har åtgärdats genom valfrihetsreformen. I SNS-rapporten beskrivs att socioekonomiskt starka grupper är något överrepresenterade hos privata företag, förutom inom vården. Laura Hartman menar att detta antyder att konkurrensutsättning har segregande effekter. Frågan är varför det skulle vara så. I debatten om skolsegregation anses det ofta finnas ett inneboende positivt värde att elever med olika bakgrund möts i klassrummet. Varför detta även skulle gälla patienter på vårdcentraler eller sjukhus är mera oklart. Något egenvärde i att patienter med olika bakgrund möts i väntrummet är svårt att se – det bör snarare vara vårdkvaliteten som står i centrum. Hartmans resonemang skulle vara mer logiskt om man utgår ifrån att privat vård automatiskt håller högre kvalitet än offentlig vård – men det går i så fall emot övriga slutsatser i SNS-rapporten.

I rapporten skriver Laura Hartman att friskolorna, men inte den privata vårdcentralen, kan välja sina kunder. Detta påstående är direkt felaktigt, och har också begåvats med en rättelse på SNS hemsida. Friskolor får, lika lite som vårdcentraler, välja sina kunder. Att felaktigheten olyckligtvis nådde rapporten visar dock att även detta är en vanlig och tyvärr allmänt spridd myt. Därför tål det att påpekas att en av de saker som gör det fria svenska skolvalet unikt är att det ger alla elever och föräldrar, oberoende av inkomst, tillgång till privatskolor – sådant som i alla tider och i alla samhällen brukar vara förbehållet en liten, privilegierad elit.

I Jonas Vlachos kapitel om skolan kan man också läsa att de sociala skillnaderna mellan elever inom fristående och kommunala gymnasier minskat kraftigt under 1990-talet. Ju fler friskolor desto mindre skillnad mellan vem som går i friskola och vem som inte gör det.

Det finns skillnader mellan olika skolformer, men den är mer tydlig mellan icke vinst-drivande skolor och vinstdrivande skolor, än mellan vinstdrivande skolor och kommunala skolor. Faktum är att eleverna i de kommunala skolorna och de vinstdrivande skolorna är mest lika varandra. Föräldrar till elever på icke vinst-drivande skolor har både högre utbildning och högre inkomst än föräldrarna på de andra skolorna.

⁹ Lindbom 2007; se även Lindbom 2011a och 2011b.

MYT 3: FRITT SKOLVAL LEDER TILL BETYGSINFLATION

Det finns problem med styrning och uppföljning av dagens välfärdsverksamheter. Det tycker samtliga forskare i SNS-antologin, inklusive forskningsledaren Laura Hartman. Vi instämmer helt. Låt oss ge ett exempel från verkligheten. En lärare har insett att det bästa sättet för denne att förbättra sin lön är att fokusera på eleverna med starkast föräldrar, de med högst stämman. Dessa elever får extra mycket uppmärksamhet och får också en rad erbjudanden om att göra roliga saker på fritiden, till exempel åka till simhallen, tillsammans med läraren. Samtidigt vittnar övriga lärare om att de barn som är i behov av extra stöd kan gå genom ett helt läsår utan att ha kommit ett steg närmare att kunna läsa eller räkna. Då föräldrarnas uppfattning om lärarna också är lönegrundande på skolan är det mest lönsamt att favorisera vissa elever, satsa på roliga saker och lägga ner mindre tid på "tråkiga" saker som läsovningar. Detta ger glada elever, som i sin tur får glada föräldrar som ger läraren högt betyg, vilket leder till en ökning i lönekuvertet.

Det finns risker för målkonflikter, där skolans akademiska kvalitet inte behöver ha speciellt mycket att göra med hur eleverna trivs i skolan, och vice versa. Men att detta skulle vara orsakat av det fria skolvalet fel är en märklig, för att inte säga direkt felaktig, slutsats. När betygen i årskurs nio väl är satta spelar övriga bakgrundsfaktorer mindre roll för sannolikheten att studera vidare. Eftersom elever med låga slutbetyg i nian är överrepresenterade i våldsstatistik, drogmissbruk, tonårsgraviditeter och självmordsförsök är det viktigt att fokusera på skolresultaten¹⁰ – och det är viktigt att vi har ett betygssystem som är rättvist och lätt att förstå. I SNS slutsatser skrivs det om att det blir fel fokus på fel kvalitetstyp – det vill säga att man mäter och redovisar det man kan i stället för det man vill veta. Betygen får exemplifiera detta genom att man följer upp och redovisar betyg och på så sätt stärker drivkrafterna att generera bra betyg istället för bra kunskaper. (Se även vårt resonemang under myt 1).

