

# Vad vet vi om kundval?

- EN FORSKNINGSÖVERSIKT



Sveriges  
Kommuner  
och Landsting



# Vad vet vi om kundval?

- EN FORSKNINGSÖVERSIKT

Upplysningar om innehållet:  
Lena Svensson, SKL  
08-452 76 45, [Lena.Svensson@skl.se](mailto:Lena.Svensson@skl.se)

© Sveriges Kommuner och Landsting, 2010  
ISBN 978-91-7164-596-8  
Produktion: forsbergvonessen

## Förord

Valfrihetssystem införs i allt fler kommuner och landsting. Sveriges Kommuner och Landsting har gett Gustaf Kastberg, Lunds universitet, i uppdrag att genomföra en forskningsöversikt. Syftet med denna rapport är att presentera en aktuell forskningsöversikt om valfrihetssystem vad avser de offentligt finansierade tjänster som traditionellt utförs i kommuner och landsting. Studien tar sin utgångspunkt i begreppet valfrihetssystem som ett alternativt sätt att styra offentligt finansierad tjänsteproduktion och belyser följande frågeställningar:

- › Hur definieras begreppet valfrihet?
- › Vilka drivkrafter ligger bakom beslutet att införa?
- › Vad ville man uppnå med att införa valfrihetssystem i kommuner och landsting?
- › Vilka effekter och resultat har valfriheten lett till?
- › Vilka erfarenheter har man dragit under och efter införande av valfrihetssystem?
- › Vilken systempåverkan har införandet inneburit?

Det ska särskilt poängteras att sedan 2009-01-01 gäller lag om valfrihetssystem (LOV), SFS 2008:962.

Författaren ansvarar helt och hållet för innehåll och slutsatser i rapporten.

Stockholm i oktober 2010

Lennart Hansson  
Sveriges Kommuner och Landsting  
*Sektionen för demokrati och styrning*

# Innehåll

6	<b>Kapitel 1. Valfrihetsreformer</b>
7	Valfrihetssystem som en del av en bredare rörelse
8	Utgångspunkter och tillvägagångssätt
9	Kundval som idé
10	Den grundläggande idén
11	Bortom distinktionen privat/offentligt
13	<b>Kapitel 2. Motiv och argument</b>
13	Demokrati, inflytande och rättvisa
16	Inre och yttre effektivitet
17	Övriga argument
17	Flera argument förs fram samtidigt
18	Argument mot
20	<b>Kapitel 3. Konkretisering av kundvalsmodellen</b>
20	Val av producent
21	Grad av specificering av serviceerbjudande
22	Tillstånd, krav och reglering
23	Utformning på ersättningsmodell
24	En modell, många uttryck
25	<b>Kapitel 4. Tillämpning av kundvalsmodeller</b>
26	Kunderna och deras sätt att välja
27	Olika förutsättningar
28	Vad väljs?
30	Stöd i valsituationen
31	Information
32	Vilken information finns?
33	Informationsanvändande
34	Svårigheter att skapa relevant information
35	Några reflektioner kring information
36	Utbud
36	Utbudssituationen
37	Påverkan på utbudet
38	Olika sorters producenter
39	Reflektion över utbudet
39	Resursallokering i avsaknad av prismekanism
40	Olika modeller för resursallokering
41	Reflektion över resursallokeringens betydelse
42	Problematisering och behov av reglering
44	Reflektion över iakttagelser kring kundvalsmodeller som praktik

46	<b>Kapitel 5. Iakttagna effekter</b>
46	Valfrihet och inflytande
47	Effekter i form av kvalitetsaspekter
48	Utbud och konkurrens
50	Effekter på arbetsmarknad och företagande
51	Effekter på produktivitet och totalkostnad
53	Omvänd selektion ej ett problem
53	Transaktionskostnader
54	Prestationer inom skolan
56	Segregation
58	Systemeffekter
59	Nya roller
61	Förändrad förvaltningsorganisation
63	Förändrad ställning för professionen
64	Reflektion över utvecklingen
65	<b>Kapitel 6. Internationell utblick</b>
65	Internationell utblick
66	Sjukvården
68	Skolan
69	Omsorgen
71	Reflektion
72	<b>Kapitel 7. Reflektioner, slutsatser och utmaningar</b>
73	Kundvalets effekter
73	Selektionsmekanismer
75	Stöd i valsituationen
75	Mer vardag, mindre dramatik och repolitisering?
77	Ny styrningssituation för kommuner och landsting
78	Avslutningsvis
80	<b>Sammanfattning</b>
82	<b>Referenser</b>

## Valfrihetsreformer

Valfrihetsreformer av olika slag har genomförts under de senaste två decennierna med en intensifiering under de senaste åren. Det finns säkert flera orsaker till det, men det går att konstatera att det både finns ett mer stabilt politiskt stöd för valfrihetsreformer – samtidigt som lagar och regler blivit tydligare. Den nya kommunallagen som trädde i kraft i början av 1990-talet var en faktor som bidrog till en experimentlusta i landets kommuner och en av de saker som det experimenterades med var kundvalsmodeller av olika slag. Sedan dess har både lagen om offentlig upphandling (SFS, 2007:1091, LOU) tillkommit och lagen om valfrihetssystem (SFS, 2008:962, LOV). Medan den förstnämnda lagen snarast gjorde tillämpandet av kundvalsmodeller till något av en gråzonsaktivitet, innebar lagen om valfrihetssystem ett förtydligande och därtill ett tvång gällande införande inom primärvården. Alla svenskar bor därmed nu i primär- eller sekundärkommuner som tillämpar ett valfrihetssystem – om inte annat så inom primärvården. Kärt barn har som bekant många namn och valfrihetssystem går under olika benämningar som peng-, check- eller vouchersystem eller kundvalsmodell. Inom vården talas det ofta om vårdval. Även om namnen skiljer sig åt handlar det om samma grundidé.



Frågan som infinner sig och som varit ledande i arbetet med denna rapport är vad vi egentligen vet om valfrihetsmodeller av olika slag? I en forskningsöversikt som denna är det emellertid lika viktigt att lyfta fram och ringa in det vi inte vet. Vad får det för effekter och hur går det till i praktiken när valfrihet introduceras? Blir det bättre, och om så är fallet, sker det på bekostnad av något annat som blir sämre? Motsvarar modellerna i praktiken de förhoppningar som ställdes på dem vid införandet?

I denna rapport behandlas ett antal olika teman som belyser olika aspekter av kundval. Ett första tema handlar om hur kundvalsmodeller beskrivits i litteraturen och vilka dimensioner begreppet tilldelats, idémässigt och i praktiken. Det sker också en granskning av vilka argument som förts fram i litteraturen. Ett annat tema som behandlas är vilka förutsättningar som krävs för att valfrihet skall kunna etableras och kundvalet fungera. Ett tredje tema som diskuteras är vilka effekter introduktionen av kundval har haft. Det går bland annat att konstatera att en del effekter förefaller relativt väl belagda – men också att befintliga studier inte fullt ut svarar på om efterfrågade effekter faktiskt genereras. En internationell utblick indikerar att utvecklingen i stort förefaller vara i riktning mot mer valfrihet och system som bygger på en gemensam finansiering. Avslutningsvis presenteras några mer övergripande slutsatser och angelägna områden för fortsatt forskning lyfts fram.

### **Valfrihetssystem som en del av en bredare rörelse**

Valfrihetssystem av olika slag förknippas ofta med den bredare trenden inom offentlig sektor: att anamma principer som påminner om dem som återfinns i mer marknadsorienterade system och företagsvärlden. Ett samlingsbegrepp för denna trend har varit New Public Management (NPM) (Hood 1991).

Utvecklingen mot NPM har kontrasterats mot tidigare principer för att organisera offentlig förvaltning, där målet varit att säkerställa en oväldig förvaltning (Hood 1995, 1991). En tydlig skiljelinje skulle enligt det traditionella sättet att organisera förvaltningen finnas mellan offentligt och privat – inte minst en strävan efter att minska utrymmet för enskilda personer, både politiker och tjänstemän, att berika sig på det allmännas bekostnad. Rättsäkra och rättvisa procedurer hamnade därmed i fokus för styrningen av förvaltningarna.

NPM å andra sidan växte fram som en reaktion mot resultatet av den tidigare strävan efter att skapa en oväldig förvaltning. De rigida procedurerna skapade oflexibilitet, och avsaknaden av fokus på resultatet av processerna ledde till en problematisering av den offentliga förvaltningens effektivitet och produktivitet (Osborne och Gaebler, 1992, Hood, 1995)(Osborne and Gaebler, 1992, Hood, 1995). Spridningen av NPM-orienterade idéer tog sin början i den anglosaxiska världen under början av 1980-talet och kom därmed ofta att förknippas med Reagan och Thatcher. Exempel på mer konkreta och

organisatoriska uttryck var introduktionen av mer företagslika styrprinciper som artikulerades av chefs- och ledarskap, tydligare ansvarsutkrävande av individer och en fokusering på utfallet av processer. Andra uttryck var mer inspirerade av marknaden som idé och framförallt kom de att handla om att introducera konkurrens på olika sätt. Hansson och Lind (1998) som studerade kommunala reforminitiativ lyfte fram tre olika teman som kännetecknande förändringarna. Ett sådant tema var kundorientering. Verksamheterna skulle bli mer lyhörda mot avnämarna. Ett andra tema var företagisering (Brunsson, 1998), vilket handlade om att de producerande verksamheternas struktur skulle bli mer lik företagens. Det tredje temat handlade om konkurrensutsättning, som innebar att konkurrens skulle introduceras där det tidigare funnits en monopolsituation.

I de nästföljande avsnitten kommer både kundvalsmodeller som idé och praktik att diskuteras och de bakomliggande argumenten lyftas fram. Utifrån den diskussionen, går det att konstatera att kundvalsmodeller är en organisatorisk princip som spänner över samtliga tre teman. Det handlar om att göra verksamheten mer perceptiv gentemot de som brukar tjänsterna som produceras, producenterna förväntas uppvisa företagslika strukturer och dessa företagslika enheter skall konkurrera med varandra om att få tillfredsställa brukarnas behov.

### **Utgångspunkter och tillvägagångssätt**

En utgångspunkt för studien rör synsättet på idé eller koncept å ena sidan och praktik å andra sidan. Inom organisationsforskningen har studier av organisatoriska koncept av olika slag slagit fast att det i regel råder ett relativt stort glapp mellan vad som kan beskrivas som idéer och modeller – och hur de sedan tar sig uttryck i praktiken (Meyer och Rowan, 1977, Czarniawska och Jorges, 1996)(Meyer and Rowan, 1977, Czarniawska and Jorges, 1996). Medan modellen i sig ofta är tydlig och schematisk tenderar den, när den omsätts i praktiken, att ta sig olika uttryck i olika organisationer och kontexter. Modellernas mer renodlade och mindre specifika karaktär har beskrivits som en förutsättning för spridningen av dem (Sahlin-Andersson och Engwall, 2002).

I översikten kommer därför kundval som idé att diskuteras först och därefter kommer kundval som praktik att lyftas fram. Relevansen av att dela upp resonemanget visar sig inte minst genom den mängd olika uttryck som kundvalsidén tagit sig. Paralleller kan dras till resonemang som förts kring NPM som organisatorisk trend och som också tagit sig olika praktiska uttryck. Även om det på ett övergripande plan går att identifiera en NPM-trend, omfattar den i sig så många olika organisatoriska uttryck att det kan vara svårt att se poängen med att föra dem samman under samma etikett (Ewan med flera, 1996). En viktig orsak till att det är viktigt att hålla isär olika organisatoriska principer, är för att just

skillnaden mellan dem gör att det blir svårt att generalisera kunskap kring dem (Pollitt, 2000). På samma sätt går det att problematisera möjligheterna att generalisera kring kundvalsmodellernas praktiska förutsättningar och effekter.

I en forskningsöversikt över det befintliga kunskapsläget är det genomförda studier som står i fokus och som så att säga utgör empirin. Denna studie bygger därmed uteslutande på de resultat och de iakttagelser som gjorts av andra forskare. Flera författare har påpekat att det finns relativt få studier av kundvalsmodeller och i synnerhet gäller detta effektstudier (Christensen och Læg Reid, 2002c). Efter att ha genomfört föreliggande studie går det emellertid att konstatera att studierna allt eftersom blir fler till antalet, även om det också går att konstatera att fler behövs.

Vid sammanställandet av befintlig kunskap, är en central del i processen identifierandet av relevanta studier. Ambitionen med föreliggande studie är att fånga kunskapsläget på en övergripande nivå gällande valfrihet inom de bredare välfärdsområden som skola, vård och omsorg. Studier som rör dessa områden har därför sökts genom olika kanaler. Den sökmotor/databas som främst använts har varit Google scholar. En av Google scholars styrkor är att den till skillnad från många andra etablerade databaser också ger en möjlighet att finna mer länderspecifika rapporter och material som inte publiceras på engelska. Bägge dessa egenskaper är viktiga när kunskap söks där en del av det som är relevant publiceras på svenska. Sökord som använts har varit choice, voucher och kundval – ofta i kombination med varandra och med sektorsbegrepp som skola, vård och omsorg.

En annan kanal som använts är direktkontakter med forskarkollegor som tidigare publicerat sig inom området eller är aktiva i forskningsprojekt som rör valfrihet. Kontakter har också tagits med representanter för Skolverket, Konkurrensverket med flera som kan förväntas finansiera eller på andra sätt vara involverade i kunskapsproduktionen.

## **Kundval som idé**

En blick bakåt i tiden ger för handen att kundvalsmodellen som idé brukar tillskrivas den amerikanske nationalekonomen Milton Friedman, som för övrigt också fick Nobelpriset 1976 (Nordgren, 2003). Nobelpriset fick han dock inte för idéerna om kundval, däremot för teoretiserande kring stabilitetspolitikens komplexitet. Kundvalsmodeller, liksom Friedman själv, var länge något som brukade förknippas med liberalt tankegodis och liberal politik.

Sedan 1950-talet har kundvalsmodeller lanserats som alternativ till att organisera offentlig verksamhet i olika sammanhang – men själva kärnan har varit densamma, enligt Nordgren (2003). Vad handlar då själva kärnan i idén om kundval om?

