

Privatiseringens effekter

Översikt av vad forskningen har att säga
om skillnader mellan offentlig och privat drift

Utgivare: **Arbetarrörelsens Tankesmedja**, a-smedjan.se

Författare: **Anne-Marie Lindgren**

Januari 2013

Författaren ansvarar för innehåll och åsikter

Omslagsbild: Landstinget Gävleborg

Tryck: Socialdemokraternas Hus AB, Stockholm, 2013

ISBN: 978-91-86919-12-2

INLEDNING

När den skattefinansierade välfärdssektorn – vård, skola, omsorg – under 1990-talet på allvar öppnades för privata, och därmed också vinstdrivande, företag, var de centrala argumenten att det skulle innebära ett mer varierat utbud och därmed ökad valfrihet för medborgarna, samtidigt som konkurrensen mellan olika företag skulle innebära att kostnaderna pressades. Kvaliteten skulle samtidigt öka genom att dåliga företag slogs ut i konkurrensen.

Ett inte ovanligt argument var dessutom att privat verksamhet i sig själv var mer effektiv än offentligt driven, varför en högre andel privata företag i sig själva skulle leda till lägre kostnader. Det fanns forskningsstudier som pekade på detta, men också studier som inte fann några belägg för detta utan drog slutsatsen att styrformerna för verksamheterna snarare än driftsformerna var det avgörande.

I dag, med över två decenniers praktiska erfarenheter som grund, tenderar forskningen att vara mer tydligt kritisk än vid 1980-talets slut. Som ett underlag för debatten inför den socialdemokratiska partikongressen i april 2013 gör A-smedjan här en genomgång av ett antal aktuella forskningsrapporter.

***Anne-Marie Lindgren** är fristående debattör och utredare, tidigare utredningschef i Arbetarrörelsens Tankesmedja.*

Några genomgående slutsatser

Forskningen kring effekterna av privatiseringarna är inte heltäckande, men heller inte så begränsad att det inte går att se ett tämligen tydligt mönster. Det finns ett växande antal såväl svenska som internationella studier, och det pågår flera projekt som kommer att ytterligare öka kunskaperna. Några slutsatser är genomgående i såväl svenska som internationella studier:

- 1.** De går inte att belägga några systematiska kostnads- och kvalitetsskillnader mellan offentligt och privat drift. Andra faktorer än själva driftsformen är avgörande.
- 2.** Det samhälleliga regelverket kring privatiseringarna avgör hur goda eller dåliga effekterna av dem blir. Då är det nödvändigt att inse att om/när när en betydande del av den skattfinansierade välfärdsproduktionen sköts av privata (vinstsyftande) företag krävs andra typer av regelverk och kontrollmekanismer än när produktionen sker så gott som helt i offentlig regi.
- 3.** Privata entreprenader inom ”hårda” sektorer – som tekniska tjänster, sophämtning eller snöröjning – har visat sig kunna leda till kostnadssänkningar. Förutsättningarna är då tydliga kontrakt med preciserade krav från beställarens sida och en återkommande uppföljning av verksamheten; med otydliga kontrakt finns däremot risker för problem för beställaren. Några kvalitetshöjningar går som regel inte att uppmäta, men inte heller kvalitetssänkningar; beställaren får det som preciserats i kontraktet.
- 4.** Privatiseringar inom ”mjuka” sektorer – omsorg, vård, undervisning – kan inte visas ha gett vare sig kostnadssänkningar eller kvalitetshöjningar på övergripande nivå, även om det naturligtvis går att hitta enskilda exempel på det. De flesta studier finner att kostnader och kvalitet är tämligen likvärdiga, genomsnittligt sett, mellan olika driftsformer. I de fall man hittar skillnader är det snarast till fördel för offentlig eller icke-vinstbaserad drift. (Anm. Detta senare är i huvudsak studier som avser sjukhusvård.)

5. När offentliga monopol (eller näst intill monopol) inom produktionen av välfärdstjänster bryts upp genom att privata företag släpps in kan kostnaderna initialt minska, men effekten klingar av efter en tid. En rimlig slutsats är att själva konkurrensutsättningen inledningsvis innebär att gamla stelbentheter i systemet bryts, vilket betyder att det fungerar mer effektivt än förut. Men när dessa stelheter justerats, skapar fortsatta privatiseringar inga ytterligare kostnadsfördelar. Det är dock möjligt, men inte säkert, att konkurrensen innebär att den fortsatta kostnadsökningen dämpas något.

