

Konkurrensens konsekvenser...

Privatisering i socialtjänsten

Förhoppningarna var höga på den positiva effekt som konkurrens och privatisering skulle få för välfärdstjänsterna. Låt tusen blommor blomma, sa man 1991. Men tjugo år efteråt är det anmärkningsvärt få studier som visar vilka konsekvenser omvandlingen har fått. Enligt en grupp forskare på Studieförbundet Näringsliv och Samhälle (SNS) går det varken att säga bu eller bä.

Den rapport som nationalekonomen Laura Hartman och hennes forskargrupp släppte i början av september har rört om i grytan. På område efter område lyfter författarna fram att det råder stor brist på forskning som visar vad konkurrensutsättningen av välfärdstjänsterna har lett till. Den forskning som trots allt finns visar inte på några förväntade vinster vad gäller kvalitet och effektivitet, snarare att det finns problem som bör åtgärdas.

– Jag får känslan att det har funnits en lite naiv tystnad kring de här problemen. Nästan alla politiska partier står bakom modellen, men frågan om vad den har inneburit är oerhört laddad. Nu kom den här rapporten och bröt tystnaden, den bröt mot normen om att vi inte ska prata om det här och det blev väldigt starka reaktioner från båda sidor, säger Laura Hartman.

Slutsatsen är att det inte verkar ha blivit vare sig bättre eller billigare sedan de privata alternativen kom in på marknaden. Kvalitet i välfärden är visserligen svårt att mäta och konkurrens kan ha en effekt i sig. Ett sätt att mäta kvalitet är att se vilken ”input” som finns i en viss verksamhet, alltså personaltäthet eller utrustning eller hur många timmar en brukare får på ett hem. Ett annat sätt är att mäta vilken ”output” det ger, alltså om en arbetsökande får ett jobb eller om en missbrukare blir av med sitt missbruk.

– Det kan finnas ett samband mellan exempelvis hög personaltäthet och ett visst resultat, men det behöver inte vara så. Någon har kanske hittat ett bättre arbetsätt. Men om vi skulle jämföra privata och offentliga utförare och se att de är lika bra eller lika dåliga på att utföra sitt uppdrag så kan man ändå tänka sig att konkurrensutsättningen påverkar båda, den får alla att jobba bättre. Men det finns ytterst lite forskning som har studerat detta. Sedan måste man ta hänsyn till att dessa marknader för välfärdstjänster inte fungerar som många andra tjänstemarknader gör. Det finns flera särdrag som framför allt handlar om det att det offentliga har en central roll som finansiär och beställare, fortsätter Laura Hartman.

Den första tiden handlade konkurrensutsättningen om att den utförare som ville vara med i en upphandling fick lägga ett bud enligt Lagen om offentlig upphandling, LOU. Prispressen gynnade



främst stora företag och hindrade de små att komma in på marknaden. Men snart märkte beställarna att det blev på bekostnad av kvaliteten. Därför infördes Lagen om valfrihet, LOV, där beställaren bestämmer priset på tjänsten och alla utförare som godkänns får istället konkurrera om kvalitet.

– Men i praktiken blir det svårt att i förväg avgöra vad som är kvalitet. Och ställer man för detaljerade krav som beställare är risken att det inte blir någon skillnad utan att man får samma sak för pengarna oavsett vilken aktör som utför tjänsten. Det är inte heller meningen utan tanken är att det ska finnas möjlighet till mångfald och utveckling av nya arbetsätt, säger Laura Hartman.

I LOV får den enskilde brukaren eller patienten mer inflytande över valet av vårdgivare. Han eller hon kan välja bland de godkända utförarna och om man inte är nöjd så kan man byta. Förespråkarna menar att den valfriheten har ett egenvärde och jämför med övriga marknader. Oseriösa utförare kommer att väljas bort och slås ut. Men det är inte riktigt så enkelt.

– När det gäller välfärdstjänster är den som väljer inte alltid den som utnyttjar tjänsten och märker kvaliteten. Till exempel väljer föräldrar skola till sina barn och anhöriga äldreomsorg till sina gamla. För att dessa marknader ska ge god kvalitet är det särskilt viktigt att hitta bra sätt att följa upp och sprida information om tjänsten, säger Laura Hartman.

Konsekvenserna av ett eventuellt felval kan också bli ödesdigra och de upptäcks kanske inte förrän långt efteråt och då är det svårt att rätta till. Det kan dessutom uppstå en konflikt mellan vad som är individens bästa, alltså det som lockar individen att välja just det alternativet, och vad som är samhällets bästa. Konsekvensen kan bli att grupper segregeras från varandra eller att exempelvis höga betyg urholkas när de används som lockmedel.