## Den grundläggande idén

Norén (2003), som studerat kundvalsmodeller i en svensk kontext, menar att ytterst handlar kundval om att politikerna utnyttjar medborgarnas aktiva val för att organisera offentlig verksamhet. Det innebär ett avsteg från idén om en hierarkisk, planeringsorienterad organisering. Norén pekar på tre centrala principer som politisk styrning med hjälp av valfrihet bygger på. Den första principen handlar om ett bejakande av medborgarnas egenintresse, den andra om att det skapas fristående aktörer som konkurrerar med varandra och den tredje att det skapas en autonom administration.

Beträffande bejakande av egenintresse vid organisering av offentlig verksamhet, kan det i det närmaste betraktas som något nytt eller ett brott mot mer traditionella sätt att organisera offentlig verksamhet på. Flera forskare har betonat den traditionella offentliga byråkratins betoning på likvärdighet och rättvisa (Hood 1991, Rothstein 1994) där egenintresse snarast kan betecknas som något som skulle undvikas. Enligt kundvalsmodellens bejakande av egenintresse skall istället valfriheten vara en central del i styrningen av det som skall produceras. En del i möjliggörandet av valfrihet och förflyttandet av styrinitiativ från central planering till utövandet av valfrihet är kanaliseringen av resurser via brukarna. I mer traditionellt organiserad offentlig verksamhet kanaliseras inte resurserna direkt till dem som skall konsumera en viss service utan till producenterna.

Den andra principen som Norén pekar på handlar om att valfriheten bygger på att det finns fristående producenter som konkurrerar med varandra om konsumenternas gunst. Även om det inte är nödvändigt för skapandet av en valfrihetssituation, framhålls alternativa producenter med andra huvudmän som ett sätt att öka valfriheten. För den offentliga förvaltningen handlar det om att skapa enheter som kan förväntas bidra till konkurrensen – och att det finns en vilja att ta till sig nya konsumenter. Konkret har det handlat om att skapa fler och mindre funktionsindelade enheter som har effektivitet som ett överordnat mål och från vilka ansvar kan utkrävas (Hood 1995). Inom svensk offentlig förvaltning har forskare pekat på att utvecklingen organisatoriskt gått mot tydligare separerade organisatoriska enheter (Brunsson och Sahlin Andersson, 1998).

Den tredje principen handlar om att organiseringen också måste omfatta etablerandet av en administration och styrning av konkurrensen och valfriheten. Administrerandet – som också kan beskrivas som ett organiserande – handlar om att etablera spelregler som gör att valfriheten kan utövas, konkurrens uppstå och negativa effekter förhindras. Kommunen står därför inför en situation där den dels skapar regler och dels skall underkasta sig reglerna som skapats (SKL, 2009b). I det första fallet handlar det om att etablera regler som skapar en konkurrensneutralitet. I det sistnämnda fallet om att agera

som en utförare på samma villkor som alla andra. Även om det i princip var vad som behövde åstadkommas även tidigare, accentuerar den nya lagstiftningen kring kundvalssystem (SFS, 2008:962) kravet på en tudelad roll.

Andra forskare har mer konkret fångat vad etablerandet av kundval handlar om och pekar på att kundvalsmodeller bygger på att det finns tre aktörer, eller aktörsgupper, som var och en fyller sin funktion (Andersson med flera, 2001, Kastberg, 2005). Den första gruppen är brukarna, som enligt modellen skall göra aktiva val och artikulera sina preferenser. Den andra aktörsgruppen är producenterna som skall tillhandahålla varan eller tjänsten och tillhandahållandet skall ske under konkurrens. Kundvalsmodellen förutsätter således att det finns flera producenter. Konkurrensen skall i kundvalsmodellen dock inte handla om priset som är fast och bestämt i form av det som ofta kallas peng eller check. I stället skall producenterna konkurrera med varandra genom att erbjuda bättre kvalitet. Den tredje aktörsgruppen är politikerna, som i modellen skall prioritera mellan olika verksamhetsområden, slå fast nivån på ersättningen samt bestämma om vem som skall få tillträde till den skapade marknaden. Tillträdet handlar om att bedöma vilka konsumenter som skall få tillträde. Är det exempelvis vissa med särskilda behov, eller alla i en viss kategori av befolkningen? Det handlar emellertid också om att bedöma vilka producenter som skall få tillträde.

### **Bortom distinktionen privat/offentligt**

Kundvalsmodellens rörelse från det traditionella sättet att organisera förvaltningen till en marknadsinspirerad modell, aktualiserar frågan om distinktionen mellan privat och offentligt.

En specificering kan och bör göras kring vad det är som skiljer en offentlig tjänst från andra som tillhandahålls på en privat marknad. Besley och Ghatak (2003) menar att distinktionen för vad som skall karaktäriseras som offentlig service inte kan reduceras till en fråga om ägande. Författarna menar att det är uppenbart meningslöst att exempelvis karaktärisera statsägda bilföretag i industriländer som offentlig verksamhet. I stället för att betona ägandet är det karaktären på servicen och tjänsterna som skall avgöra, där vägledning kan hämtas från nationalekonomins begrepp ”*public goods*”. Vad som åsyftas är de tjänster och den service som staten har ett särskilt ansvar för, eftersom det inte går att förlita sig på att marknaden kommer att leverera tjänsterna i tillräcklig omfattning om staten inte tar sitt ansvar.

Vad som kännetecknar dessa tjänster är exempelvis att de ofta har ett mer värde för samhället i stort som den enskilde som tar del av tjänsten inte direkt känner av, och därför inte skulle vara beredd att betala för. Skolan skall exempelvis inte bara göra eleverna skickade för arbetslivet utan även för att leva och verka i ett demokratiskt samhälle.

Resonemanget om kollektiva tjänster är särskilt relevant i en diskussion kring kundvalsmodeller, eftersom definitionen av dessa tjänster också blir ett

svar på frågan om varför det offentliga överhuvudtaget skall vara inblandat i produktionen. Om kunderna själva kan välja och produktionen skall ske av autonoma konkurrerande enheter, kunde tjänsterna kanske definieras som en helt privat angelägenhet. Men definitionen av vissa servicetjänster som offentliga – i bemärkelsen att de har egenskaper som gör att de kan definieras som kollektiva – gör att det finns ett motiv till varför det skall finnas ett offentligt intresse i produktionen.

I litteraturen har också den offentliga dimensionen lyfts fram som en särprägel som kommer att känneteckna de marknadslika arrangemang som skapas. Detta har gjort att begrepp som ”*kvasi-marknad*” (Bartlett och Le Grand, 1993 s 10) och offentlig marknad (Kastberg 2005) har använts för att beteckna den marknadssituation som skapas genom introduktionen av en kundvalsmodell. Beteckningen ”kvasi” syftar på att kundvalsmodellerna innebär ett antal avsteg från den idé som vi har kring marknader och hur de fungerar. Ferlie med flera (1996, 226) pekar på fem aspekter som skiljer den privata sektorn från den offentliga och menar att dessa skillnader får konsekvenser för introduktionen av marknadsmodeller.

En första skillnad är att den offentliga sektorns organisationer inte syftar till att göra vinst. Tvärtom handlar det om att producera så mycket som möjligt för de pengar som avsatts. Detta ger exempelvis privata och offentliga utförare delvis olika förutsättningar – och framförallt olika drivkrafter. En andra skillnad är att vad som skall produceras inom offentlig sektor bestäms av politiska beslut och inte av exempelvis vilken efterfrågan som finns, vilket är fallet i den privata sektorn. Den offentliga sektorn har också en starkare reglering kring likabehandlande av kunder. I Sverige uttrycks detta exempelvis tydligt i 2 kap 2 § kommunallagen (SFS, 1991:900). Vissa grupper och individer får därför inte särbehandlas. En fjärde egenskap handlar om att verksamheten primärt är skattefinansierad och resurser förmedlas till olika områden via prioriteringar. En femte skillnad är att stora delar av personalgrupperna inom offentlig verksamhet är så kallade professionella yrkesutövare som har lång utbildning och en stark ställning.

Ytterligare ett karaktärsdrag är att det ofta enligt lag åligger den offentliga sektorn att tillhandahålla en viss service (Lind, 1994). I Sverige finns ett flertal lagar som bestämmer vilken service kommunerna måste erbjuda sina invånare. Det handlar om allt från skola till omsorg om äldre och funktionshindrade. För sådan verksamhet kvarstår det offentliga som en slags garant eller ytterst ansvarig, oavsett om det är en privat eller offentlig organisation som tillhandahåller servicen till brukaren.

Sammantaget kan kundval som idé beskrivas som ett sätt att organisera offentlig verksamhet där det offentliga har ett fortsatt stort inflytande. Centrala dimensioner i organiserandet handlar om att etablera fristående producenter och allokera resurser via brukarnas fria val. Det skall i sin tur borga för att en konkurrenssituation uppstår.

## Motiv och argument

En granskning av litteraturen visar att det finns en rad olika argument för kundvalssystem. Det finns förvisso ett antal argument emot också. Politiskt har valfrihet och valfrihetsmodeller varit omdebatterat och en skiljelinje har gått mellan socialistiska partier som varit motståndare och borgerliga partier som varit förespråkare. En större samsyn har dock vuxit fram mellan de olika politiska partierna. Framför allt handlar det om att Socialdemokraterna övergivit sin negativa hållning till valfrihet för att mer närma sig Moderaternas syn på valfrihet (Arnman med flera, 2004, Skolverket, 2003). Nedan lyfts de argument fram som återfinns i litteraturen och som använts för att argumentera för ett införande av kundvalsmodeller. Avslutningsvis lyfts också några motargument fram.

### **Demokrati, inflytande och rättvisa**

Flera av de argument som förs fram är relaterade till demokratibegreppet och vilket perspektiv som anläggs på demokratin. Blomqvist och Rothstein (2000) knyter i sin diskussion kring motiv till kundval an till problematiken kring hur långt det kollektiva beslutsfattandet i politiska församlingar skall nå å ena sidan – och hur långt individens frihet och rättigheter att själv bestämma skall sträcka sig å andra sidan. Motivationen kring kundval handlar i den diskussionen om en tyngdpunkt på det senare och hur kundval kan stärka individens inflytande.

Blomqvist och Rothstein (2000) lyfter fram det som benämns ”*demokratis svarta hål*” som argument till att det är befogat att genom kundval stärka valfriheten och därmed stärka den enskilde individens inflytande. För att förstå vad som menas med demokratis svarta hål, måste relationen mellan den politiska församlingen, förvaltningen och brukaren tas som utgångspunkt. Enligt resonemanget fattas beslut av politiker om vad som skall göras, exempelvis vilken service som skall tillhandahållas. När dessa beslut sedan skall verkställas i en traditionellt organiserad förvaltning, hamnar det yttersta ansvaret på tjänstemännen som arbetar i det som ofta benämns ”frontlinjen” att förverkliga politikernas intentioner. Vad som indikerats i studier är emellertid att det finns ett relativt stort handlingsutrymme i denna implementering av de politiska besluten. Det är detta utrymme som ifrågasatts. Argumentet handlar därför om att handlingsutrymmen flyttas från tjänstemän till brukaren.

Ett teoretiskt resonemang som utgör en återkommande referens i litteraturen är Hirschmans (1970) resonemang kring de tre begreppen sorti (exit), protest (voice) och lojalitet (loyalty) (Kreis och Gericke, 2010, Möller, 2006, Edebalk och Svensson, 2005). Begreppen fångar idén om hur den enskilde medborgaren skall stärka sitt inflytande. Enligt resonemanget skapas drivkrafter för en positiv utveckling av verksamheter om de som nyttjar dem har en möjlighet att vända sig till någon annan, vilket inte är möjligt i en monopolsituation. Möjligheten till sorti kan också öka möjligheterna att protestera, det vill säga göra sin röst hörd och på det viset driva igenom förändringar av verksamheten. Det kanske räcker med att sorti finns som en möjlighet för att inflytandet skall stärkas och ”det svarta hålet” täppas till. Lojalitet som begrepp fångar en annan dimension av relationen mellan utförare och brukare, nämligen att det kan finnas ett starkare band mellan dem som exempelvis minskar nyttjandet av möjligheten till sorti.

Empiriska studier visar att inflytande också lyfts fram i praktiken i argumentationen för valfrihet (Svensson, 2010, Charpentier, 2004, Kastberg, 2005). Löfström (2007) beskriver hur introduktionen av en ny modell där de äldre kunde välja mellan olika serviceinsatser, motiverades med att det skulle ge mer valfrihet, mer självbestämmande och ökat direkt inflytande över serviceinsatserna.

Ett närliggande argument som förts fram och som också rör individens ställning i förhållande till förvaltningen handlar om det som kan beskrivas som rättighetsargumentet (Nordgren, 2003, Theobald med flera, 2007). Nordgren (2003) beskriver i sin avhandling hur en rättighetsargumentation växte sig allt starkare under 1980- och 1990-talet. Den betonade individen som en potent aktör med en förmåga och en rättighet att välja. Betoningen på att det handlar om en rättighet innebär en stärkning av individens roll i



förhållande till det offentliga och kan kontrasteras mot ett perspektiv på samhälls- eller service som ett bidrag. Nordgren studerade hälso- och sjukvården, men Norén (2003) pekar på att samma argumentation var bakomliggande drivkrafter till tillkomsten av rättighetslagstiftningen för funktionshindrade (LSS-lagstiftningen).

Möller (1997) menar att det skett en förändring hos medborgarna och i deras beteendemönster. De kan ses som en bakomliggande orsak till att reformer genomförs som syftar till att i större utsträckning anpassa den offentliga sektorn och skapa en större lyhördhet. Medborgarna har blivit bättre rustade med bättre utbildning och tenderar att i större utsträckning försöka påverka sin situation genom andra kanaler än de traditionella inom politiken. Kundvalsmodeller kan mot bakgrund av en sådan beskrivning betraktas som ett sätt att möta denna utveckling.