6. En tolkning många forskare gör är att det är själva konkurrensen, inte vilka driftsformer som är inblandade i den, som får effekt. Det är med andra ord människors möjlighet att välja inom ramen för det existerande utbudet av tjänster snarare än flera olika driftsformer, som är det avgörande. Ett garanterat kundunderlag av det slag de gamla bostadsbanden till skola, vård och omsorg innebar – i praktiken en form av monopol – skapar ju inget tryck på den som driver verksamheten att utveckla och förbättra den; när elever och patienter kan välja mellan flera utförare tvingas alla att skärpa sig. Men det gäller även om det ”bara” är offentliga verksamheter som konkurrerar med varandra.

7. Samtidigt kan konkurrens leda till en splittrad utveckling, där vissa grupper kan dra fördel av konkurrensen medan andra snarare upplever försämringar. Särskilt inom skolan är denna dubbla utveckling tydlig, men tendensen syns även inom primärvården. Vissa grupper – eller vissa orter/regioner – är mindre intressanta att konkurrera om, därför att de från vinstsyftande företags utgångspunkter antingen är för kostnadskrävande eller därför att de erbjuder ett otillräckligt kundunderlag. Privata producenter kommer därför inte att intressera sig för dem.

Några viktiga studier – en kunskapsgenomgång

A. Övergripande studier

- Så tidigt som 1991 kom en omfattande studie av privatiseringsprojekt inom hälso- och sjukvården i USA, gjord av Harvard-professorn John D Donahue, med titeln *"The Privatization Decision – Public Means, Private Ends"*. (I svensk översättning heter boken *"Den svåra konsten att privatisera"* och gavs ut på SNS förlag, dock i dag slutsåld). Den engelska titeln pekar på ett problem som uppstår, när producenten av skattefinansierade tjänster har egna intressen att bevaka – intressen som inte självklart sammanfaller med de syftena bakom skattefinansieringen.

Donahue finner att privatiseringsprojekt kan lyckas inom den tekniska sektorn, men att mycket hänger på beställarens kompetens och vilka regler som ställs upp. När det gäller den sociala sektorn avråder han från privatiseringar, främst beroende på problemen att precisera tillräckligt tydliga krav för de ofta sammansatta, och i tiden utdragna, processer som tjänster som utbildning och omsorg handlar om. Det gör att utrymmet för producentens intressen – som alltså inte alltid sammanfaller med de samhälleliga – blir för stort, och kan snedvrida utfallet.

- En mycket uppmärksammas studie, som kom hösten 2011, är *"Konkurrensens konsekvenser – vad händer med svensk välfärd?"*, som gavs ut på SNS förlag. Det är en brett upplagd forskningsgenomgång inom flera välfärdssektorer: skola, barnomsorg, äldreomsorg, sjukvård, äldreomsorg, arbetsförmedling och familjestöd. Forskare inom respektive område, som även själva forskar kring välfärdsreformerna, svarar för genomgången.

Kärnmeningen i rapporten lyder:

"De befintliga forskningsresultaten visar på varken några entydiga effektivitetsvinster eller -förluster i form av minskade offentliga utgifter. (...) På de flesta områden går det inte heller att belägga några tydliga kvalitetsvinster."

Rapporten konstaterar också:

"Konkurrensutsättningen har – åtminstone hittills – inte varit den mirakelmedicin som många hoppades skulle ge högre effektivitet och kvalitet."

- Liknande slutsatser finns i en likaså bred forskningsgenomgång från det danska kommunforskningsinstitutet (AKF, numera ingående i ett nybildat forskningsinstitut, KORA). Studien, som kom våren 2012, har titeln *Effects of contracting out public sector tasks – A research-based review of Danish and international studies from 2000-2010*. Forskarna vid AKF har gått igenom närmare 4 000 studier som, på olika håll, gjorts av privatiseringars effekter och djupstuderat ca 100, som dels har mer övergripande karaktär, dels bedömts som metodologiskt hållbara.

Rapporten konstaterar att det inte finns forskningsrelaterade belägg för att kostnadsbesparingar eller kvalitetshöjningar uppstår som följd av privatiseringar inom den sociala sektorn, och inga belägg för höjd kvalitet inom den tekniska sektorn men troligen en viss kostnadspress. AKF-studien bekräftar här slutsatserna i John D. Donahues studie. Rapporten refererar också flera studier som funnit initiala kostnadseffekter av privatiseringar som sedan klingar av, men skriver också att *”many of the reviewed studies also indicate that it is not the private companies but the competitive situation itself that creates cost savings when lower prices from contracting out are achieved”*.

- AKF/KORA publicerade också hösten 2012 en pilotstudie, *Ökonomisk effekt af private leverantörer varierer fra sektor til sektor*, som jämför kostnaderna för tekniska tjänster, barnomsorg och äldreomsorg i danska kommuner med hög respektive låg andel privata utförare. Studien visar lägre kostnader för tekniska tjänster i kommuner med hög andel privata utförare men högre kostnader för barnomsorg. För äldreomsorg finner man inga skillnader.