– Det är några av särdragen på den här typen av marknad och det är vår poäng. För att utveckla marknaden för välfärdstjänster måste man ta hänsyn till de här särdragen och förstå hur systemet ska riggas för att fungera optimalt. Men våra slutsatser handlar inte om att förespråka en återgång till det offentliga monopoliet för det var också förknippat med en rad problem.

Hans P.A. Karlsson

Fokus försvann från sakfrågan

Laura Hartman och hennes forskargrupp visste att de hade gett sig in på ett känsligt område när de valde att studera konkurrensens konsekvenser på välfärdsmarknaden. De riktade udden av sin kritik mot politikerna och att det finns så lite forskning. Men reaktionerna kom från ett annat håll och blev överväldigande.

Det började redan under det seminarium där rapporten presenterades. Peje Emilsson, företagare och grundaren av friskolan Kunskapsskolan, tyckte att rapporten var ”det sämsta han har sett hittills”. En våg av artiklar följde där rapporten kallades för ”bedrövlig” och ”förolämpande”. Framför allt sågades Laura Hartmans slutsatser i sista kapitlet och det uppstod diskussion om huruvida hon själv var för eller emot konkurrensutsättning.

– Det var väntat att ämnet var laddat och att det snabbt skulle polariseras. Däremot anade jag inte att reaktionen skulle bli så hätsk och personlig. Men den som ger sig in i leken får leken tåla. I den akademiska världen är man skolad att ta kritik. Det mest allvarliga är att fokus helt försvann från sakfrågan. Det är ett ideologisk område med starka ekonomiska intressen och kombinationen av dem gör att ett resultat lätt misstolkas och späs på, oavsett vad det visar, och sedan används som ett slagträ i debatten av båda sidor.



SNS VD, Anders Vredin, hade först läst och godkänt rapporten och dess slutsatser, men i efterhand tyckte han att Laura Hartmans slutsatser gav en orättvis bild av de övriga kapitlena. Han bedömde att den fortsatta debatten riskerade att låsa sig vid det och därför lät han inte henne delta.

– SNS som organisation är oberoende och ska därmed inte tycka, men debatten kom att fokuseras på vad som uppfattades som SNS åsikter.

Min lösning blev att debatten skulle föras av de externa forskare vi engagerat, snarare än SNS egen forskningschef, säger Anders Vredin.

Laura Hartman valde då att lämna sitt uppdrag på SNS när hon kände att hon inte kunde bedriva sin forskning enligt de principer hon anser bör gälla, att hon som ansvarig forskare får delta i debatten och försvara sitt resultat. Reaktionen på hennes avhopp kom nu från en rad andra forskare inom SNS som menade att ”organisationen har fallit undan för påtryckningar från näringslivet istället för att stå upp för den akademiska friheten”.

Anders Vredins farhåga om att SNS skulle uppfattas som partisk hade besannats, men från motsatt håll. Han insåg att han hade handlat fel och bad om ursäkt till de inblandade liksom i media. Förtroendet för SNS hade skadats och ett par dagar efter Laura Hartmans avhopp fick även Anders Vredin avgå i samråd med SNS styrelse.

– Det finns mycket som kunde ha gjorts annorlunda och jag är självkritisk mot mitt agerande, men jag tycker samtidigt att reaktionerna är oproportionerliga. Nu har tonläget sänkts och jag tror inte att detta kommer att få så stora konsekvenser framöver. Det som hänt är något som jag både ångrar och har bett om ursäkt för, säger han.

Rapporten ”Konkurrensens konsekvenser” är en förstudie och översikt över den kunskap som finns på området. Tanken var att det skulle bli en serie rapporter där Laura Hartman som forskningschef skulle leda arbetet.

– Vad som händer i SNS nu vet jag inte, jag är inte involverad i det längre. Men den här historien har inte avskräckt mig från att forska vidare i de här frågorna. Jag tror att de allra flesta forskare i Sverige inte bryr sig om det som hänt, möjligen har de fått upp ögonen för att det är viktiga frågor och att man nu ger sig ut på banan och forskar. Jag har blivit kontaktad av många som velat visa sitt stöd och berätta om sina studier och i princip alla har bekräftat våra slutsatser.

Hon förstår att SNS måste ägna extra möda nu åt att återupprätta sitt förtroende, men hoppas att det inte blir några problem att rekrytera forskare i framtiden.

– Jag tycker att SNS är ett bra forum för den här typen av debatt. Sen hoppas jag att historien kan ge en tankeställare till såväl forskare, finansörer och uppdragsgivare, oavsett om det är näringslivet, regeringen eller någon annan, att värna om den fria oberoende forskningen. För att forskningen ska uppnå långsiktig trovärdighet måste man som uppdragsgivare tåla obekväma resultat som kan peka åt fel håll för då kan de lita på andra resultat när det pekar åt rätt håll. Jag ser inget generellt problem med att forskningsresultat censureras, jag tycker att vi har ett bra diskussions- och forskningsklimat i Sverige. Sedan hoppas jag att uppståndelsen gör att även människor som normalt inte läser forskningsrapporter blir intresserade och själva läser boken.