De argument som kan sorteras in under demokrati rubriken handlar dock inte bara om att stärka individens inflytande och rättigheter, utan även andra argument går att spåra. Ett argument som förts fram handlar om att valfrihetsmodeller kan bidra till ett stärkande av politikens inflytande. Enligt resonemanget möjliggörs detta genom den skarpare gränsdragning mellan politik och verkställighet som modellen bygger på. Ett problem som lyfts fram inom den statsvetenskapliga litteraturen är att förvaltningens tjänstemän har för stort inflytande över den politiska beslutsprocessen. Genom att renodla rollerna och separera politikens arenor tydligare från förvaltningen skall politikerna "skyddas" från påverkan från förvaltningen (Christiansen och Lagraed 2002b). Inte sällan formuleras argumentet som att politikerna skall fokusera på "*vad-frågor*" medan tjänstemän skall fokusera på "*hur-frågor*" (Kastberg, 2005). Det finns emellertid en annan dimension i den tydliga uppdelningen som handlar om att politiken skall sluta blanda sig i det som beskrivs som rena utförarfrågor, alltså hur-frågor. Detta har formulerats som att politikerna skall sluta ro och börja styra (Osborne och Gaebler, 1992). Enligt det synsättet handlar uppdelningen inte bara om att skydda politiker från förvaltningen, utan också om att skydda förvaltningen från politikerna.

Sammantaget går det därmed att konstatera att det finns ett flertal argument för kundvalsmodeller som på olika sätt går att knyta till idéer om hur demokratin bör fungera. Det handlar om ett minskat inflytande för förvaltningen och ett ökat inflytande för brukarna medan politikerna skall få en tydligare uppgift. Brukarnas ställning skall inte bara kännetecknas av mer inflytande, utan diskussionen ovan visar även att det ibland förekommer en argumentation som bottenar i tankar om medborgarnas rättigheter.

## Inre och yttre effektivitet

Granskas litteraturen kring valfrihet, går det också att konstatera att mycket handlar om effektivitet. En åtskillnad görs ofta mellan det som benämns inre och yttre effektivitet. Denna distinktion kan användas för att kategorisera olika argument för valfrihetsmodeller. Yttre effektivitet handlar om att den verksamhet som bedrivs är ändamålsenlig och att det som produceras är det som efterfrågas. Inre effektivitet handlar i stället om att produktionen sker på ett sätt så att resurserna som satsas omvandlas på ett optimalt sätt. Lite populärt brukar distinktionen göras med betoningen på att yttre effektivitet handlar om att *göra rätt saker*, medan den inre effektiviteten handlar om att *göra saker på rätt sätt*.

Erfarenheter från andra länder visar att argumentationen också där handlat om den inre och yttre effektiviteten. Besely och Ghatak (2003, 236) framhåller att i Storbritannien handlade kritiken mot den befintliga traditionella modellen för att organisera välfärden på främst två huvudområden. Det ena var en kritik mot fokuseringen på enhetlighet och en *”one-size-fits-all”*-inställning, vilket gjorde att individen inte hade något inflytande eller att tjänster inte anpassades i tillräckligt stor utsträckning. Det andra huvudområdet som kritiken rörde handlade om ett ifrågasättande av den offentliga sektorns förmåga att leverera service till rimliga kostnader.

Granskas studier av argumentationen kring valfrihet inom olika områden, går det att konstatera att ett stärkande av den yttre effektiviteten varit central. Inom skolan lyftes det fram att kundvalsmodeller som tillåter valfrihet och etablerande av nya producenter skulle öppna för ett prövande av nya pedagogiska metoder och en utveckling av skolan (Ds1994:72). På samma sätt har argumentationen inom äldreomsorgen varit att en kvalitetskonkurrens skall stimuleras och att tjänsterna skall utvecklas (Edebalk och Svensson, 2005, Theobald med flera, 2007).

Samma argument har förts fram i diskussionen kring vårdval, men där en ökad tillgänglighet också är ett mer uttalat mål med introduktionen av kundval (Anell, 2009). En ambition som uttrycktes under framtagandet av LOV var att alternativa utförare skulle kunna driva på en utveckling av tilläggstjänster som kunde erbjudas utöver de tjänster som inkluderas i den beviljade checken (SOU, 2008:37). Erbjudandet av tilläggstjänster är emellertid något som inte kommuner och landsting som utförare får ägna sig åt.

Vad gäller den inre effektiviteten uttrycks den i regel inte som att det skall ske en ökad produktivitet som avspeglas i lägre kostnader. I stället handlar argumenten om att mer service skall erhållas för samma mängd resurser. De talas i sammanhanget om kvalitetskonkurrens snarare än priskonkurrens (Edebalk och Svensson, 2005, Kastberg, 2005). Ett argument som framhållits, i synnerhet i den amerikanska debatten (Ladd, 2002, Donahue och

Fredriksson, 1992), är att privata utförare är effektivare än offentliga. Att ge privata aktörer tillträde till det som tidigare varit ett offentligt monopol, skulle därmed öppna för att de offentliga producenterna utmanas att leverera lika mycket på samma villkor och att sätta press på undermåliga aktörer (Kastberg, 2002).

Idén om konkurrens och dess effekter är central i effektivitetsargumenten. Tankebanorna går att spåra tillbaka till det Schumpeterianska perspektivet inom nationalekonomin, som tar fasta på att det i en marknadssituation skapas en *”kreativ förstörelseprocess”* (Schumpeter med flera, 1994). Denna process innebär att de producenter som inte klarar av att tillhandahålla vad som efterfrågas inte kommer att överleva. Att släppa in privata aktörer på arenan bidrar ytterligare till att driva på, eftersom privata producenter kan vara mer effektiva än offentliga producenter.

### **Övriga argument**

Ett annat argument som lyfts fram är att valfrihetsmodeller kan minska segregationen (Ds1994:72). Ladd (2002) framhåller att en potentiell fördel med en skolpeng, skulle vara att sambandet mellan var du bor och vilken skola du går i bryts. För barn till föräldrar i socialt mer utsatta områden skulle det kunna innebära att en flytt till ett mer välbärgat område med högre priser inte är nödvändig för att barnen skall kunna gå i skolor i de områdena. Som en effekt av det skulle också segregationen kunna minska, eftersom de som har råd att flytta inte behöver göra det på grund av skolsituationen.

Motiv har också framförts om att introduktionen av valfrihet skall skapa en bättre situation för personalen. I motiveringen av den så kallade Askimsmodellen där en indelning av personalen skulle ske i servicepersonal och omvårdnadspersonal lyftes det fram att förändringen skulle leda till mer motiverad och specialiserad personal (Löfström 2007). Även Charpentier (1994) pekar i sin empiriska studie på att detta argument lyfts fram av respondenterna.

### **Flera argument förs fram samtidigt**

Översikter genomförda både inom skolans område, äldreomsorgen samt hälso- och sjukvården visar att det sällan är endast ett argument som förs fram när introduktionen av valfrihet motiveras. Edebalk med flera (2005) som gör en översikt inom Norden pekar på att de argument som förts fram handlar om ökad valfrihet, att skapa kvalitetskonkurrens, att lägga en grund för kontinuitet och långvariga relationer (till skillnad från anbudsförfarande), utvecklande av servicetjänster, samt att ge en positiv stimulans för företagande (särskilt kvinnligt sådant) – vilket främst varit på tapeten i Finland. Inom diskursen kring valfrihet inom skolan samsas också motiven. I Skolverkets

rapport (2003) lyfts flera argument fram kring introduktionen av valfrihet. De två starkaste argumenten för valfrihet är att introduktionen av valfrihet skall leda till ett större engagemang bland föräldrar och en ökad lyhörddhet från skolornas sida visavi föräldrar och elever. Valfrihet skall också leda till en ökad mångfald av utbildningar, pedagogiska metoder med mera, samtidigt som det skapas en kostnadseffektivitet.

Men det går också att peka på att vissa argument varit mer tongivande än andra i vissa sammanhang. Granskas bakgrunden till kundvalsmodellerna och hur de vuxit fram inom olika områden, går det se att vad som varit drivkraften och vem som varit drivande. Norén (2003) pekar på hur framväxten av valfrihet för funktionshindrade varit ett resultat av de funktionshindrades ansträngningar. Målet var att skapa ett ökat oberoende. Edebalk med flera (2005) kontrasterar att äldreomsorgens framväxt av valfrihet mer har karaktären av ett politiskt projekt med politiker som drivit frågan. Inom skolan förefaller det också varit ett politiskt projekt i mångt och mycket men där variation i utbudet, exempelvis möjligheten att välja pedagogisk modell, förefaller ha varit mer framträdande i diskussionen.

Införande av kundval inom samma sektor har också motiverats olika i olika länder. Edebalk och Svensson (2005) pekar på olika ambitioner med införandet av kundval inom äldreomsorgen mellan våra grannländer. Medan målsättningen i Danmark och Finland främst förefaller ha varit ett förbättrat tjänsteutbud, var konkurrens och effektivitet viktigare i Norge (se också Eskelinen med flera, 2006).

### **Argument mot**

I litteraturen går det emellertid också att finna argument mot valfrihet och kundvalsmodeller. Ett av de argument emot som förs fram både i svensk och inom internationell litteratur handlar om risken för så kallad omvänd selektion (adverse selection) (Propper, 1993, Blomqvist och Rothstein, 2000). Fenomenet har också på engelska kallats creamskimming och på svenska russinplockande. Det fenomen som begreppet beskriver, är att det i en valfrihetsmodell finns en risk för att producenterna endast kommer att vara intresserade av de brukare som är lätta att ha att göra med – och därmed möjliggör en högre vinst. En enhetlig peng skapar exempelvis incitament för att fylla skolorna med studenter som inte är resurskrävande (Gewirtz med flera, 1995). Frågan som infinner sig handlar om av vem och hur de som inte anses vara attraktiva kunder skall tas om hand.

Problemet med omvänd selektion hänger också samman med en annan problematik som har att göra med det regelverk som är knutet till den offentliga sektorn. Blomqvist och Rothstein (2000) diskuterar detta utförligt utifrån den svenska grundlagen och författningen. De konstaterar att alla

producenter som bedriver verksamhet inom ramen för det offentliga, skall omfattas av samma krav på rättvisa som den offentliga verksamheten – det vill säga att verksamheten präglas av saklighet, opartiskhet och allas likhet inför lagen (Blomqvist och Rothstein, 2000 s 22). Farhågorna som lyfts fram handlar om att det fokus som valfrihet och konkurrens skapar genom effektivitet och vinster gör att incitamenten inte bildas för rättvisa, något som tidigare monopolistiska och byråkratiskt organiserade förvaltningar var organiserade för (Hood, 1991). Detta argument har förts fram även i internationell litteratur (Harrow, 2002, Propper, 1993).

Ett annat närliggande argument som är ständigt återkommande i den offentliga debatten, handlar om de vinster som kan skapas av privata aktörer (Pettersson, 2001). Ifrågasättandet handlar om att det är orimligt att skattemedel som tagits upp och reserverats för vissa ändamål sedan kan gå till vinster i privata bolag. De pengar som blir över borde i stället gå till mer verksamhet eller lägre skatt.

Ett annat av de motargument som framhållits är att valfriheten skall leda till segregation; socialt, etniskt men också gällande prestationer (Arnman med flera, 2004, Skolverket, 2003). Argumentet som lyfts fram bygger på tanken att vissa resursstarka individer kommer att mer aktivt utöva sin valfrihet, och det kommer i sin tur göra att de som inte klarar av det kommer att få en försämrad situation. Inom skolan har detta varit synnerligen livligt omdiskuterat, vilket också återspeglas i flera forskningsrapporter på området (vi återkommer till dessa i diskussionen kring effekter). I diskussionen kring skolan framhålls att valfrihet kan leda till att duktiga elever (och lärare) lämnar de skolor som har sämst förutsättningar och flyttar till bättre skolor. Det leder i sin tur till att de skolor som lämnas blir ännu sämre och att ännu fler flyttar – och på motsvarande sätt förbättras vissa skolor. Vad som gör problematiken extra kännbar i skolan, är att det är väl belagt att den enskilde elevens resultat påverkas mycket av klasskamraternas resultat. I den engelskspråkiga litteraturen kallas detta ”peer effect”. Detta gör att utflyttning av duktiga elever inte bara sänker skolans sammanlagda prestation med motsvarande den duktiga elevens, utan man kan också förvänta sig att övriga kvarvarande elever presterar sämre.

Sammantaget går det därmed att konstatera att det finns ett flertal argument som lyfts fram för kundval – och en tro på att valfrihet och konkurrens mellan producenter skall skapa en bättre verksamhet och stärka demokratin. Men det finns också motargument där problem och risker med valfrihet lyfts fram. I avsnittet och diskussionen kring effekter kommer en återkoppling att ske till argumenten.

# KAPITEL 3

## Konkretisering av kundvalsmodellen

Beskrivningarna ovan av kundvalsmodellen som idé, identifierade ett antal grundläggande principer och vad som kan betecknas som själva kärnan i modellen. Mot bakgrund av de tillämpningar av modellen som iakttagits går det emellertid att lyfta fram ett antal olika delar som kan ta sig relativt olika uttryck.

### Val av producent

En sak som bör förtydligas i modellen är att den bygger på en separation av finansiering och produktion/konsumtion. Finansieringen av det som produceras sker även efter introduktionen av en kundvalsmodell – inte av konsumenterna direkt utan av det offentliga. Däremot kan produktionen ske privat eller offentligt. Donahue (1992, s 12) illustrerade resonemanget i en fyrfälts-tabell (här översatt och bearbetad):

	Privat finansiering	Offentlig finansiering
Offentlig produktion	1. Ex. Badhus	2. Ex. Sjukvård
Privat produktion	3. Ex. Obligatorisk försäkring	4. Ex. Friskola

Introduktionen av en kundvalsmodell i en verksamhet som tidigare producerats och finansierats offentligt, kan därmed innebära att situationen förflyttas från exempel 2 till exempel 4. Det förutsätter att kundvalsmodeller

öppnar upp för privata alternativ. Att det öppnas för alternativa producenter med andra huvudmän är emellertid inte alltid en förutsättning för kundval, som också kan introduceras mellan offentliga enheter. Brorström med flera (2000) beskriver exempelvis introduktionen av en valfrihetsmodell inom mödrahälsovårdsverksamhet i Göteborg, men det handlade främst om att valfriheten skulle gälla mellan de offentliga mottagningarna. I studien finns förvisso en privat enhet, men det fanns inga planer på att fler skulle få starta.