- European Observatory on Health Systems and Policies (en forskningsinstitution inom ramen för WHO med ett antal samarbetspartners innefattande bland andra EU-kommissionen, EIB, Världsbanken och London School of Economics) har genomfört ett stort antal empiriska studier av sjukvårdssystem och sjukvårdsreformer. 2002 kom en rapport med titeln *”Regulating entrepreneurial behaviour in European Health Care Systems”* som understryker dels nödvändigheten av preciserade krav och kontrakt vad gäller privata entreprenörer, dels generellt att privat företagande måste styras och regleras, om inte viktiga samhällseliga mål ska gå förlorade. Samt konstaterar att *”the potential scope for dysfunctional outcomes from unconstrained entrepreneurialism in the health sector is vast.”*

Det heter också att: *"Although economist orthodoxy asserts that private providers are more efficient than public ones, no evidence of that emerges from the European experience. The corresponding policy implication would be to promote innovation, experimentation and the contestability of provision rather than competition and privatization for their own sake."*

I en annan rapport – med titeln *Health systems in transition: learning from experience (2004)* – från samma forskningsinstitut betonas vikten av hög upphandlarkompetens hos sjukvårdsmyndigheterna: *"The technical and administrative capacity of purchasers needs to be strengthened to exert maximum pressure for provider efficiency"*. Samma rapport framhåller också institutionella förhållanden (som ersättningsregler, tydliga kontrakt, kontrollmekanismer) och professionalism hos den medicinska personalen som mer betydelsefulla faktorer för kvalitet, effektivitet och kostnader än själva driftsformerna.

B. Sektorsvisa studier

- Socialstyrelsen kom 2004 med en jämförande studie av eventuella skillnader mellan offentlig och privat äldreomsorg. Man konstaterade att underlagsmaterialet var tunt, men att det inte pekade på några generella skillnader mellan olika driftsformer; däremot fanns vissa indikationer att *"konkurrensutsättningen kan ha bidragit till att öka kvalitetsmedvetandet i verksamheterna"*. I en ny utvärdering 2012, *Kommunal eller enskild regi, spelar det någon roll?*, skriver man som 2004: det går inte att belägga några systematiska skillnader mellan privat och offentlig drift för vare sig kostnader eller kvalitet. Dock konstaterar rapporten att personaltätheten är ca 10 procent högre inom kommunal drift, och att andelen anställda med minst 85 procents tjänst är högre.
- Effekterna av avregleringarna av elmarknaden, inrikesflyget, taxi, telekomsektorn, posten och järnvägen utvärderades genom en statlig utredning, *Liberalisering, regler och marknader* (SOU 2005:4). Utredningens slutsats var att man i ett enda fall – telekomsektorn – kunde visa på sjunkande priser, men att det också kunde ha samband med den snabba tekniska utvecklingen i

denna sektor. För övriga branscher noterades inga kostnadssänkningar, snarare var tendensen stigande kostnader. Kritiken mot avregleringen av järnvägen respektive elmarknaden har ytterligare skärpts sedan denna rapport kom. Den dominerande uppfattningen är i och för sig att en förändring av det gamla systemet var önskvärd, men att formerna för avregleringen blev helt fel.

- Arbetsförmedlingen har utvärderat de s.k. jobbcoacherna i en rapport från 2009, *"Interna och externa coachningstjänster – en utvärdering av resultatet"*. Rapporten konstaterade att de som anlitat privata coacher fick praktikplatser något oftare än de som haft arbetsförmedlingens coacher, men att de som gått hos arbetsförmedlingen fick anställning något oftare än de som haft privat coach.

Institutet för arbetsmarknadspolitisk forskning (IFAU) har likaså utvärderat coachningsverksamheten (rapport 2012:24, *Vad innebär det att bli coachad?*) och finner inga skillnader i resultat mellan arbetsförmedlingen och de externa coacherna.¹

En tidigare rapport från IFAU med titeln *Betalt efter resultat – utvärdering av försöksverksamhet med privat arbetsförmedling* (rapport 2009:23) hittar heller inga belägg för några skillnader i effektivitet mellan privata och offentliga arbetsförmedlingar.

- IFAU har också jämfört effekterna av offentlig respektive privat anordnad arbetslivsinriktad rehabilitering. Resultaten återfinns i deras rapport 2012:13 och kan sammanfattas med rubriken över pressmeddelandet om rapporten: *"Lika stor jobbchans med privat och offentlig rehabilitering"*. De beräkningar rapportförfattarna gjort visar inte heller på att det skulle finnas några kostnadsskillnader.