Vinsten är dubbelt så hög på välfärdsmarknaden

Sedan mitten av 2000-talet har stora internationella riskkapitalbolag tagit över delar av den svenska äldreomsorgen. Men varför är en så till synes "osexig" verksamhet som vård av gamla så attraktiv för dem? Ett skäl är pengar. Tidningen Dagens Industri skrev nyligen att vårdbolagen gräver guld i Sverige.

När intäkterna i en verksamhet kommer från det offentliga blir de tryggare och mer förutsägbara. De är inte lika beroende av konjunkturer som på andra marknader. Men eftersom priset på tjänsten bestäms av beställaren, en kommun eller ett landsting, kan ägarna inte göra något för att öka sina intäkter, de kan bara slimma sin organisation.

– I snitt är det tio procent färre anställda på den privata sidan bland äldreboendena. Det är möjligt att skillnaden är större då det inte finns någon jämförelse mellan stora vinstsyftande företag och mindre ideella organisationer. Liknande skillnader finns också i skolan och i barnomsorgen. Det är ett sätt att hålla nere kostnaderna. På privata äldreboenden är det också färre heltidsanställda och fler timanställda vilket blir på bekostnad av kontinuiteten, säger Marta Szebehely, professor i socialt arbete vid Stockholms universitet och medförfattare i rapporten "Konkurrensens konsekvenser".

Kvalitet för brukaren i äldreomsorg handlar vanligtvis om självbestämmande och flexibilitet, dvs. att stödet kan anpassas till den egna situation; om kontinuitet, dvs. att det är så få inblandade som möjligt och man får träffa samma personer, samt om att det finns tid till

de uppgifter som ska göras. Allt verkar vara besvärande för den som vill slimma sin organisation och komma undan med så stor avkastning som möjligt.

– Vinstmarginalen i vård, skola och omsorg ligger omkring femton procent medan resten av näringslivet ligger runt åtta procent. Det är dubbelt så hög vinst i välfärden, säger Marta Szebehely.

Är ersättningen från beställaren för hög eller uppfyller företagen inte sina uppdrag?

– Det är svårt att veta. I offentlig verksamhet har man ganska dålig koll på hur man sätter priset och det blir ännu svårare i de kommuner där man i princip gör sig av med all offentlig verksamhet. Men det är en generös skattefinansiering och låg grad av reglering. Egentligen är det fel att kalla bolagen för riskkapitalbolag för de tar ingen risk. De går in på en marknad där de bedömer att chansen är stor för en värdeökning på fem års sikt och då kan de sälja vidare till andra riskkapitalbolag.

För att minska de stora aktörernas dominans infördes Lagen om valfrihet (LOV) så sent som 2009.



Mindre företag som godkänns av beställaren får då samma chans att verka på marknaden och det är upp till den enskilde brukaren att välja vem de vill få hjälp av.

– Det svåra är ju att bedöma vad som är kvalitet och därför är det så svårt att välja. Tanken är att det ska vara lätt för brukaren att byta utförare och formellt finns det inga hinder, man säger bara till sin biståndshandläggare att man vill ha en annan. Men det finns reella hinder. Har man väl börjat på en viss skola eller flyttat in på ett hem så är det svårt att byta och det är inte säkert att man märker ett eventuellt fel förrän det har gått lång tid.

Över hela landet var det bara fyra procent av hemtjänstmottagarna som 2009 hade utnyttjat sitt kundval och bytt utförare. En femtedel av de bytena berodde i sin tur på att utföraren hade lagt ner verksamheten. I Stockholm finns det så många som hundra utförare att välja på i varje stadsdel. Marta Szebehely menar att valfrihet inte nödvändigtvis har något egenvärde. Inom äldreomsorgen framgår det klart att inte alla äldre vill välja, det är stressande att ha hundra alternativ.

– Man känner att man vet vad man har, men inte vad man får. De nya är kanske ännu sämre. De äldre vill välja innehållet, alltså vilken typ av stöd de får, men inte vem som utför det. Om de klagar på något hos sin biståndshandläggare så händer det att de får rådet att de kan byta utförare. Men ofta gör de inte det, priset för att byta är för högt. Min tes är att kundvalet på det viset riskerar att leda till mindre inflytande, åtminstone för vissa äldre, säger hon och fortsätter:

– Tittar man på kundnöjdhet från 2010 så skiljer det inte något mellan Stockholm som har sextio procent privata utförare och Göteborg som har noll procent. I Göteborg satsar man idag på att de gamla ska få mer att säga till om i den hjälp de får. Det är alltså inte säkert att kundval är bäst, kanske är det bättre att få välja vad man vill få hjälp med istället för vilket företag som ska hjälpa.

Hans P.A. Karlsson