Introduktionen av kundval handlar emellertid i regel inte om en förflyttning från fälten som omfattar offentlig finansiering till fälten i tabellen som beskriver situationer där den enskilde brukaren betalar själv. I en svensk kontext är det exempelvis för närvarande inga av de större partierna som driver frågor om att välfärdstjänster i större utsträckning skall finansieras privat av de individer som nyttjar tjänsten eller genom försäkringslösningar.

Kundvalsmodeller handlar i sig därmed mer om introduktionen av flera alternativ att välja mellan, än om introduktionen av alternativa privata producenter – eller att en större andel av konsumtionen skall betalas av den som nyttjar tjänsterna. I diskussionen kring motiven till introduktionen av kundvalsmodeller, framgick dock att ofta har kundval betraktats som ett sätt att öppna det offentliga monopolet för alternativa producenter.

I sammanhanget kan system i andra länder lyftas fram där valet inte enbart handlar om val av producent utan också/eller om valet av finansär. Exempelvis i Holland och Tyskland finns det i olika utsträckning möjlighet att inom hälso- och sjukvårdsområdet välja sjukkasse eller försäkringskassan (Bevan och Van de Ven, 2010). I Holland har det varit en uttalad ambition att möjligheten att välja sjukkasse skall leda till en konkurrens genom att sjukkassorna sedan i sin tur skall upphandla vård och kunna skapa olika erbjudande till de försäkrade.

### **Grad av specificering av serviceerbjudande**

Kundvalsmodeller introduceras ofta med motivationen att inflytandet skall öka för den som brukar eller nyttjar servicen. Kundvalsmodeller i sig behöver emellertid inte innebära att den som tar del av en tjänst får något inflytande över innehållet överhuvudtaget. Det beror i stället på hur utformningen av modellen sker. Valfriheten och inflytandet kan inskränka sig till val av producent och möjligheten att välja och välja bort leverantören av servicen. Edebalk och Svensson (2005, 17) menar att detta kan betraktas mot bakgrund av att det inom hemtjänstområdet har skett en utveckling under de senaste decennierna mot en minskad grad av inflytande. Detta eftersom biståndsbesluten i större utsträckning har kommit att specificera exakt vad som skall utföras. Beroende sedan på hur själva modellen utformas, kan olika grader av påverkan ske. Vad pengarna som man beviljas skall täcka kan specificeras på

olika sätt som exempelvis i pengar (mer eller mindre reda), tid eller som en specifik syssla. De olika alternativen ger olika utrymme för inflytande.

Den största graden av frihet och inflytande över vad som levereras, uppnås om pengarna mer eller mindre betraktas som en kontant utbetalning där det är upp till servicetagaren själv att bestämma hur den skall användas. I vissa länder finns exempelvis möjligheten att i stället för att få äldreomsorg av samhället, så kan en kontantersättning erhållas. I Tyskland, Österrike och Italien finns möjligheter för stöd som är av kontantkaraktär. Ett annat sätt är att definiera servicen i form av tid. Det kan exempelvis innebära att en äldre får ett beslut om service och omsorg ett visst antal timmar i veckan eller månaden, men däremot sker det ingen specifikation av vad som skall utföras under den beviljade tiden. Även denna form skapar ett relativt stort inflytande för den enskilda servicetagaren. Minst frihet ges om tjänsten definieras i form av en specifik service. Det kan exempelvis uttryckas som att det skall utföras en städning var tredje vecka. I det sistnämnda fallet reduceras i stort sett inflytandet till att handla om vem som utför tjänsten.

Vilken grad av inflytande som kan skapas, påverkas också av vilken service det gäller. Inom skola finns det av naturliga skäl färre möjligheter att skapa ett utbud som anpassas efter den enskilde brukaren. I stället möjliggörs ett tillhandahållande av fler i sig ganska opåverkbara alternativ i form av skolor och klasser som bygger på olika pedagogisk inriktning och profil.

I regel lyfts kravet på att det finns minst två enheter i en kundvalsmodell fram. Det motiveras med att det knappast annars går att tala om en valsituation. Ett intressant exempel är emellertid den så kallade Askimsmodellen. Där tilläts vårdnadstagarna inte att välja mellan olika leverantörer, utan valet stod i stället mellan olika serviceerbjudanden. Den som beviljades stöd kunde välja mellan ett urval av olika tjänster som handlade om exempelvis snöröjning, städning, inköp och tvätt. Det som gör erfarenheterna av modellen intressanta är att uppföljningen av försöket visade att de äldre upplevde en ökad grad av inflytande (Löfström, 2007). Ett sådant upplägg kan vinna stöd i iakttagelsen att äldre är mindre intresserade av att välj mellan producenter än att välja vad som levereras (Edebalk och Svensson 2005).

Sammantaget går det att konstatera att utformningen på kundvalsmodellen är avgörande för graden av inflytande över servicen. Resonemanget visar också att det inte nödvändigtvis behöver handla om val mellan producenter. Ett val av serviceerbjudande också kan generera en upplevd känsla av inflytande.

### **Tillstånd, krav och reglering**

I regel tillämpas någon form av prövning av de producenter som vill få tillträde till kundvalsmarknaden. Inom skolan ansöker exempelvis frisskolor om tillstånd för att få starta ny verksamhet, vilket prövas av Skolinspektionen.



Inom exempelvis äldreomsorgen är det i stället kommunerna som beviljar tillträde. När kundvalsmodellerna först började testas kan det juridiska läget och ramverket kring auktorisation beskrivas som tämligen oklart, bland annat eftersom det fanns en risk för att tillämpandet av ett auktorisationsförvarande krockade med lagen om offentlig upphandling. Tillkomsten av lagen om valfrihetssystem har bringat mer klarhet i läget.

Vid godkännandeprövningen kan olika krav ställas på producenterna. Kraven kan röra exempelvis kvalitet, omfattning av service, utbildning på personal eller uppföljning. När kraven specificeras skall det emellertid ske med hänsyn till EG-rättsliga principer som icke-diskriminering, öppenhet, förutsägbarhet, ömsesidigt erkännande samt proportionalitet (SOU 2008:15 sida 16).

Vilka regler som kringgärdar godkännandet och vilka krav som ställs på utförandet påverkar hur utbudet utformas och vilken sorts producenter som kan verka på marknaden. Ställs höga krav på tillgänglighet och att aktörerna inte får ange kapacitetstak, blir det exempelvis svårare för mindre företag och enmansföretag att bedriva verksamhet eftersom de får svårt att leva upp till kraven.

En central dimension som är nära knuten till godkännandeprövningen, är vilka ambitioner och mål med verksamheten som formuleras av politiker. Kundvalsmodeller har i mångt och mycket kommit att förknippas med avsaknad av och en ovilja till politisk styrning (Christensen och Læg Reid, 2002a). Det finns emellertid tydliga exempel på hur politiska ambitioner uttryckts för den verksamhet som bedrivs inom ramen för kundvalsmodeller – och som också tydligt avspeglar sig i hur modellerna utformats.

Anell (2009) ger i sin komparativa studie av olika kundvalsmodeller inom primärvården exempel på hur olika mål och ambitioner fått genomslag i modellerna. Inom primärvården finns en ambition som förenklat kan beskrivas som tillskapandet av en husläkarmodell, vilket gjort att ersättningsmodellen utformats med den i åtanke. I Landstinget Halland har i stället ambitionen varit att etablera en starkt väl utbyggd öppenvård, vilket också avspeglas i modellen. Bland annat är ersättningen som mottagningarna får, kopplad till i vilken utsträckning de klarar av att leva upp till landstingets mål.

### **Utformning på ersättningsmodell**

En annan dimension där kundvalsmodellerna i praktiken skiljer sig åt är hur ersättningsmodellen utformas. Eftersom det inte är brukarna av en service som själva finansierat konsumtionen, måste de offentliga medlen som anslås kanaliseras på något sätt. Som konstaterades ovan är det en central dimension i idén kring kundval; att resurserna fördelas via brukarnas val. Detta kan emellertid ske på en rad olika sätt. Exempel från praktiken visar att utformningen varierar mellan olika sektorer, men också inom olika sektorer.

En fråga rör huruvida ersättningen skall vara generell och alltid gälla för en viss service och en viss kategori brukare, eller om det skall finnas inslag av behovsprövning. Inom skolans område är det vanligt med ett tillämpande av mer generella modeller där varje elev i en viss ålderskategori genererar en viss ersättning. Inom andra områden är det i stället behovsprövningar som styr, vilket är det vanligaste inom det sociala området. Men det finns blandmodeller som gör att det inte går att generalisera inom olika sektorer. Inom det sociala området har exempelvis generell biståndsbedömning prövats. Det innebär att en viss ålderkategori per automatik får rätt till ett visst antal timmar hjälp i månaden. Inom skolan finns det exempel på hur en generell peng kombineras med att pengar kan äskas för speciella ändamål.

En sak som forskningen visar tydligt, är att konstruktionen av ersättningsmodeller får effekter och har en styrande effekt. Detta diskuteras mer ingående i avsnittet om resursfördelning.

### **En modell, många uttryck**

Sammantaget går det att konstatera att kundvalsmodellen som idé kan ta sig en mängd olika uttryck i praktiken. För den som arbetar med att utveckla en kundvalsmodell, handlar det om att skapa en organisering som kan förväntas bidra till ett förverkligande av de mål och ambitioner som finns med modellen. Ligger fokus på att förbättra den inre effektiviteten, kanske det är aktuellt att släppa in många producenter men att skapa liten variation i serviceutbudet. Är det i stället en ökad grad av inflytande som står i förgrunden kanske antalet utförare är av mindre betydelse, men utformningen av specificeringen av pengarna desto viktigare.

# Tillämpning av kundvalsmodeller

I denna del granskas kundvalsmodeller som praktik. Det handlar om att granska förutsättningar för organisering av kundval, olika sätt att organisera kundvalet och erfarenheter från kundvalsmodeller som praktiserats. I detta avsnitt anläggs vad som skulle kunna beskrivas som ett konstruktivistiskt perspektiv. Kundvalsmodellen som idé som den beskrevs i förra kapitlet antas inte ha sin direkta motsvarighet i praktiken, utan i stället handlar alla initiativ om att introducera kundval och valfrihet vad gäller aktiviteter som kräver en organisering. Det är denna organisering som granskas här.

Konkurrens och den ” *kreativa förstörelseprocess*” som antas bli en effekt av konkurrensen bygger på idéerna om mer ideala marknadstillstånd. Centrala komponenter i dessa idéer handlar om att marknaden kännetecknas av att det finns ett flertal nyttomaximerande producenter som anstränger sig för att konkurrera om brukarnas gunst. Det förutsätts också finnas aktiva konsumenter som genom att välja det bästa alternativet driver på konkurrensen. Vidare förutsätts konsumenterna och producenterna vara välinformerade om det utbud och den efterfrågan som finns. Prismekanismen är den indikator som avgör om det sker ett utbyte eller ej.

Denna beskrivning av hur marknader fungerar stämmer emellertid relativt dåligt in på den situation som råder vid introduktionen av kundval

(Norén, 2003, Kastberg, 2005). Andra teoribildningar har också betonat att marknaden inte kan betraktas som något givet eller naturligt tillstånd, utan som något som konstrueras och måste vidmakthållas (Callon 1998). Med ett sådant synsätt blir det viktigt att inte bara konstatera vad det är som avviker från den mer ideala bilden av marknaden, utan också vilka ansträngningar som leder till en mer marknadslig situation. Med det perspektivet betraktas marknadsteorier snarast som något som formar praktiken än något som avbildar den (MacKenzie, 2004). Begreppen kan därmed beskrivas som performativa eftersom det är med referens till dessa begrepp som försök görs att omdana verksamheten i kommuner och landsting.

Mot bakgrund av det teoretiska resonemanget liknas försöken att etablera kundvalsmodeller vid försök att skapa en spelplan, eller arena, där interaktionen sker på ett marknadsligt sätt (Norén 2003). Nedan granskas därför organiseringen av kundval i praktiken och fem centrala dimensioner uppmärksammas: *kunden, informationssituationen, utbudet, resursallokeringen samt regelskapande aktiviteter.*

## Kunderna och deras sätt att välja

En av förutsättningarna i en kundvalsmodell är att det finns kunder som faktiskt utövar någon form av val. För att en kundvalsmodell skall kunna fungera och få de effekter som eftersträvas brukar två kriterier framhållas (Edebalk och Svensson 2002, Anell 2009). Det första kriteriet är att det finns något att välja mellan. Det måste således finnas minst två producenter. Det andra kriteriet är att det faktiskt görs aktiva val som bygger på information om producenterna. Om inga val görs och ingen byter tjänsteproducent, skapas ingen konkurrenssituation och inga möjligheter skapas heller för nya producenter att etablera sig. Kundernas agerande och kundbegreppet är därför centralt i förverkligandet av kundvalsmodeller.

Kundbegreppet i sig för tankarna till en aktiv konsument som väljer och väljer bort. Det finns förväntningar på att allt fler skall fungera som kunder i olika sammanhang. Det har framhållits att det finns en tendens i diskursen att förenkla och lyfta fram de positiva sidorna i en kundroll medan andra mer problematiska aspekter tonas ner (Nordgren, 2010b). Lidande, beroende och sårbarhet är inget vi förknippar med kundbegreppet i regel – men väl med brukare, klienter och patienter som är i behov av välfärdsstatens tjänster. Nordgren (2010b) menar emellertid att bara för att det sker en diskursiv förskjutning, förändras inte det praktiska förutsättningarna i motsvarande utsträckning. Förutsättningarna för marknadsmodellen kan därmed inte alltid förutsättas finnas: aktiva kunder och konsumenter måste skapas.

Vad säger oss då genomförda studier om hur vi kan förvänta oss att med-

borgarna fungerar som kunder? Ett resonemang utvecklas här kring om de väljer, vad de väljer och vilka förutsättningar som råder för utövandet av valfriheten.