- En studie från Institutet för Näringslivsforskning – *"Privatization of Credence Goods: Evidence from Residential Youth Care"*, 2008 – fann att kostnaderna för privat driven ungdomsvård var dubbelt så höga som för kommunalt driven vård. Till en del berodde det på längre vårdtider, vilket kunde förklaras med ett något annor-

¹ IFAU finner dessutom att jobbcoachningen som helhet haft små effekter, att effekterna var relativt bäst 2009 när arbetsmarknaden började återhämta sig, men minskade när läget stagnerade, och att de personer som fick jobb via coachningen i huvudsak fick temporära anställningar, timanställningar o dyl.

lunda urval av ungdomar, men flera indikatorer tydde samtidigt på att de privata vårdhemmen satsade mindre på kvalitet. Rapportens slutsats var att kommunalt driven vård var att föredra när det handlade om ungdomar med inte särskilt allvarliga problem, medan valet var mera osäkert när det gällde ungdomar med grava sociala problem. Dessa ungdomar behöver längre vårdtider, vilket oftare erbjöds av de privata vårdhemmen, men det krävs också kvalitativt goda vårdinsatser, och där är det mer blandat vad de privata vårdhemmen erbjuder.

- Statskontoret driver på regeringens uppdrag ett projekt för utvärdering av effekterna av Lagen om valfrihet (LOV). En första rapport kom 2012 med titeln *”Lagen om valfrihet: Hur påverkar den kostnader och effektivitet i kommunerna?”* (rapport 2012:15). Den studien gäller kommuner som infört LOV inom hemtjänsten. Rapporten finner en tendens till snabbare utveckling av de totala kostnaderna i kommuner som infört LOV, främst beroende på att de administrativa kostnaderna för kontroll och uppföljning ökat. Rapporten menar samtidigt att detta ger kommunen bättre kontroll över kostnaderna för själva omsorgen, något som innebär att pengarna där används mer effektivt.

Kommentar: Statskontorets rapport pekar som flera andra studier på den roll som ersättnings- och uppföljningssystem spelar. Samtidigt visar rapporten på att detta också kostar – så även om det är utmärkt om själva verksamhetspengarna därigenom används mer effektivt, kan man ändå inte räkna med att de totala kostnaderna minskar.

Blev kvaliteten bättre?

Mätproblem

Studierna av privatiseringarnas effekter rör mer kostnaderna än kvaliteten; kvalitet är ett mer svårbestämt begrepp än kostnader och därmed svårare att mäta. De studier – och den statistik – som finns tyder dock inte på att det finns några systematiska kvalitetskillnader mellan olika driftsformer. Däremot finns vissa indikationer på att vinstintresset kan innebära kostnadsnedskärningar som får tvivelaktiga effekter för kvaliteten; på den punkten är regelverk och systemet för utvärdering och kontroll avgörande.

- Man kan, mer allmänt, konstatera att privata verksamheter ofta visar lägre insatser av vissa produktionsfaktorer som brukar anses ha betydelse för kvaliteten. Personaltätheten är genomsnittligt sett lägre i privat barnomsorg, i privata vinstsyftande skolor och i privat äldreomsorg, och personalens genomsnittliga utbildningsnivå lägre. Fristående skolor satsar mindre på elevvård och studierådgivning än kommunala skolor, de har färre specialsalar och saknar i många fall skolbibliotek, trots att det senare numera krävs enligt skollagen. Omvänt satsar fristående skolor mer på läromedel, framför allt datorer, än kommunala, och privata äldreboenden erbjuder oftare än kommunala möjligheten att välja mellan två olika rätter till middagen.

En tolkning av det kan vara att de privata företagen här verkligen arbetar med alternativa metoder, där neddragningar på en kvalitet – exempelvis personal och specialsalar – kompenseras med satsningar på andra kvaliteter, som datorer eller fler måltidsalternativ. En fråga i sammanhanget är dock om lägre personaltäthet i äldreomsorgen kan kompenseras med större frihet att välja middagsmat, eller om fler datorer i skolan är fullgod ersättning för läroledd undervisning.

Så en något dystrare tolkning blir då att de privat drivna företagen drar ner på mer kostnadskrävande men samtidigt mer grundläggande faktorer, och kompenserar det med attraktiva kringtjänster av inte samma grundläggande betydelse. Som kostar mindre och med det skapar en vinstmarginal.

Det säger samtidigt något om problemen att mäta kvalitet – det är många faktorer som ingår i bedömningen, och hur väger man dem egentligen mot varandra?

Några studier om utvecklingen i skolan belyser ytterligare problemet med att mäta kvalitet och kvalitetsförändringar, när det handlar om sammansatta och ofta långsiktigt verkande processer – vilket utmärker många välfärdstjänster.