Men har då detta med det valfrihet och privata aktörer att göra? Problemet finns i allra högsta grad även hos offentliga producenter. Enligt vår uppfattning agerade statsmakten helt enkelt fel när man avreglerade skolan utan att arbeta fram fungerande instrument för uppföljning och kontroll. Detta är också slutsatsen som presenteras i en annan SNS-bok, Mot bättre vetande – en svensk skolhistoria, skriven av läraren och historikern Hans-Albin Larsson. Hans huvudförklaring till sjunkande skolresultat lyder så här: "I samband med de stora skolreformerna under 1960-talet, då den svenska skolan ansågs hålla en hög kvalitet på alla nivåer påbörjades ett borttagande av det kvalitetsstödande regelverket. Knappast någon trodde att det var av betydelse, eftersom den

¹⁰ Socialstyrelsen 2010.

höga kvaliteten sågs som mer eller mindre självklar.”¹¹ Som synes är detta en process som börjar långt före valfrihetsreformerna. Hans-Albin Larsson visar också hur kostnadsjakt och besparingar inte är något som följer av privatiseringar, utan skedde redan som en effekt av att skolan kommunaliserades.

Dessutom menar även Jonas Vlachos till försiktighet när det gäller att uttala sig allt för tvärsäkert kring en betygsinflation. Det kan till exempel finnas skillnader mellan vilka gymnasieprogram elever från olika grundskolor söker sig till, skillnader som då också leder till skilda resultat mellan kommunala skolor och friskolor gällande kvalitet och betyg. Samma kapitel menar också att det saknas undersökningar på eventuella kvalitetsskillnader mellan olika skolformer.

Dock tyder det mesta på att det har skett en allmän betygsinflation som sammanfaller i tiden med att det fria skolvalet infördes. Om det saknas andra kontrollfunktioner, till exempel tydliga och enhetliga nationella prov, är det rimligt att anta att skolor som vill locka till sig elever använder betygen som konkurrensmedel. Problem med betygsinflation märks också i andra skolsystem, till exempel på flera håll i USA, och som saknar den svenska modellen med valfrihet. Den rimliga lösningen på detta problem är dock att införa bättre kontroller, till exempel nationella prov – inte att avskaffa det fria skolvalet.

Inte heller får man blanda ihop problemet med betygsinflation med problemet att svenska elever tycks få allt sämre kunskaper. På bloggen Ekonomistas, där flera av SNS-rapportens författare är aktiva, gör Jonas Vlachos tydligt att i princip ingenting tyder på att det är konkurrensutsättningen som ligger bakom den svenska skolans negativa resultatutveckling.¹² Vad spelar då egentligen roll för elevernas skolresultat? Utbildningsforskaren John Hattie har studerat ett omfattande material (cirka 50 000 olika undersökningar om skolan, rörande 80 miljoner elever). Han påpekar vikten av att föräldrarna har höga förväntningar på sina barn. Detta är till och med viktigare för elevernas resultat än vilken familjebakgrund eleven har.¹³

Det som kanske spelar störst roll för elevers kunskaper är lärarna.¹⁴ Det finns numera en mängd studier som visar att kvaliteten på svenska lärare över tid har blivit sämre. Vlachos skriver exempelvis att det finns mycket som tyder på att utbudet av studiemotiverade och begåvade lärare att minskat över tiden, både i Sverige och i andra jämförbara länder. Hans visar också att de som

¹¹ Larsson 2011.

¹² Vlachos 2011.

¹³ Hattie 2009.

¹⁴ Se text McKinsey & Co (2007 & 2010) om skolan, där man skriver: "The quality of an education system cannot exceed the quality of its teachers."

ansvarar för rekrytering av lärare inte verkar bry sig om lärarnas pedagogiska kompetens. En undersökning från USA visar att ämneskunskaper och kognitiva egenskaper inte ökar sannolikheten att få jobb – på offentliga skolor!