### **Olika förutsättningar**

En första fråga handlar om val görs och om inte, varför? Här pekar studierna i lite olika riktning. Blomqvist och Rothstein (2000) rapporterar att i Storbritannien utövade patienterna i liten utsträckning sin valfrihet. En liknande iakttagelse gör Winblad Spångberg med flera (2009) i sin studie av svensk hemtjänst (se också Socialstyrelsen, 2007). Inom skolan förefaller valfriheten utnyttjas i större utsträckning, vilket både internationella studier samt erfarenheter från Sverige indikerar. Även om valfriheten inte utnyttjas eller återspeglas i aktiva val, slås det fast i flera studier att möjligheten att välja är något som uppfattas som positivt. Detta gäller inom olika områden som personlig assistans (Edebalk och Svensson, 2005), hemtjänst (Socialstyrelsen, 2007, Edebalk och Svensson, 2005) och skola (Skolverket, 2003).

I vilken utsträckning valfriheten omsätts i aktiva val förefaller således skilja sig åt mellan olika sektorer. Detta svarar mot vad som kan förväntas i förhållande till de studier som gjorts av brukare i olika sektorer. Något som uppmärksammas i litteraturen är att vi kan förvänta oss att olika grupper av brukare har olika förmåga att utöva valfriheten.

Möller (1996) granskar konsumenten av offentlig service och dess förmåga att välja och studerande, föräldrar och äldre som kategorier av brukare. Han konstaterar bland annat att det kan vara meningsfullt att skilja på vad han benämner brukare, klienter och kunder. Klienter beskrivs som en grupp som har svårt att artikulera sig i förhållande till serviceproducenten. På grund av behovet av hjälp och stöd, har klienten också en relation till serviceproducenten som upplevs som en beroendeställning i viss utsträckning – vilket gör det svårare att göra sin röst hörd. Klienten kan förväntas ha svårare att axla rollen som kund. Kunderna har å andra sidan lättare för att framhålla sina behov och göra sin röst hörd. Denna kategori är också bättre rustad för att rösta med fötterna, inte minst eftersom de har lättare för att ta till sig information. Kategorierna kan betraktas som ytterligheter och många hamnar däremellan och kan betecknas som brukare.

Vad Möllers (1996) studie visar är att olika kategorier av brukare kan förväntas axla den nya rollen som kund bättre än andra. I hans studie var det föräldrar som kunde beskrivas som en mer kundlik grupp än de äldre, vilket kanske inte är så förvånande. Andra studier har bidragit med att ringa in andra faktorer än de demografiska som påverkar förmågan att agera som kund. Bland annat är utbildningsnivå och social tillhörighet faktorer som lyfts fram.

Gewirtz med flera (1995) som studerat valfrihet inom skola, klassificerar dem som väljer i tre olika kategorier: privilegerade/kapabla, semi-kapabla samt frikopplade. De kapabla har en förmåga att ta till sig information, en tydlig ambition att välja samt förmågan och förutsättningarna att genomföra valet. De kapabla återfinns till största delen i den välutbildade medelklassen. De semi-kapabla vill göra val och strävar efter att skapa en så god skolsituation som möjligt, men har inte samma förmåga att göra det som de kapabla. Här är inte klasstillhörigheten lika utpräglad, men det handlar företrädesvis om personer ut medelklass, arbetarklass och invandrare. Denna grupp kan också finna praktiska svårigheter att genomföra valet och de konsekvenser det för med sig. Kanske är exempelvis den alternativa skolan belägen på ett ställe som ställer krav på resurser för transport dit och hem. Den tredje gruppen, de frikopplade, är inte alls aktiva i valet och tenderar att utnyttja det skolalternativ som står närmast och som de har bäst kunskap om. De är därmed frikopplade från idén om valfrihet och marknad och de möjligheter som öppnas.

I den refererade studien var det således föräldrakollektivet som bröts ned och förmågan att axla kundrollen varierade. En annan faktor som påverkar förmågan att agera som kund och som förefaller väl belagd är utbildningsnivå och social situation. Detta har iakttagits i studier av skolan (Schneider och Buckley 2002) och av vården (Blomqvist och Rothstein, 2000). Sammantaget går det därmed att peka på en rad olika faktorer som gör oss mer eller mindre väl rustade att inta rollen som kund i en kundvalsmodell: ålder, social tillhörighet samt utbildningsnivå är faktorer som lyfts fram och återkommer i olika studier.

Vi kan därmed se mönster och skillnader beträffande hur valfriheten utövas och av vem. Även om inte valfriheten utnyttjas av alla och andelen som väljer aktivt ibland är låg, framgår det att valfrihet är något som upplevs som positivt. Betraktas de som väljer går det att se mönster ifråga om vem som är aktiv i valsituationen. Överlag indikerar de studier som gjorts att det är de som är bättre socialt situerade och med hög utbildning som är mest aktiva. Samtidigt väljer man mer aktivt inom skolans område än inom exempelvis hemtjänsten. Idealtypiskt är det således en ung, välutbildad förälder som med god socioekonomisk ställning kommer att vara mest aktiv.

### Vad väljs?

En närliggande, central fråga är vad det är som väljs? Detta är centralt, inte minst eftersom grundtanken i idén om den kreativa förstörelseprocessen är att det som finns en efterfrågan är det som kommer att produceras – och de producenter som kan anpassa sig kommer att vara de som överlever. Vad som väljs blir därmed en viktig selektionsmekanism. Inom skolans område

indikerar internationella studier att en viktig sak som föräldrarna går efter är skolans prestation i form av elevernas prestationer (Blomqvist och Rothstein, 2000). Andra faktorer som lyfts fram som avgörande vid valet är den geografiska belägenheten. Ofta väljs det mest närbelägna alternativet, (Lund, 2007) vilket gäller både i Sverige och internationellt. Men studier har också visat att en annan grund för att välja är sammansättningen bland de elever som går där.

Schneider och Buckley (2002) visar i en illustrativ studie att det finns flera grunder som framstår som viktiga för föräldrar när de väljer skola. De baserar sin studie på de sökmönster som amerikanska föräldrar uppvisar i en databas. Vad som framgår av studien är att det föräldrarna intresserar sig mest för är sammansättningen bland studenter, näst viktigast är lokaliseringen och först därefter skolans resultat i form av elevprestationer. Författarna drar slutsatsen att detta indikerar att etnisk sammansättning är en viktig faktor i valet av skola och att valfrihet därmed kan leda till en ökad segregation. Dessutom konstaterar de att eftersom skolor inte premieras främst på grundval av elevprestationerna kan det leda till att de tryck mot förbättringar inom det område som valfriheten skall skapa inte kommer att förverkligas. Elacqua med flera (2006) genomförde en studie och adresserade samma problem i Chile och kom fram till liknande resultat. Studier har också visat att val efter elevsammansättning sker både bland mer socialt gynnade och bland socialt resurssvaga grupper (Schneider och Buckley, 2002). Minoriteter väljer exempelvis en miljö där deras barn inte skall bli isolerade och ensamma om sitt ursprung. Medan detta valmönster gynnar redan starka grupper, försvagar det de redan utsatta.

Studien indikerar det som andra också lyft fram (Rombach 1997), nämligen att kunderna inte alltid betar sig på ett sätt som är önskvärt. I stället för att endast fokusera på bra elevprestationer och andra, liknande faktorer sker val ibland utifrån etnisk och social sammansättning på skolorna.

Edebalk och Svensson (2005) som i sin studie granskar kundval inom hemtjänsten, listar flera olika aspekter som i studier noterats vara viktiga för äldre när de väljer. Det handlar om geografiskt närhet, trygghet, utförarnas rykte eller att det antingen är privat eller offentligt, vilket också kan vara ideologiskt betingat.

Inte bara i vilken utsträckning aktiva val utövas, utan även vad som väljs skiljer sig åt mellan olika sociala grupper. Bättre socialt situerade grupper tenderar i större utsträckning att välja skola utifrån skolans resultat, medan arbetarklassens barn i större utsträckning väljer skola utifrån närhetsprincipen och trivselfaktorn (Blomqvist och Rothstein, 2000, Gewirtz med flera, 1995). Det har också visat sig att ålder och behov kan förmodas påverka preferenser beträffande utbud. Hjelmgren och Anell (2007) genomförde en studie

av vilken sorts primärvårdsmodell som var mest uppskattad. Vissa tyckte att det var viktigare med en modell med fastare läkarkontakt på mindre enheter, vilket kan beskrivas som en husläkarmodell. Andra föredrog större primärvårdsenheter med en bredare uppsättning kompetenser. Det var främst äldre och personer med större behov som generellt sett var mer positiva till husläkarvarianten, medan yrkesverksamma och personer med långt till närmaste sjukhus som föredrog den mer utbyggda vårdcentralen.

Även när det gäller vad som väljs går det att se skillnader mellan olika grupper av brukare. Det går också att konstatera att variabler som social tillhörighet, utbildningsnivå samt ålder är faktorer som kan vara förklarande variabler till varför vissa mönster går att iakttä.

### Stöd i valsituationen

Det faktum att vissa brukare har svårt att axla rollen som kunder, har gjort att olika former av stöd diskuterats och prövats. Ett möjligt sätt att stärka kunden är att skapa funktioner som har till uppgift att stödja kunden i valsituationen. Försök med detta har exempelvis skett i Japan där särskilda ”konsulenter” (care managers) har haft i uppgift att stödja de äldre i val av omsorg (Campbell och Ikegami, 2003). Studier i Sverige som omfattat myndighetshandläggare (Winblad Spångberg med flera, 2009) och läkare (Winblad Spångberg, 2003) har visat att dessa inte alltid stödjer brukarna i deras valsituation. Orsaker som lyfts fram är tidsbrist och okunskap om hur systemen fungerar.

En fråga som infinner sig är vad som egentligen bör väljas? En ”lots” som hjälper till vid val förutsätter emellertid att det går att avgöra vad som är bäst. Detta är emellertid inte alltid det enklaste. Exempel kan hämtas från skolans värld. Inom skolan finns det olika faktorer som förefaller förklara goda resultat. Det brukar framhållas att en av de viktigaste faktorerna som avgör enskilda studenters prestation är hur de övriga klasskamraterna presterar (Blomqvist och Rothstein, 2000, Hsieh och Urquiola, 2006). Utöver det har struktur på skolan identifierats som viktig för elevernas prestationer. Små skolor med engagerade lärare har exempelvis lyfts fram som centrala för positiva resultat. Vad skall rådgivaren i ett sådant läge rekommendera?

Sammantaget kan vi därmed se att kundens roll inte kan tas för given. Vissa kan förväntas agera i enlighet med den gängse bilden av den aktiva kunden, medan andra inte alls kan förväntas bete sig som kunder förväntas göra. Det är inte självklart att aktiva val sker, olika sociala grupper kommer att agera på olika sätt och det finns en risk att de aktiva valen driver en utveckling som kanske inte helt stämmer överens med de intentioner som fanns vid införandet av valfrihet – eller som i varje fall riskerar att leda till ökad segregation.



## Information

Information om utbudet har av flera forskare lyfts fram som en viktig del i konstruktionen av en välfungerande kundvalsmodell. Enligt ekonomisk marknadsteori är god information om potentiella leverantörer och varornas kvalitet en självklar förutsättning för en fungerande marknadssituation. Lagstiftarna förefaller ha varit medvetna om detta. Enligt LOV är det tydligt att det faller på kommunen eller landstinget att tillhanda hålla information till brukarna. Det konstateras bland annat att informationen skall vara *”saklig, relevant, lättförståelig och framförallt jämförbar när det gäller olika utförare”* (SOU, 2008:15). Vidare bör informationen finnas både i pappersform och på kommunens hemsida.

Ett viktigt skäl är att val som grundar sig på god information kan förväntas förbättra konkurrensen. Två underliggande tankegångar finns i detta. Det ena handlar om att tydliggöra skillnader i utbud, kvalitet med mera skall driva på viljan att göra aktiva val och att det leder till att de bästa producenterna överlever. Det andra handlar om att valen som görs kan bli *”bättre”* i bemärkelsen att rykten och annat som iakttagits spela roll får mindre utrymme (Hjalmarson och Norman, 2004). Ett skäl är att tillgång till adekvat information kan bidra till att minska andra mindre positiva effekter som segregation (Blomqvist och Rothstein, 2000) och att resurssvaga individer inte får samma tillgång till det serviceutbud som finns (Statskontoret, 2007). Framför allt har det senare framhållits inom skolområdet, där brist på kunskap om olika skolors kvalitativa egenskaper öppnar för att fler väljer utifrån mindre önskvärda aspekter såsom etnisk sammansättning i klasserna – vilket identifierades som ett problem ovan.

Det finns således flera argument för att det är viktigt med information av bra kvalitet. Något klart samband mellan information och förbättrad service är emellertid inte helt säkert fastställt. Fung med flera (2008) gör en översikt inom hälso- och sjukvårdssektorn. De täcker in 45 vetenskapliga publikationer, varav majoriteten är publicerade efter 1999. Publikationerna kommer fram till att beviset för att mer information om producenternas resultat leder till förbättringar inom verksamheten inte är särskilt starkt. Författarna fann ett visst stöd för att tillgängliggörande av information kunde påverka kvalitetsutvecklingen positivt – men däremot inget stöd för att effektivitet, säkerhet och patientfokusering skulle förbättrats genom bättre information.

### Vilken information finns?

I litteraturen går det att hitta konkretiseringar av de krav som bör kunna ställas på information för att den skall vara ett relevant stöd i en kundvalskon-text. Statskontoret (2007) listar fem kriterier:

1. Information måste finnas om att det finns en valmöjlighet.
2. Information måste finnas kring vad som händer om inget val görs, samt hur omval går till.
3. Information måste finnas kring utbudet beträffande vilka producenter det finns och vad för slags tjänster de erbjuder.
4. Information måste finnas kring skillnader och likheter mellan producenterna.
5. Informationen måste omfatta olika kvalitetsaspekter.

Winblad Spångberg med flera (2009) menar att informationen om producenterna och den service de tillhandahåller kan belysas ur tre olika dimensioner som ofta lyfts fram i litteraturen: struktur-, process och resultat kvalitet. Strukturkvalitet handlar om de förutsättningar producenten har i form av personal och andra faciliteter. Processkvalitet handlar om vilka arbetsätt och metoder som tillämpas. Resultatkvalitet handlar om verksamheternas resultat.