- Det finns en studie av betygssättningen i skolor med olika driftsform, som indikerar att den lägre lärartätheten i vinstsyftande fristående skolor får effekter för kvaliteten. Studien, som refereras i skolavsnittet i *Konkurrensens konsekvenser*, jämför de genomsnittliga slutbetygen i gymnasiet för elever som tagits in dit på samma meritpoäng från respektive kommunal grundskola, icke-vinstsyftande friskola samt vinstdrivande friskola. Jämförelsen visar att eleverna från de vinstsyftande friskolorna får genomsnittligt lägre slutbetyg från gymnasiet än eleverna från kommunala skolor och från icke-vinstsyftande skolor. Det kan tyda på att den lägre lärartätheten i de vinstdrivande skolorna fått effekter i form av en svagare kunskapsbas för eleverna, något som dolts genom en viss överbetygssättning men som kommit till synes under den fortsatta skolgången. Till saken hör också att den lägre genomsnittliga personaltätheten som statistiken visar för de fristående skolornas del förklaras just av de vinstsyftande skolorna; de icke-vinstsyftande (som utgör en minoritet av friskolorna) har t o m något högre lärartäthet än de kommunala.

Det här pekar på ett problem med att utvärdera kvalitet, nämligen att det inte alltid är enkelt att hitta tillförlitliga mätinstrument. Just betyg är ett ganska otillförlitligt mätinstrument, dels därför att betygssättning inte är någon exakt vetenskap, dels därför att det finns en del möjligheter att manipulera systemet.

De följande exemplen visar på att betygssättning och kunskapsmätning inte alltid är samma sak, och att betygsresultat och kunskapsresultat kan se olika ut.

- PISA är en internationellt jämförande studie av 15-åringars skolresultat, som görs återkommande vart tredje år, och som dessutom studerar vilka faktorer inom skolsystemet som har betydelse för resultaten. Den senast avrapporterade omgången, PISA 2009, redovisas i Skolverkets rapport *Rustad att möta framtiden?* som kom 2010.

PISA 2009 finner inga belägg för att det har betydelse för skolresultaten om skolsystemet har omfattande inslag av konkurrens mellan olika skolor och driftsformer.

- Såväl PISA som andra återkommande internationella studier visar att svenska elevers resultat försämrats sedan 1990-talets mitt; från att ha legat över genomsnittet för de deltagande länderna finns resultatet nu kring eller i vissa fall under genomsnittet. Utvecklingen sammanfaller i tid med friskolesystemets expansion. Det finns inget entydigt orsakssamband; möjligen kan den minskade likvärdighet, som åtminstone delvis hänger ihop med valfrihetsreformerna, vara en delförklaring. Däremot kan man göra noteringen att den ökade konkurrensen inte, som förhoppningen var, lett till några förbättringar i jämförelse med andra länder.

En fallstudie

En annan studie från IFAU, *Har den växande friskolesektorn varit bra för elevernas utbildningsresultat på kort och lång sikt?* (rapport 2012:17) visar på andra problem, som att en given förändring kan innebära både positiva och negativa effekter med avseende på kvaliteten inom hela systemet.

Enligt denna rapport har genomsnittresultaten i grundskolan ökat snabbare i kommuner med hög andel friskolor än i andra kommuner. Slutsatsen att med fler friskolor ökar resultaten även i de kommunala skolorna, dvs. fler friskolor är bra för hela skolväsendet.

Det är i sig inte förvånande om ökad konkurrens skulle leda till bättre resultat – det är den effekt konkurrens enligt alla teorier ska ha. Det krävs heller ingen avancerad statistisk metodik för att konstatera att genomsnittsvärdena för betygen i årskurs 9 stigit snabbast i kommuner med höga andelar fristående skolor. Skolverkets statistik visar, exempelvis, att det genomsnittliga meritvärdet för de tre storstäderna, med numera 27 procent av eleverna i fristående skolor, ökat från 203,5 år 1998 till 218,3 2012, alltså en ökning med 14,8 poäng. Under samma period har genomsnittsvärdet i den kommungrupp som kallas varuproducerande kommuner och som har en andel friskoleelever på 2,7 procent ökat från 196,8 till 201,2, en betydligt lägre ökning med 4,4 poäng.

Men, och det är ett viktigt men, även om genomsnittsvärdena stigit påtagligt i friskskoletäta kommuner, betyder det inte att värdena stigit i alla kommunens skolor. Tvärtom ökar skillnaderna mellan olika skolor. Det är alltså inte så att hela betygskurvan förflyttats uppåt, vilket den skulle ha gjort om resultaten förbättrats i samtliga skolor. Snarare har kurvan blivit brantare, dvs. det är lutningen som förändrats. En grupp skolor står stilla på redan låga värden, och några av skolorna i den gruppen sjunker ytterligare. Samtidigt ökar värdena, ibland mycket kraftigt, i andra grupper av skolor.