Det fria skolvalet har inte lyckats förhindra sjunkande kunskaper i skolan. Men det är svårt att finna stöd för påståendet att valfriheten i skolan eller friskolereformen skulle utgöra någon orsak till de sjunkande kunskapsnivåerna.

MYT 4: OM INGEN VÄLJER ÄR REFORMEN ETT MISSLYCKKANDE

Om det finns flera alternativ att välja mellan, är det ett problem om de flesta väljer likadant? Eller ett problem att många väljer att inte välja, utan nöjer sig med det alternativ man blir tilldelad? Det finns en tendens i SNS-rapporten att se det som ett problem att folk väljer för lite, eller snarare att det är ett bevis på att välfärdsreformerna inte fungerar. Det är för få som byter skola eller vårdgivare för att man ska kunna säga att reformerna har varit lyckade.

Detta är ytterligare ett exempel på en ideologisk utgångspunkt som finns i rapporten, men som inte är uttalad.

Men valfrihet ska inte mätas i hur många som faktiskt väljer ett av flera alternativ, eller byter från ett alternativ till ett annat. Valfriheten har, anser vi, ett värde i sig. Laura Hartman skriver i avslutningen av slutsatserna att valfriheten uppfattas som värdefull, oavsett om den leder till effektivitets- eller kvalitetsvinster. Det är korrekt! Det är precis det som är en av de viktigaste effekterna av valfrihet.

Låt oss illustrera med ett trivialt exempel. Det finns i en välsorterad butik säkert fler än 30 olika sorters tandkräm att välja mellan. De allra flesta människor använder dock alltid samma sort som de gjorde senast. Att det ändå finns 30 sorter beror på att folk väljer olika – men sedan håller fast vid sitt val. Skulle man ta bort 29 sorter skulle missnöjet jäsa, även om varje individ tycker att det kunde räcka med en sort. Det är helt enkelt omöjligt att komma överens om vilken sort som är "bäst" och som "alla borde ha".

Däremot är det en helt annan sak om bristen på val eller byten beror på att folk inte har möjlighet att välja, t ex om det bara finns en skola i kommunen, eller om det bara finns en vårdcentral, eller att medborgarna inte har tillräckligt med information för att kunna göra ett val. Ett medvetet icke-val är inte ett misslyckande, medan ett omedvetet icke-val är det.

Men det betyder inte, som Laura Hartman påstår, att valet är oåterkalleligt. Är patienten/eleven/den anhöriga inte nöjd med verksamheten så går det att byta. Visst kan det i en hel del fall vara svårt, till exempel att byta skola mitt i en termin eller flytta från ett äldreboende, men valet är inte oåterkalleligt. Däremot bör man sträva efter att ett omval inte sker på grund av bristande kvalitet.

MYT 5: DET FINNS INGEN KONTROLL AV DEN PRIVATA SEKTORN

Ett vanligt tema, som även märks i SNS-rapporten, är att det inte finns tillräcklig kontroll, utvärdering och uppföljning av de privata alternativen i välfärdssektorn. SNS-rapportens viktigaste slutsats är som sagt att det har skett för lite utvärdering och att kunskapsläget är bristfälligt. Forskarna konstaterar att det råder stor brist på mätbara effektivitetsvinster.

Detta är dock inte unikt för valfrihetsreformerna eller välfärdssektorn. Samma diskussion återkommer när man talar om det som brukar kallas avregleringar, dvs konkurrensutsättning av branscher som el, tele, post, taxi och apotek. Även här brottas man med mätproblem.

En skillnad mellan telemarknaden och välfärdstjänster som vården eller skolan är, som SNS-forskarna uttrycker det, att det helt enkelt inte får gå fel. "En ungdom som utsätts för dålig behandling på ett behandlingshem, en elev som får en undermålig utbildning eller en gammal person som vanvårdas är aldrig acceptabelt och dessutom mycket kostsamt att reparera."¹⁵

Vi kan bara instämma. Någon annan ambition vore orimlig. Samtidigt är detta ett praktexempel på det som statsvetaren Bo Rothstein kallar Nirvana-argument, det vill säga att (den bristfälliga) verkligheten jämförs med ett utopiskt (och fiktivt) tillstånd.¹⁶ Det torde också vara uppenbart för alla seriösa debattörer och forskare att den ambition som SNS-forskarna ger uttryck för aldrig har motsvarats av situationen i verkligheten, vare sig före eller efter valfrihetsreformerna. I skrivande stund pågår exempelvis en stor debatt om hur alla de som utsattes för vanvård i familjehem under perioden 1920-1980 ska få ersättning från staten.¹⁷ Denna tidsperiod innefattar hela den offentliga sektorns expansion, men inte valfrihetsreformerna. Uppenbarligen är inte offentlig reglering, offentligt huvudmannaskap eller frånvaro av valfrihet någon garanti för inget går fel.