Hur ser det då ut i kommuner och landsting beträffande information? Om utgångspunkt tas i behovet av information går det att konstatera att det kan vara viktigt att inte bara informera om vilka alternativ som står till buds utan även *att* man kan välja. Medvetenheten om att det finns valmöjligheter är ibland låg, vilket iakttagits inom äldreomsorgen (Konkurrensverket 2009 s 45). Granskas informationssituationens gällande utbud med mera, framgår det att även där lämnar den rådande situationen övrigt att önska. Flera rapporter har visat att det saknas information eller att den information som finns inte är tillräcklig.

En viktig komponent i informationen handlar om tydliggörandet av vad olika alternativ innebär och vad det är för skillnad mellan dem. Här visar studier av personlig assistans (Norén 2003), hemtjänst (Kastberg 2002) samt skola (Kastberg 2009) att sådana skillnader ofta inte går att uttyda ur det informationsmaterial som finns tillgängligt. Socialstyrelsen genomförde en studie som avrapporterades 2004 med titeln *”Att välja hemtjänst”* (Hjalmarson och Norman, 2004). Brukarna som intervjuades var hemmahörande i Nacka kommun och Bromma stadsdelsnämnd i Stockholm. Överlag visar studien att det fanns utrymme för att informera mer och/eller på ett annat sätt: hälften uppgav att de fått skriftlig information, cirka en fjärdedel att de inte fått någon information alls om de olika alternativen.

En av de mer omfattande svenska studierna av information är *”Kundval i hemtjänsten – Erfarenheter av information och uppföljning”* (Winblad Spångberg med flera, 2009). I studien genomförs fyra fallstudier samt enkätundersökningar i 27 kommuner som tillämpar kundval. Författarna konstaterar att den huvudsakliga informationskanalen var via biståndsbedömarna, men att det också användes andra kanaler som internet och broschyrer. Ett antal brister i informationen identifierades dock. Informationen beskrivs av författarna som *”allmänt hållen och uttrycks ofta med positiva värdeord såsom att utförarna strävar efter att nå hög kontinuitet eller att man lägger extra tonvikt vid ett flexibelt utförande av insatserna”* (Winblad Spångberg med flera, 2009 s 51). Det konstateras också att det ofta saknas indikatorer som möjliggör ett jämförande av olika alternativ.

En svensk studie om information kopplat till valfrihet genomfördes av Ranerup (2003) som studerade hur webbaserad information kunde fungera som underlag och stöd. Studien fokuserade på vad för slags information som tillhandahölls och hur den kunde användas. En av slutsatserna var att det fanns viktig och relevant information, men att det gick att ifrågasätta hur väl den kunde fungera som stöd i beslutssituationen för den som skulle välja. Inga användare omfattades emellertid av studien. En annan, liknande studie genomfördes av Rothberg med flera (2008) och den fokuserade på sjukvårdsinformation i USA. De studerade den kvalitetsinformation som tillgängliggjordes på webbplatser för jämförelser. Studien omfattade fem olika webbplatser och de fokuserade på fyra diagnoser. Deras slutsats var att dessa webbplatser förmodligen förvirrade mer än de klargjorde för dem som skulle kunna tänkas vara betjänt av informationen vid val av vårdgivare. Anledningen framhölls vara att den information som presenterades var av låg kvalitet och att centrala definitioner saknade stringens.

Beträffande informationssituationen går det därmed att konstatera att den tillgängliga informationen ofta är bristfällig och av låg kvalitet. Försök till att skapa databaser för jämförelser har inte heller varit lätt. Tvärtom verkar databaserna svåra att designa och fylla med relevant information som verkligen hjälper den som skall göra ett val.

### **Informationsanvändande**

Framtagande och tillhandahållande av information är bara en del av informationssituationen. En annan central aspekt handlar om mottagaren. Det spelar ingen roll hur hög kvalitet informationen håller om den inte används av dem som skall göra ett val.

Lieberman och Schneider (2001) visar i sin litteraturgenomgång av amerikanska studier vad gäller informationsanvändande på sjukvårdsmarknaden att den tillgängliga information som fanns inte användes i någon större ut-

sträckning. Ett problem som uppmärksammas i studien är att för att kunderna skall kunna förväntas intressera sig för att göra ett aktivt val, måste de vara av uppfattningen att de olika alternativen skiljer sig åt. Ofta uppfattade medborgarna att det inte var någon skillnad mellan de olika alternativ som fanns, trots att viss information om kvalitetsskillnader fanns. Studier inom äldreomsorgen i Sverige visar också att flera av respondenterna hade svårt att ta till sig den information som fanns (Hjalmarson och Norman, 2004).

Studier av hur amerikaner väljer inom sjukvården visar också att trots att rätt information fanns, valde vissa inte det alternativ som hade högre kvalitet och lägre kostnad. I stället valdes alternativ med högre kostnad och lägre kvalitet, men med bättre kringerbjudanden (Lieberman och Schneider 2001). Iakttagelsen visar på problematiken som lyftes fram i resonemangen kring kundernas agerande. Ibland agerar kunder på ett sätt som inte kan förväntas driva effektiviteten i en riktning som är önskvärd ur ett vidare samhällsperspektiv. För den enskilde kan det kännas bra att välja en skola med en viss etnisk sammansättning eller dyr vård med lägre kvalitet men bättre kringtjänster. Men ur ett samhällsperspektiv skapar det drivkrafter som kanske inte är önskvärda.

Det finns, som ovan lyfts fram, goda skäl att skapa en situation vilken kännetecknas av god information – även om vissa brukare kanske inte använder informationen på ett sätt som avsågs vid framtagandet av den. Vid en genomgång av studierna lyfts ett flertal försök att informera fram, ibland genom introduktionen av webbplatser som möjliggör jämförelser. Studier har emellertid indikerat att användandet av dessa inte sprider sig jämt över befolkningen. Schneider och Buckley (2002) pekar exempelvis på hur en databas för skolval, trots massiva informationsinsatser om databasens existens, till största delen användes av välutbildade och resursstarka föräldrar. Studier har också visat att det ofta inte är de officiella informationskällorna som är den huvudsakliga informationskällan. Flera studier har exempelvis indikerat att en viktig informationskälla är nära och kära (Hjalmarson och Norman, 2004). Feldman med fleras (2000) studie av informationsanvändande kopplat till vårdvalssituationer visade också att närstående var en viktig informationskälla.

### **Svårigheter att skapa relevant information**

Ett problem rörande informationsutformning för tjänster i offentlig sektor är att de tjänster och den service som informationen skall beskriva är komplex och inte alltid enkelt låter sig fångas. En risk om informationen reduceras till jämförbara nyckeltal är att dessa kommer att få en orimligt stor betydelse i förhållande till hur väl de avbildar verksamheten. Det som mäts kommer att uppmärksammas, medan det som inte mäts kommer att förlora i betydelse (Lieberman och Schneider 2001). Mätningen kan då riskera att utarma verk-

samheterna på sikt, eftersom viktiga värden går förlorade genom att verksamheter till och med utformas efter vad som går att mäta och inte vice versa (Sahlin-Andersson, 2006). Johnsen (2010) menar emellertid att riskerna med mätning överdrivs. Han menar att vi som människor har en tendens att ta till oss mjuk/kvalitativ information och att en tillförsel av mer kvantifierad information förmodligen bara väger upp situationen något.

Mannion med flera (2005) bekräftar vissa delar av det som diskuterats i sin studie av ”*star performance ratings*” inom engelsk hälso- och sjukvård. Studien baseras på flera fallstudier av hög- och lågpresterande sjukhus, som alltså föll olika ut i rankingen. Det fanns en genomgående uppfattning om att informationen inte var av tillräckligt hög kvalitet. Studien visar dock att informationen kunde upplevas som positiv av vissa eftersom den kunde fungera som en hjälp i att mobilisera förändringsarbete. Flera negativa aspekter lyftes dock fram; som att tillgängliggörandet av informationen ledde till ett ”*tunnelseende*” i betydelsen att för mycket fokus lades på jämförelsetalen. Andra negativa aspekter som lyftes fram var att informationen kunde urholka allmänhetens förtroende och internt leda till en demoralisering.

Den refererade studien indikerar något som även andra vidrört, nämligen vem informationen egentligen vänder sig till. En aspekt av informationsanvändning som lyfts fram är att den riskerar att rikta sig till fel målgrupp (Schneider och Lieberman 2001). Oftast lyfts kunderna fram som den primära gruppen som skall konsumera informationen. Emellertid kan det vara så att informationen gör mer nytta internt i de organisationer som informationen rör. Resultatet i den engelska studien var också att det främst var i det interna förändringsarbetet som informationen var användbar och gjorde nytta.

### **Några reflektioner kring information**

Av genomgången information i en kundvalskontext går det att reflektera över några saker. En första sådan sak är att bara lyfta fram mer information som en lösning på en mängd olika problem, kanske är att göra det lite väl lätt för sig. Även om studier indikerat att det ofta saknas god information, visar andra studier att även mottagarna av informationen är en del av problemet såtillvida att de kan förväntas ta del av informationen i varierande utsträckning – kanske eftersom de förlitar sig på olika informationskällor. Om mottagarna tar del av informationen är det inte säkert att de väljer de alternativ som är bäst, utan tvärt om kan även välinformerade val leda till exempelvis en ökad etnisk segregation. Ett problem som iakttagits är att det finns för lite kunskap om vilken information som brukarna egentligen anser sig behöva för att kunna fatta beslut (Winblad Spångberg med flera, 2009).

En annan reflektion som kan göras rörande information handlar om att det inte alltid är klargjort vem det är som skall ta del av informationen eller vem

det är den skall utformas för. Flera studier indikerar att en viktig användargrupp är producenterna själva som kan använda informationen för att driva den interna utvecklingen.

## Utbud

För att det skall uppstå en valsituation som är värd namnet måste det finnas något att välja mellan. För att stärka den enskildes situation i förhållande till producenten räcker det med att det finns flera producenter som tillhandahåller likartad service. Men för en mer dynamisk situation krävs det att det också finns skillnader i utbudet. Enligt tankarna om den kreativa förstörelseprocessen är det producenter som uppvisar en attraktiv särart och därför attraherar fler kunder och klarar sig bättre som driver utvecklingen framåt. I de inledande diskussionerna kring motiv och argument för kundvalsmodeller framgick också att ett varierat utbud i sig ofta är ett mål vid introduktionen av kundval.

I detta avsnitt diskuteras olika aspekter av utbudssituationen. Nedan diskuteras först iakttagelser beträffande antal producenter och tillgänglig kapacitet. Därefter lyfts den påverkan som introduktionen av valfrihet har för uppkomsten av ett varierat utbud fram.

### Utbudssituationen

Flertalet studier från olika sektorer både nationellt och internationellt visar att när kundval introduceras ökar andelen alternativa producenter (Hsieh och Urquiola, 2006). Intressant att notera är att denna ökning inte förefaller motsvaras av en minskning av offentliga producenter i samma omfattning. Sammantaget förefaller därmed introduktionen av kundval leda till en ökning av antalet producenter och en ökad kapacitet. En anledning till detta kan givetvis vara att det tidigare, före kundvalets införande, fanns ett underutbud. En annan förklaring torde vara att det ofta är politiskt kostsamt att fatta beslut om att lägga ner verksamheter (Bevan och Van de Ven, 2010). Strukturbeslut av det slaget tenderar att drabba vissa grupper vilket kan leda till protester (Brorström och Siverbo, 2002). Förmodligen är det i regel en kombination av de bägge förklaringarna.

Producenterna i kundvalsmodellerna låter sig inte beskrivas på ett enhetligt sätt. De skiljer sig bland annat åt beträffande benägenhet att expandera. Det finns gott om svenska exempel från skolans värld på friskolor som expanderat genom att starta nya enheter och utvidga sin verksamhet till olika kommuner. Men samtidigt finns det exempel på motsatsen. Från skolans område visar internationella erfarenheter att de mest eftertraktade enheterna inte fortsätter att expandera tills efterfrågan är uttömd (Blomqvist och Rothstein, 2000). Tvärtom förefaller de inte expandera alls i någon större utsträckning.

Flera förklaringar till detta har lyfts fram. En sådan är att det är viktigt för de mest populära skolorna att behålla sin exklusivitet och det gör man genom att inte släppa in allt för många elever. En annan förklaring som lyfts fram är att skolorna ofta på grund av sitt huvudmannaskap inte har några incitament att expandera: de mest populära skolorna är gamla, väl etablerade och icke-vinstdrivande. En intressant frågeställning är hur det påverkar utvecklingen av utbudet i stort; om de mest eftertraktade alternativen inte expanderar och är svåra att ta efter.

### **Påverkan på utbudet**

Det går inte att utgå från att utbudet i antalet producenter räknat ökar per automatik genom införandet av valfrihet, även om så ofta är fallet. Studier har visat olika faktorer som påverkar utbudet.

En viktig faktor som hämmar utbudet är den geografiska belägenheten (Konkurrensverket, 2009). Friskolor tenderar att etablera sig i kommuner där det finns ett stort elevunderlag. Det går också att konstatera att det även inom serviceorienterade verksamheter, som till exempel hemtjänst, förefaller finnas en tendens att centrera verksamheten till mer tätbefolkade områden. Förklaringen till det är emellertid snarast att utformningen på ersättningsmodellen missgynnar glesbefolkade områden. Om ersättning endast utgår från tid i hemmet är det helt enkelt mer lönsamt att vara aktiv som producent i områden där mindre tid läggs på resor mellan klienter. Trots detta saknas det exempel på ersättningsmodeller som beaktar "reskostnader" (Edebalk och Svensson 2005). Det är också svårare för verksamheter där det finns uppenbara skalfördelar att verka i mindre tätbebyggda områden (Konkurrensverket, 2009), vilket gäller både skola och primärvård.

Utöver resursfördelningsmodellens konstruktion samt geografi, kan det regelverk som kringgärdar kundvalsmodellen också förväntas påverka utbudet. Det handlar både om regler beträffande tillträde och om vilka bestämmelser som gäller för de producenter som fått tillträde.