Och det finns systematiska skillnader mellan grupperna. Skolorna med stillastående låga eller sjunkande värden finns i socialt utsatta förortsområden, med höga andelar lågutbildade, arbetslösa och höga ohälsotal. Skolorna med de tydligt stigande värdena har höga andelar elever med välutbildade föräldrar och finns i områden med låg arbetslöshet och låga ohälsotal. I Göteborg, exempelvis, hade de åtta skolorna med lägst betygsvärden ett genomsnitt på 174,4 år 1998 och 154 år 2011; resultaten kan mycket tydligt kopplas till sociala bakgrundsfaktorer. De åtta skolorna med högst värden låg 1998 på ett genomsnitt motsvarande 225,1, och 2011 på 236,8. Också här korrelerar resultaten med sociala bakgrundsfaktorer

De skolor som gynnats av skolkonkurrensen är alltså vissa bestämda elevgrupper, medan andra grupper lika tydligt missgynnats. Det konkurrensen har gjort, det är att öka genomsnittsvärdena, men också spridningen i resultat. Likvärdigheten i skolan har alltså minskat, vilket är detsamma som att skolans möjligheter att ge alla barn likvärdiga möjligheter till bra resultat försämrats.

Det är en kvalitetsförsämring.

Sedan är det en annan historia att de här stigande genomsnittsn, eller snarare de stigande resultaten i vissa skolor, inte går ihop med det som flera internationella jämförelser visar (se ovan), nämligen att svenska elevers kunskaper stadigt blivit sämre sedan 1990-talet – och att det gäller inom såväl gruppen högpresterande som gruppen svagpresterande elever.

Ännu en annan historia är den eviga frågan om kausalitet, det vill säga orsakssamband. Två företeelser kan existera parallellt, eller uppträda samtidigt, utan att det betyder att den ena orsakat den andra. Är det enbart konkurrensen inom storstädernas stora utbud

av skolor som drivit fram ökade betygsgenomsnitt, eller finns det andra bidragande faktorer? Några sådana faktorer är exempelvis att storstädernas arbetsmarknader är starkt kunskapsintensiva och påverkar elevernas framtidsbilder och därmed deras studieval, och att storstadsregionerna har landets högsta andel välutbildade föräldrar med de föreställningar om barnens framtidsjobb som brukar följa av det.

Omvänt ska man givetvis också ställa frågan om de sjunkande kunskapsnivåerna enligt internationella mätningar – som inträffat under samma tidsperiod som friskolesektorn vuxit fram – beror på just friskolorna, eller på andra förändringar i det svenska samhället.

Omöjligt att mäta kvalitet, eller bara svårt?

Många forskningsstudier pekar på nödvändigheten av tydliga kontrakt med de privata välfärdsföretagen som preciserar deras åtaganden. Dagens debatt om privatiseringens effekter betonar därtill behovet av ökad kvalitetskontroll med löpande utvärderingar av verksamheten. Ett problem som samtidigt återkommer i debatten är svårigheterna att precisera begreppet ”kvalitet”. Några orsaker till det har diskuterats ovan:

- i vissa fall finns inte pålitliga mätinstrument.
- långsiktiga processer, som utbildning eller vissa former av sjukvård, kan inte omedelbart utvärderas; det måste först gå viss tid. När resultaten börjar vara synliga kan det vara svårt att reparera redan gjorda misstag eller underlåtelser.
- ”kvalitet” är ett sammansatt begrepp; det är ett antal faktorer som tillsammans skapar kvaliteten, och det är inte alltid givet hur dessa faktorer ska vägas mot varandra.

Tydliga, preciserade krav på privata utförare av välfärdstjänster betonas allmänt av forskningen. Många pekar också på ersättnings-

systemens roll. Svårigheterna att mäta kvalitet, och med det precisera de privata företagens åtaganden, har samtidigt fått en del forskare att dra slutsatsen att man bör vara försiktig med privatiseringar av sociala tjänster. John D Donahue, som nämndes inledningsvis, är ett exempel på detta senare. Nationalekonomen Jonas Vlachos påpekar – bland annat i Ekonomisk Debatt 2012:4 – att man bygger in svåra styrningsproblem i skolan om man låter konkurrens och vinstintresse vara starka drivkrafter för verksamheterna. Vlachos vill inte stoppa privata företag inom skolsektorn men efterlyser hårdare ägarkontroller och ersättningssystem som inte (som i dag) gör det möjligt att skapa vinst genom kostnadsminskningar som inte har någonting att göra med vare sig effektiviseringar eller alternativ pedagogik.