Däremot innebär konkurrensen i sig en form av kontroll, något som SNS-forskarna förvånande nog inte tycks lägga någon särskild vikt vid. Möjligheten att välja bort, att rösta med fötterna, är en av de viktigaste kontrollfunktionerna som finns, oavsett om vi talar om en helt fri varumarknad eller en helt offentlig tjänstemarknad – eller för den delen länder. När missnöjda sjuksköterskor säger upp sig och byter arbetsgivare skickar det en automatisk signal till sjukhusledningen, som tvingas vidta åtgärder. När missnöjda föräldrar överger en skola slår det direkt mot skolans ekonomi, och

¹⁵ Anell m fl 2011.

¹⁶ Rothstein 2010.

¹⁷ Sydsvenskan 2011.

ledningen (för skolan eller kommunen) tvingas vara lyhörd och genomföra förändringar – annars tvingas skolan förr eller senare att lägga ner.¹⁸

SNS-forskarna skriver vidare att "konkurrensutsättning och privatisering av välfärdssektorerna måste kombineras med system för uppföljning och kontroll." Det är både rätt och fel. Rätt i att uppföljning och kontroll behövs. Fel i att detta särskilt skulle behövas vid konkurrensutsättning och privatisering. Om man inte har någon annan kontroll innebär själva förekomsten av konkurrens att det åtminstone finns en inbyggd kontroll i och med detta. Behovet av kontroll är således större i icke konkurrensutsatt verksamhet. Men vi instämmer helt i det som SNS-forskarna skriver lite längre fram: "Naturligtvis kan brister finnas inom all verksamhet, vilket innebär att både privat och offentlig verksamhet måste kontrolleras."

Ytterligare ett argument som Laura Hartman för fram i DN är att välfärdsmarknader kräver "särskilt informerade kunder" för att fungera. Även här gör hon sig skyldig till ett "Nirvana-argument". Sannolikheten att en enskild elev, förälder, patient eller vårdtagare har perfekt information är förstås noll. Men det har rimligen inte heller någon politiker eller tjänsteman heller. Just eftersom det rör sig om komplexa verksamheter är valfriheten särskilt viktig. Även här blir det tydligt att det inte är ideologiskt neutralt att sätta värdet av valfrihet till noll.

Avslutningsvis måste också sägas något om påståendet att valfrihet inte har lett till några effektiviseringar. "Vi kan inte hitta några vetenskapliga belegg för att de högt ställda förhoppningarna har infriats", skriver Laura Hartman i DN-artikeln.

Även här finns en tydlig parallell till debatten om avregleringar. Ofta ställs höga – men orimliga – förhoppningar på vad en avreglering av till exempel telemarknaden eller apoteksmarknaden ska innebära. Ofta förväntar man sig lägre priser, ökad tillgänglighet och bättre kvalitet. Utvärderingarna av de senaste årens avregleringar visar också tydligt att konkurrensen leder till förbättringar, men sällan så stora förbättringar som de största entusiasterna hävdar.¹⁹ I vissa fall stiger priserna, men tillgängligheten ökar också.

¹⁸ Det extrema, men illustrativa, exemplet på "rösta med fötterna" är förstås förekomsten av järnridån som delade Europa. De Sovjetstyrda kommuniststaterna var tvungna att fysiskt hindra människor från att lämna territoriet, eftersom de inte accepterade avvikande åsikter och inte ville anpassa sina system. De som inte såg någon annan utväg valde då att lämna landet, eftersom det fanns konkurrerande system i väst. Detta är ett starkt skäl till varför valfrihet också bör tillskrivas ett egenvärde, och det ska erkännas att det förvånar oss att denna uppfattning alltjämt kan beskrivas som "ideologisk".