Inom hemtjänsten finns det exempel på kommuner som enligt regelverket gjort det möjligt att endast vara verksam i en viss del av kommunen. De har även öppnat för att producenterna får ange ett maxantal för antalet individer de tar emot eller hur många timmar de producerar. Detta är något som Winblad Spångberg med flera (2009) noterar i sin studie av hemtjänsten. Studien omfattade 27 kommuner och av dessa hade tre fjärdedelar regler som möjliggjorde för producenterna att ange kapacitetstak. Cirka hälften av kommunerna i undersökningen hade infört möjligheten för producenterna att välja geografiska begränsningar. Kapacitetstaket innebär att valfriheten kringskärs i viss mån, samtidigt som det ökar möjligheterna till en garanterad servicenivå beträffande exempelvis personalkontinuitet, konstaterar

författarna. I de kommuner där hemtjänstproducenterna fått bestämma vilket geografiskt område de vill vara verksamma i har det lett till att de i huvudsak väljer att etablera sig i tätorterna.

Studien indikerar därmed att regelverket har betydelse för hur utbudet utvecklas. Eftersom flera studier (Eskelinen med flera, 2006, Edebalk och Svensson, 2005) pekar på att vissa kommuner på grund av geografin inte kommer att kunna attrahera alternativa producenter, indikerar studierna att en möjlighet att påverka situationen kan vara ett genomtänkt regelverk kombinerat med en anpassad resursfördelningsmodell.

Eftersom kundvalsmarknader i regel kräver någon slags godkännandeprövning, vilket också diskuterades tidigare i rapporten, är det rimligt att de producenter som finns också kan bli av med sitt godkännande att leverera tjänster inom ramen för kundvalsmodellen. Tydliga regler kring vad som gör att godkännandet kan återkallas förefaller dock vara ovanliga. Winblad Spångberg med flera (2009), som granskar hemtjänsten i flera kommuner som tillämpar kundval, konstaterar att i de fyra kommuner som de djupstuderade var det ingen som tydligt hade uttryckt grund för när tillståndet kunde återkallas omedelbart.

### **Olika sorters producenter**

De finns studier som fokuserat på karaktären på olika alternativa producenter. Hugemark och Mannerfelt (2003, 104) utvecklar ett resonemang kring vilka olika typer av alternativa aktörer som finns. De pekar på att det går att urskilja tre olika typer som de benämner idealister, småföretagare samt storföretagare.

Idealisterna drivs av en idé eller ideologi och vill förverkliga något. Dessa fanns inte sällan redan innan kundvalsreformerna slog igenom och var viktiga i debatten om införande av valfrihet. Ett exempel på idealister torde vara skolor med en tydlig, alternativ pedagogik. Småföretagarna är som etiketten antyder företagare som driver mindre verksamheter som möjliggörs av introduktionen av kundvalsmodeller och den peng som följer med brukarna. Storföretagarna är i motsats till småföretagarna större i omfattning och det finns en verksamhetsidé som bygger på att ett koncept kan fungera på olika ställen. Exempel på detta är skolkoncerner som driver skolor och startar nya enligt ett särskilt koncept.

Vad Hugemark och Mannerfelt poängterar särskilt är att det går att se rörelser där verksamheter utvecklas mellan de olika typerna: exempelvis kan idealister bli småföretagare som sedan duplicerar sina koncept. Författarna drar slutsatsen att kundvalet öppnar för en tjänstemarknad i ständig utveckling.



## Reflektion över utbudet

Sammantaget går det att konstatera att introduktionen av valfrihetsmodeller kan förväntas leda till ett mer varierat utbud i form av flera alternativa producenter, större kapacitet och mer olikartade serviceerbjudanden. Samtidigt är det viktigt att uppmärksamma att hur reglerna och resursfördelningen utformas är avgörande för hur utbudssituationen kommer att gestalta sig. Det finns också "naturliga" faktorer som påverkar som exempelvis kommuners geografiska belägenhet.

## Resursallokering i avsaknad av prismekanism

En dimension av kundvalet som är viktig att beakta är hur resurserna fördelas. En av utgångspunkterna i modellen är att resurser skall kanaliseras via brukarnas val. Granskas litteraturen kring resursallokering går det att peka på ett antal aspekter som är relevanta att diskutera ur ett kundvalsperspektiv. En sådan aspekt handlar om hur resurserna kan kanaliseras och vilka effekter olika alternativ får. Inte sällan uppstår oavsedda effekter som är negativa.

Det är inte bara idémässigt som kundvalsmodeller knyts till idén om resursallokering kopplat till prestation, utan så har också i stor utsträckning skett i praktiken. Empiriska studier visar också att om intäkterna för en verksamhet knyts till prestationer på ett eller annat sätt, ökar det verksamhetens intresse för att ta till sig nya brukare (Anell, 2004, Brorström med flera, 1997, Kastberg och Siverbo, 2007).

När de första kundvalsmodellerna introducerades i Sverige i början av 1990-talet skedde det inte sällan i verksamheter som tidigare inte fördelat sina resurser kopplat till prestation. Det traditionella sättet att fördela resurser inom offentlig sektor var genom anslagsfinansiering och detta gällde både i Sverige och internationellt (Brorström med flera, 1995, Hood, 1991). För den som skall fördela resurserna kopplat till prestation i en verksamhet som tidigare inte tillämpat den principen, uppkommer två problem som måste hanteras. Den första problematiken handlar om att bestämma vad en prestation är och den andra att bestämma priset per prestation, eller viktning som det ofta kallats. Vad gäller bestämmandet av prestation går det att konstatera att olika kriterier valts och det går att se skillnader mellan olika sektorer. Resonemanget inleds med en diskussion kring resursfördelning inom hälso- och sjukvården eftersom det är inom den sektorn som den mest livliga diskussionen kring olika resursfördelningsmodeller förefaller pågå, i varje fall sett till hur mycket utrymme det får i litteraturen.

Inom hälso- och sjukvården inleddes redan på 1990-talet, frikopplat från idén om valfrihet, arbetet med att specificera prestationer. Inom slutenvården definierades prestationer och dessa klassificerades i så kallade DRG-system,

vilket står för diagnosrelaterade grupper. Diagnoserna som behandlas blir därmed grunden för att beskriva vad som presteras. Sjukhusens aktiviteter översattes på det sättet i prestationer som viktades efter tyngd och utifrån det bestämdes en DRG-poäng. Som så ofta importerades dessa idéer från utlandet och samma arbete med att bestämma prestationer inom sjukvården har skett i USA. Genom att klassificera verksamheten utifrån DRG-poäng, uppnås en grund för att bedöma verksamhetens produktivitet, vilket förefaller ha varit motivet i många fall. Men det öppnar också för en ersättning per prestation.

### **Olika modeller för resursallokering**

Två huvudalternativ förefaller vara vanligast vid tillämpning av prestationsfinansiering inom hälso- och sjukvården: prestationsersättning kopplat till aktivitet och kapitationsersättning (Vallespin och Garcia-Lacalle, 2010, Christiansen, 2002). Den beskrivna indelningen av verksamheten i DRG-poäng möjliggör att resurser fördelas direkt efter vad som produceras och hur mycket producenterna gör. DRG-poängen knyts till ett värde i form av resurser som sedan utgår för de prestationer som utförs. Inom primärvården har klassificeringen av prestationer i större utsträckning utgått från antalet besök. Fördelen med den rena prestationsfinansieringen är att en incitamentsstruktur skapas som gynnar tillgängligheten, vilket är ett återkommande problem inom hälso- och sjukvården.

Kapitationsersättning kan i stället beskrivas som en indirekt prestationsersättning eftersom prestationen inte definieras utifrån aktiviteterna som utförs, utan utifrån hur många patienter som verksamheten tar ansvar för. I Sverige har detta förekommit främst inom primärvården där en vårdcentral "listar" patienter som hör till verksamheten. För varje listad patient utgår ett fast belopp per år. Listningen och ersättningen utgår från ett på förhand specificerat uppdrag som beskriver vad för åtagande listningen innebär. Producenternas samlade inkomst bestäms därmed av hur många som listas. Grundidén är att skapa en incitamentsstruktur där totalkostnaden kontrolleras, samtidigt som tillgänglighet och kvalitet skall utvecklas som en konsekvens av "marknaden" (Vallespin och Garcia-Lacalle, 2010). Är tillgängligheten låg eller kvaliteten upplevs som bristfällig kommer patienterna att lista sig hos andra vårdproducenter.

Ett problem som gör att det är svårt att endast ha en ersättning per besök eller en ersättning per listad patient, är att besök tar olika lång tid och att olika listade patienter är olika krävande. Mest ekonomiskt för en enhet i ett listningssystem är ju att ha många friska patienter listade som inte kräver några insatser. För att kompensera för att olika patienter har olika behov och kan förväntas vara olika resurskrävande sker ofta en viktning av patienterna. Viktningen kan ske utifrån ålder, kön, socioekonomiska faktorer eller geo-

grafisk belägenhet, vilket en granskning av olika modeller för ersättning inom den kundvalsorganiserade primärvården visat (Anell, 2009).

Beskrivningarna visar att det både finns olika alternativ för att organisera resursallokeringen och att de olika alternativ som tillämpas inte sällan bygger på inslag av de olika mer renodlade alternativen. Inte sällan kombineras exempelvis inom sjukvården en kapitationsersättningsmodell med en prestationsorienterad del (Anell 2009).

Inom skolan har det vanligaste sättet att fördela resurser i kundvalsmodeller varit att utgå från antalet elever. En viktning sker ofta efter barnens ålder eftersom de kan förväntas vara olika resurskrävande i olika åldrar. Vissa kommuner tillämpar en resursfördelning där hänsyn tas till socioekonomiska faktorer. I Sollentuna sker exempelvis en viktning av pengarna som är knuten till det så kallade Salsavärdet, vilket syftar till att kompensera de skolor som har fler elever som kan förväntas behöva mer stöd (Kastberg 2009). Dessutom finns samma möjligheter för både kommunens egna skolor och alternativa skolor att ansöka om extra resurser för barn i behov av särskilt stöd. Inom omsorgen har det i stället varit vanligt att fördela resurser i form av beräknad tidsåtgång för de insatser som beviljats. Uppföljning har också skett utifrån beviljad tid i hemmet.

### **Reflektion över resursallokeringens betydelse**

De studier som gjorts av resursallokering indikerar, som nämntes inledningsvis, att de påverkar beteendet bland producenterna i stor utsträckning. Inom hälso- och sjukvården är det relativt väl belagt att prestationsfinansiering ökar antalet prestationer (Kastberg och Siverbo, 2007). Från samma sektor rapporteras det också om att introduktionen av begränsningar i prestationsfinansieringen leder till att produktionen minskar. Begränsningarna blir nödvändiga på grund av ökade totalkostnader när mer produceras. Fokuseringen på att producera fler prestationer har också iakttagits inom andra områden som exempelvis skola och barnomsorg (Rombach, 1997, Brorström med flera, 1997).

Resursfördelningens tydliga inverkan på aktörerna har också lyfts fram som en möjlighet att styra kundvalsmarknaderna. Ladd (2002), som konstaterar att kundvalsmarknaden inom skolan i Chile missgynnar vissa grupper, pekar på just justering av ersättningsmodellen som en möjlighet. Det system som tillämpades då studien genomfördes var en enhetlig schablonersättning per barn. Vad som kunde öka de mest resurssvaga barnens attraktionskraft som kunder skulle enligt Ladd kunna vara en viktning där barn till låginkomsttagare erhöll en högre peng (se också Gonzales med flera, 2004).

Genomförda studier indikerar sammanfattningsvis att resursallokeringens utformning har betydelse för hur aktörerna kommer att agera. Därmed

blir resursallokeringen en viktig del i styrningen av kundvalsmodeller. Något som emellertid också visats är att olika sätt att organisera resursfördelningen är behäftade med olika för- och nackdelar.

## Problematisering och behov av reglering

De beskrivningar av organiseringen av kundvalsmodellens tillämpning som gjorts indikerar att det finns anledning att reflektera över behovet av regler. Snarare än att förlita sig på en ”*osynlig hand*” är det centralt att uppmärksamma arbetet och utmaningen med regleringen av kundvalsmarknaderna som skapas. Reglering skall i sammanhanget förstås som en vid kategori av aktiviteter som informationsstöd, formella regler, utformande av resursallokering etcetera. Något som uppmärksammats i litteraturen kring reglering av kundvalsmodeller är att det är en syssla som inte sällan är förknippad med motstridigheter och värden som hamnar i konflikt.

Propper (1993) pekar på flera värden som är viktiga att beakta och där den offentliga prägel på verksamheten gör att det ena värdet inte kan ersätta det andra. Verksamheten som produceras skall samtidigt vara rättvis, effektiv, lyhörd samt hålla sig inom ramen för totalkostnadstak. Levin (2002) lyfter fram fyra olika värden som bör uppmärksammas i utvärderingar av valfrihet inom skolan: valfrihet, produktivitet, rättvisa och social sammansättning. Både Propper och Levin pekar på att samtidigt som det är viktigt att beakta de olika värdena är det också viktigt att fokusera på samtliga, inte minst eftersom det finns motsättningar mellan dem. Beaktandet av värdena producerar dilemman eftersom de är svårösliga och omfattar motstridigheter som är svåra att lösa upp. Tre sådana dilemman diskuteras mer ingående nedan.

Ett sådant dilemma handlar om förmågan att skapa en totalkostnadskontroll och samtidigt bibehålla produktivitetens incitament. Genom att skapa förutsättningar för en ökad produktion via exempelvis ökad andel prestationsfinansiering, skapas samtidigt en risk för att totalkostnaderna skall expandera. Norén (2003) som studerat skola och personlig assistans menar att konflikten ytterst handlar om avvägningen mellan allmänintresse och egenintresse. Genom att skapa en kundvalsmodell som är gynnsam för parterna som engagerar sig i ett utbyte, exempelvis genom att producenten lätt kan tillgodose konsumentens intressen, skapas samtidigt bieffekter i form av ökade kostnader för allmänheten. Betonas i stället allmänhetens intresse av att kontrollera kostnaderna försämras utbytesparternas situation. Hur konflikten hanteras eller vilka uttryck den tar och vilka avvägningar som görs förefaller till stor del bero på det institutionella arrangemanget som kringgärdar situationen. Bevan med flera (2010) som genomfört en komparativ studie av hälso- och sjukvårdens organisering i olika länder pekar exempelvis på hur det svenska

arrangemanget med landsting med beskattningsrätt förefaller stimulera ett artikulering av totalkostnads kontroll. Detta avspeglas i att en relativt liten andel av BNP läggs på hälso- och sjukvård jämfört med andra länder.