Svårigheterna att verkligen utvärdera kvalitet är reala, men det innebär inte att man inte kan förbättra det som görs i dag. Sveriges Kommuner och Landsting använder sig av bestämda kvalitetsindikatorer när de gör sina s.k. öppna jämförelser mellan vård, skola och omsorg i olika kommuner/landsting. Denna typ av indikatorer går naturligtvis också att använda som kravspecifikationer vid upphandlingar eller vid etableringstillstånd, specifikationer som sedan följs upp via löpande kontroller.

En annan metod, som Kommunal är inne på i sin rapport om vinsterna i välfärden, är att ställa krav på personalstyrkan. Personalstyrkan är inte i sig självt ett kvalitetsmått; kvaliteten i jobbet beror ju av hur det organiseras, om de anställda har rätt sorts kompetens etc. Men verksamheter som vård, skola och omsorg är oförneklig starkt personalberoende, och mycket pekar på att det är svårare att nå god kvalitet om personaltätheten är låg.

Men som sammanfattning: Både forskning och praktisk erfarenhet visar att det är nödvändigt att ställa krav på verksamheterna, och kontrollera att de uppfylls. Visar det sig svårt att formalisera sådana krav, åtminstone för vissa verksamheter, måste man ställa frågan om de verksamheterna är lämpliga att privatisera.

A-smedjans rapporter

Privatiseringens effekter (Forskningsöversikt, januari 2013)
Ska vi ha betyg ännu tidigare? (Rapport, december 2012)
Arbetslinjen krokmar (Rapport, november 2012)
Den nya kapitalismen och politikens möjligheter (Rapport nr 45/2012)
Socialdemokraternas återkomst i Nederländerna (skriftserie Dagens Europa 1/2012)
Ungas arbetsmarknad i Stockholm (Studie 2012)
Varför växer skillnaderna? – om segregerad skola (Rapport nr 44/2012)
Hur gick det med jobben (Snabbanalys nr 54/2012)
Privatiserad psykiatri (Snabbanalys nr 53/2012)
Hollande vs. Sarkozy (Snabbanalys nr 52/2012)
En cementering av dagens massarbetslöshet (Snabbanalys nr 51/2012)
Vad som händer när ojämlikheten växer (Snabbanalys nr 50/2012)
Vart är vi på väg? – Stockholms tunnelbana (Rapport nr 43/2012)
Verkligheten på spåret – Stockholms tunnelbana (Rapport nr 42/2012)
Två städer – Stockholm vs. Göteborg (Rapport nr 41/2012)
Blev det fler jobb – om jobbskatteavdrag (Snabbanalys nr 49/2012)
Utvecklingen av arbetsmarknadsläget (Snabbanalys nr 48/2012)
Vad är ett riskkapitalbolag? (Snabbanalys nr 47/2011)
Finns det ett EU efter krisen? (Rapport nr 40/2011)
Den produktiva välfärden (Rapport nr 39/2011)
Blir skolorna bättre om de får dela ut vinst? (Snabbanalys nr 46/2011)
De senaste fem åren på arbetsmarknaden (Snabbanalys nr 45/2011)
EU-krisen, marknaden och facket (Snabbanalys nr 44/2011)
Att lära för arbetslivet (Snabbanalys nr 43/2011)
New Labour blir Blue Labour (Snabbanalys nr 42/2011)
Operation skademinimering – om SNS (Snabbanalys nr 41/2011)
Massarbetslösheten har tagit ett fast grepp (Snabbanalys nr 40/2011)
Främlingsfientliga i motvind (Snabbanalys nr 39/2011)
Rena rama dynamiten! – En SNS-rapport (Snabbanalys nr 38/2011)
Ingen euro – men euroobligationer (Snabbanalys nr 37/2011)
Systemskiftet redan ett faktum (Snabbanalys nr 36/2011)
När balternas sak blev vår (Snabbanalys nr 35/2011)
Samverkan, inte sammanblandning – LO och SAP (Rapport nr 38/2011)
Uppenbara brister i jobbgarantin (Snabbanalys nr 34/2011)
Jobbpolitiken åt fel håll (Snabbanalys nr 33/2011)
Sänkta löner är feltänkt (Snabbanalys nr 32/2011)
Ett grönt folkhem för 2010-talet (Rapport nr 37/2011)
Ekonomisk politik och full sysselsättning (Rapport nr 36/2011)
En föreställd maktlöshet (Rapport nr 35/2011)
Klimatpolitik och full sysselsättning (Rapport nr 34/2011)
Socialdemokratin och staten (Rapport nr 33/2011)
Sjukförsäkringen: Regeringens lilla reträtt (Snabbanalys nr 31/2011)
Finland – ett delat land? (Snabbanalys nr 30/2011)
De nya bidragstagarna (Snabbanalys nr 29/2011)
Socialförsäkringsutredningen (Snabbanalys nr 28/2011)