¹⁹ För en mer noggrann genomgång, se Eriksson 2011.

Avgörande för hur reformen lyckas är hur den genomförs, och hur det nya regelverket utformas. Här har forskningen en stor uppgift i att ge bättre kunskap och ta fram bättre modeller. Men det kräver andra frågeställningar än de som ligger bakom just denna rapport.

REFERENSER

Anell, Anders m fl (2011), "Den hätska debatten efter vår rapport är häpnadsväckande". *Newsmill* 12 september, <www.newsmill.se/artikel/2011/09/12/den-h-tska-debatten-efter-v-r-rapport-r-h-pnadsv-ckande>.

Eriksson, Maria (2011), "Avreglera mera och bättre". Stockholm: Timbro (Rapport 10 augusti), <www.timbro.se/innehall/?isbn=9175668154&flik=4>.

Hattie, John A C (2009), *Visible learning : a synthesis of over 800 meta-analyses relating to achievement*. New York: Routledge.

Isaac, Thomas m fl (2010), "The relationship between patients' perception of care and measures of hospital quality and safety, 2010". *Health Services Research*, vol 46, nr 4, sid 1024–1040, <<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1475-6773.2010.01122.x/full>>.

Larsson, Hans Albin (2011), *Mot bättre vetande : en svensk skolhistoria*. Stockholm: SNS Förlag

Lindbom, Anders, red (2007), *Friskolorna och framtiden*. Stockholm: Institutet för framtidsstudier.

Lindbom, Anders (2011a) "Segregation kan inte skyllas på det fria skolvalet". *Newsmill* 17 januari/1 september, <www.newsmill.se/artikel/2011/01/16/professor-segregation-kan-inte-skyllas-p-det-fria-skolvalet>.

Lindbom, Anders (2011b), "Slutreplik: Tro och forskning om skolsegregation". *Newsmill* 13 februari/1 september, <www.newsmill.se/artikel/2011/02/11/slutreplik-tro-och-forskning-om-skolsegregation>.

Malmberg, Anna (2007), "Eget företagande : enkät bland medlemmar i vårdförbundet". Stockholm: Vårdförbundet (Rapport nr 2, 2007 U), <https://www.vardforbundet.se/Documents/Rapporter/Nationella/Eget%20foretagande_0702.pdf>.

McKinsey & Co (2007), *How the world's best-performing school systems came out on top*. London (McKinsey report 2007), <www.mckinsey.com/App_Media/Reports/SSO/Worlds_School_Systems_Final.pdf>.

McKinsey & Co (2010), *How the world's most improved school systems keep getting better*. London (McKinsey report 2010), <www.mckinsey.com/clientservice/Social_Sector/our_practices/Education/Knowledge_Highlights/How%20School%20Systems%20Get%20Better.aspx>.

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

Skolverket (2010), *Konkurrensen om eleverna*. Stockholm (Rapport 346), <www.skolverket.se/2.3894/publicerat/2.5006?_xurl_=http%3A%2F%2Fwww4.skolverket.se%3A8080%2Fwtpub%2Fws%2Fskolbok%2Fwpubext%2Ftrycksak%2FRecord%3Fk%3D2394>

Socialstyrelsen (2010), *Social rapport 2010*. Stockholm, <www.socialstyrelsen.se/publikationer2010/2010-3-11>.

Sydsvenskan (2011), "Ingen ersättning till vanvårdade". 10 september, <www.sydsvenskan.se/sverige/article1542736/Fosterhemsbarn-utan-ersattning.html>.

Vlachos, Jonas (2011), "Reglering av skolmarknaden". *Ekonomistas*, 8 september, <<http://ekonomistas.se/2011/09/08/reglering-av-skolmarknaden>>.

Vårdanalys (2011), Myndigheten för vårdanalys (hemsida). Stockholm, <www.vardanalys.se>.

Vårdföretagarna/Almega (2010), *Studentbarometern : första halvåret 2010*. Stockholm, <www.vardforetagarna.se/web/Studentbarometern_1.aspx>.

TIMBRO ARGUMENT [VÄLFÄRD], KUNGSGATAN 60, BOX 3037, 103 61 STOCKHOLM
TEL 08 587 898 00, WWW.TIMBRO.SE