Arbetstiden och ett hållbart arbetsliv (Rapport nr 32/2011)
 Den globala utmaningen, jämlikhetens grunder (Rapport nr 31/2011)
 Är skatter skadliga? (Rapport nr 30/2011)
 Någonting har hänt med våra arbetstider (Snabbanalys nr 27/2011)
 Allt fler rödgröna kommunstyren (Snabbanalys nr 26/2011)
 Arbetslöshetsförsäkringen – ett reformförslag (Rapport nr 29/2011)
 Sänkta lägstatlöner lösningen? (Snabbanalys nr 25/2011)
 Bostadsbubblan (Snabbanalys nr 24/2010)
 Resultaten sjunker i svenska skolorna (Snabbanalys nr 23/2010)
 Regeringen misstolkar utredning (Snabbanalys nr 22/2010)
 Boulton – en studie i finanskapitalism (Snabbanalys nr 21/2010)
 Vårdnadsbidraget: Lär av Norge! (Snabbanalys nr 20/2010)
 Kollektivavtalsmodellen i Danmark (Snabbanalys nr 19/2010)
 Den förbiakta järnvägen (Snabbanalys nr 18/2010)
 Riksrevisionen nagelfar jobbpolitiken (Snabbanalys nr 17/2010)
 Regeringens attack mot LAS (Snabbanalys nr 16/2010)
 Personlig assistans – eller RUT? (Snabbanalys nr 15/2010)
 Ekonomipriset hyllning till regeringen? (Snabbanalys nr 14/2010)
 Förändra sjukförsäkringen! (Snabbanalys nr 13/2010)
 Klyftorna ökar i Moderaternas Sverige (Snabbanalys nr 12/2010)
 Frihet och ofrihet i framtidens Sverige (Snabbanalys nr 11/2010)
 Ger jobbskatteavdraget nya jobb? (Snabbanalys nr 10/2010)
 Hur skötte regeringen Saab-affären? (Snabbanalys nr 9/2010)
 Leder fas 3 till arbete? (Snabbanalys nr 8/2010)
 Regeringens jobbpolitik (Snabbanalys nr 7/2010)
 Vad innebär "arbetslinjen"? (Snabbanalys nr 6/2010)
 Industriarbetarna förtjänar ny regering (Snabbanalys nr 5/2010)
 Återskapa solidarisk a-kassa! (rapport nr 27/2010)
 Erlander och välfärden (rapport nr 26/2010)
 Ett kulturlyft för Sverige (rapport nr 25/2010)
 Sjukförsäkringen (Snabbanalys nr 4/2010)
 De andra 50 procenten, då? (rapport nr 24/2010)
 Politikerna och medielogiken (rapport nr 23/2010)
 Barnfattigdomen i Sverige (rapport nr 22/2010)
 Vad kostar bostadsbristen? (rapport nr 21/2010)
 Det andra Stockholm (rapport nr 20/2010)
 Rundgång! (snabbanalys nr 3/2010)
 Borgs dogmer (rapport nr 19/2010)
 Vinstvarning! (rapport nr 18/2010)
 Friskolor (snabbanalys nr 2/2010)
 Rödgrön EU-politik (rapport nr 17/2010)
 ROT och RUT (snabbanalys nr 1/2010)
 Ögonbindlar och integritet (rapport nr 16/2010)
 Det måste finnas arbeten! (rapport nr 15/2009)
 Jobben först – men hur? (rapport nr 14/2009)
 Hur helig är blockpolitiken? (rapport nr 13/2009)
 Makten över debatten – partiernas finansiering (rapport nr 12/2009)
 Arbetsmarknadspolitik i förfall (rapport nr 11/2009)
 Strukturomvandlingen och trygghetssystemen (rapport nr 10/2009)

Framtidens hållbara skatter (rapport nr 9/2009)
Ta tillbaka demokratin! (rapport nr 8/2009)
”Utanförskapet” statistikmissbruk (rapport nr 7/2008)
Gränslös miljöpolitik (rapport nr 6/2008)
Lär från misstaget i Norge (rapport nr 5/2007)
Skatterapport från Tankesmedjan (rapport nr 4/2007)
Skapar a-kassan arbetslöshet? (rapport nr 3/2007)
Vägen till gröna folkhemmet? (rapport nr 2/2007)
Ojämlighetens pris (rapport nr 1/2006)

Arbetarrörelsens Tankesmedja, a-smedjan, startades 2006 och har sedan dess gett ut ett 100-tal rapporter, som finns att ladda ner eller kan beställas i tryckt form från a-smedjan.se.