Ett annat möjligt motsatsförhållande som lyfts fram är det mellan rättvisa och produktivitet (Bevan med flera, 2010). Rättvisa framhålls ofta som ett av de viktigare kännetecknen eller krav som kan ställas på det som produceras av det offentliga. Särskilda krav handlar om att verksamheten som bedrivs skall kännetecknas av en hög grad av likvärdighet, likabehandling och att alla skall ha samma rätt att ta del av tjänsterna och servicen som produceras. Medan den traditionella förvaltningsmodellen utformats på ett sätt som skall garantera flera av de centrala rättvisevärdena, ges inte samma garanti av marknaden. Risker som framhållits är att enskilda producenter kan komma att endast intressera sig för ”lönsamma” brukare, vilket också lyftes fram i rapportens inledning. Inom skolan skulle det kunna handla om att skolorna försöker attrahera barn som når bra resultat med lite stöd. Beteendet brukar beskrivas som omvänd selektion eftersom det är producenten som väljer kund och inte vice versa. Medan vissa författare betonat den inneboende konflikten mellan rättvisa och produktivitet har andra pekat på att det inte handlar om en olöslig konflikt utan om något som kan regleras bort (Harrow, 2002).

En annan konfliktyta som identifierats är olikheterna mellan politiken som system och marknaden som system (Noren 2003, Kastberg 2003, Andersen Åkerström 2000). Politiken har beskrivits som ett system som snarare än att producera samförstånd är en arena för konflikter. Olika åsikter kanaliseras och möter varandra. Som en effekt av detta har det politiska systemet beskrivits som instabilt så tillvida att majoritetsförhållanden kan komma att ändras och förhållningssätt revideras. Marknaden, å andra sidan, har karaktäriserats som en arena där aktörerna strävar efter stabilitet. För att våga satsa resurser och göra investeringar strävar marknadsaktörer efter stabila förhållanden som möjliggör ett upprättande av kalkyler (Callon, 1998). Vid introduktionen av marknadslösningar inom ramen för det som tidigare lösts inom det offentliga, möts de båda systemen med deras olika logiker och sätt att fungera. Åkerström Andersen (2000) fångar problematikens konkreta uttryck i sin studie av ett omsorgsföretags förhållningssätt visavi politiken, där politikens instabilitetsgenererande karaktär ledde till att företaget valde att dra sig ur utbytet.

Regleringen i sig innebär därmed ett hanterande av en rad motstridigheter. Kastberg (2005) som studerat hur kommuner och landsting agerat beträffande reglering, konstaterade att regleringen hanterades på olika sätt i de tre studerade fallen och att olika aktörer kunde beskrivas som dominerande i processen. I ett av fallen var regleringen en i allra högsta grad ideologisk fråga och eftersom majoritetsförhållandena var stabila skedde inga större föränd-

ringar av regelverket. I ett annat av fallen var frågan desto mer politiserad och det fanns ett större fokus på vilka effekter kundvalsmodellen genererade – och därmed en aktivare reglering. I det tredje fallet var kundvalsmodellen inte alls en fråga för politiker utan för tjänstemän som hade en stark professionstillhörighet. Studien indikerar att vem och vilka aktörsgrupper inom en kommun eller ett landsting som faktiskt är aktiva i regleringsprocessen kan skilja sig åt i stor utsträckning, inte bara mellan olika kommuner utan också inom en och samma kommun över tid. Studien visar också att vem som ”äger” frågorna får konsekvenser för hur regleringsprocessen gestaltar sig.

## **Reflektion över iakttagelser kring kundvalsmodeller som praktik**

I de föregående avsnitten har empiriska erfarenheter från olika centrala dimensioner rörande organiseringen av kundval lyfts fram. Hur kunden kan förväntas fungera har granskats, olika aspekter av informationssituationen och utbudet diskuterats och resursfördelningens betydelse lyfts fram. Något som tydligt framgått är att de olika aspekterna hänger samman. Informationen är viktig som en del i valsituationen, men det går samtidigt att konstatera att mottagaren av informationen också måste uppmärksammas för att förstå hur informationen kommer till nytta. Det är också genom aktiva val som ett utvecklande av utbudet skall stimuleras.

Men samtidigt som det går att lyfta fram hur saker hänger samman och kan förbättras går det också att peka på risker. Förbättrad information kan användas så att exempelvis segregationen ökar. En enkel och lättbegriplig resursfördelningsmodell kan bidra till att den geografiska spridningen av producenter minskar och koncentreras till vissa områden. För organisatören av kundvalsmodeller finns det en rad problem och avvägningar som måste hanteras.

Ett sådant problem handlar om hur de kunder som inte kan förväntas vara aktiva och därmed inte tillgodogöra sig utbudet till fullo skall stödjas. Detta är inte bara viktigt för den enskilde brukaren, utan även centralt vid skapandet av en mer dynamisk marknadssituation. Det har framgått med all tydlighet att genomgående är ålder, etnicitet, social tillhörighet och utbildningsnivå faktorer som påverkar hur vi agerar som kunder.

Ett annat centralt problem, som dock ofta lyfts fram som en lösning, är information. Genom att skapa information och tillgängliggöra den skall kunderna lättare kunna göra val, segregation bekämpas och kvalitetskonkurrens stimuleras. Studierna som refererats visar emellertid att ofta saknas relevant information, samt att även om den finns används den inte av alla och vissa använder informationen på ett sätt som inte är önskvärt. Satsningar på tillgängliggörande av information i databaser har inte heller fungerat som avsett.

Det är möjligt att information är en komponent som är viktig att utveckla i en kundvalsmodell, men resonemanget visar att det ingalunda är en enkel uppgift och att vi fortfarande inte vet hur det skall gå till.

KAPITEL  
5

## Iakttagna effekter

Vad gäller effekter av kundvalsmodeller går det att konstatera att det i flera fall är relativt svårt att göra entydiga bedömningar. Det beror i vissa fall på att det finns studier som pekar i olika riktningar. I andra fall beror det på att det är svårt att säkerställa huruvida de iakttagna effekterna faktiskt kan betraktas som orsakade av just införandet av kundval eller om det är något annat som påverkar. Ytterligare en anledning till att det är svårt att bedöma effekterna är att studierna är relativt få till antalet och flera av dem är dessutom av fallstudiekaraktär.

En effekt som dock torde vara lätt att belägga är att introduktionen av kundvalsmodeller ökar valfriheten jämfört med tidigare, då det inte över huvud taget gick att välja mellan olika utförare. Entydigt rapporteras också från samtliga verksamhetsområden att möjligheten att få välja är något som upplevs som positivt (Edebalk och Svensson, 2005, Skolverket, 2003). Valfrihetsmodellerna förefaller därmed vara uppskattade av dem som får välja, även om det varierar i vilken utsträckning aktiva val faktiskt görs. Men det finns ett antal andra effekter som det går att utveckla ett resonemang kring och det sker nedan.

### **Valfrihet och inflytande**

Ett av huvudargumenten för införande av valfrihet är att det skall öka inflytandet. Det går att konstatera att valfrihet inom skolan har lett till en ökad upplevd grad av inflytande, enligt en enkätstudie gjord till föräldrar i Sverige



(Skolverket, 2003). Edebalk och Svensson (2005) lyfter också fram studier som indikerar att funktionshindrade upplever att inflytandet ökat efter introduktionen av valfrihet.

Svensson (2010) som explicit studerar inflytande i kundvalsmodeller i hemtjänsten konstaterar att kunskapsläget är oklart. Det finns enligt henne en incitamentsstruktur som rimligen borde gynna inflytandet, men om så faktiskt skett vet vi inte. Svensson framhåller också att internationella studier visar att inflytandet stärks. Men på grund av att de modellerna som dessa slutsatser dragits kring skiljer sig kraftigt från hur kundvalet utformas i en svensk kontext är det vanskligt att göra generaliseringar.

Av litteraturen framgår att inflytande förefaller uppfattas som viktigt i olika utsträckning av brukarna. Studier av hemtjänsten visar att möjligheten till inflytande över servicen upplevs som viktigare än möjligheten att välja producent (Edebalk och Svensson, 2005). Detta bekräftas också av Lofströms (2007) studie av Askimsmodellen där val av producent inte var möjligt. I stället handlade valmöjligheten om att välja mellan olika tjänster. Uppföljningen visade att de äldre upplevde ett ökat inflytande och en större valmöjlighet i och med införandet. Arnman med flera (2004) pekar i sin studie av valfrihet inom skolan på att inflytande inte är något som rankas särskilt högt bland föräldrar och elever. I stället är det andra faktorer såsom närhet och bra lärare. Iakttagelsen är i linje med resonemanget kring vad föräldrar väljer. Detta utvecklades ovan i avsnittet om vad kunder väljer.

Med ett ökat inflytande följer andra effekter. En effekt av introduktionen av kundval är att ansvarsförhållanden mellan de olika parterna förändras. Introduktionen av valfrihet innebär exempelvis inte endast att kraven ökar på producenterna. Forskare har pekat på att introduktionen av en tydligare kundroll innebär att mer ansvar skjuts över på brukaren jämfört med tidigare (Nordgren, 2010a, Nordgren, 2010b). En kund förväntas kunna vara aktiv, ta ansvar och fungera enligt rollen. Ansvaret gäller även negativa konsekvenser av de egna gjorda valen (Arnman med flera, 2004).

Sammantaget indikerar de få studier som direkt adresserat frågan att inflytandet förefaller stärkas, även om fler studier behövs. Att inflytandet stärks förefaller också vara rimligt med tanke på de incitamentsstrukturer som skapas i en kundvalsmodell. Studierna indikerar också att det skiljer sig åt mellan olika sektorer hur pass viktigt inflytandet faktiskt upplevs vara.

### **Effekter i form av kvalitetsaspekter**

En central fråga är givetvis vad som händer med kvaliteten när kundval introduceras. Här ger dock inte forskningen några tydliga svar.

Ställs den upplevda kvaliteten i fokus finns det rapporter som indikerar att valfriheten leder till en ökad grad av kundnöjdhet. Edebalk och Svensson

(2005) går igenom ett antal olika brukarundersökningar som gjorts i svenska kommuner och i övriga Norden av hur äldreomsorgen och stödet till funktionshindrade upplevs. Genomgången indikerar en viss, ibland marginell, ökad kundnöjdhet gällande äldreomsorg och en mer tydligt förbättrad nöjdhet bland funktionshindrade. Nöjdheten bland funktionshindrade bottnade bland annat i en upplevd stärkt ställning och ökad frihetskänsla i relation till serviceleverantör och andra.

En aspekt av kvaliteten är upplevelsen av bemötandet från serviceproducenten. Paulsson (2007) som studerat introduktionen av vårdval i Halland konstaterar att servicegraden förbättrats. Charpentier (2004) konstaterar i sin studie att kvaliteten förefaller ha förbättrats. Studien bygger på intervjuer av bland annat utförare, privata och offentliga. Även en studie initierad av Sveriges Kommuner och Landsting indikerar att kvaliteten förbättrats (SKL, 2009a). Även den studien bygger på intervjuer och enkäter.

Inom hälso- och sjukvården där tillgängligheten varit ett återkommande problem och också varit ett argument för införande av vårdval, finns det studier som indikerar att det skett förbättringar. Anell (2010) som gått igenom ett flertal utvärderingar lyfter fram exempel där tillgängligheten har stärkts. Brorström med flera (2000) som genomförde en fallstudie inom mödrahälsovården – där främst utförarna intervjuades – pekade på att utförarna föreföll anstränga sig mer för att öka tillgängligheten. Även Panfilova (2004) som studerade privatisering kombinerad med introduktion av ett nytt kapitations-system, visar att vårdcentralerna började anstränga sig mer för att förbättra tillgängligheten. Sammantaget finns det därmed ett flertal studier som pekar på att tillgängligheten ökar i och med införandet av kundval. Det finns dock studier som indikerar att tillgängligheten inte påverkas direkt av vårdvalet och att tillgängligheten också varierar över tid (Paulsson, 2009, Konkurrensverket, 2009).

Kvalitetsbegreppet är mångfasetterat – och det är omvittnat svårt att definiera kvalitet och mäta den på ett relevant sätt för flera av de centrala tjänster som produceras inom ramen för det offentliga. Vad gäller bemötande, upplevd servicegrad samt tillgänglighet förefaller dock kundval innebära en förbättring. Hur andra dimensioner som till exempel medicinsk kvalitet påverkas vet vi emellertid mindre om. Något som kommer att diskuteras mer ingående nedan och som rör centrala värden inom skolan, nämligen aggregerade elevprestationer och segregation, visar också att det är svårt att dra några enkla, entydiga slutsatser.

### **Utbud och konkurrens**

Både rapporter från skolans område (Skolverket, 2003) och rapporter från hälso- och sjukvården (Brorström med flera, 2000) visar att introduktionen

av valfrihet leder till att de som arbetar i verksamheterna upplever att de verkar i en konkurrenssituation. Det har också konstaterats i flera studier att aktörerna som är verksamma i organisationer som verkar i kundvalsmodeller, upplever att det finns ett ökat tryck på utveckling (Skolverket, 2003).

Beträffande effekter på utbudet leder introduktionen av valfrihetsmodeller som regel till att fler producenter gör entré på marknaden, vilket gör att det i den bemärkelsen går att tala om att det finns en större valmöjlighet mellan olika alternativ. En central fråga är emellertid i vilken utsträckning kundvalsmodellerna faktiskt skapar en variation i utbudet, det vill säga att producenternas erbjudanden skiljer sig åt.

Från hemtjänsten pekar studier på att det skett en viss nischning, men att variationen knappast kan beskrivas som särskilt stor (Charpentier, 2004, Kastberg, 2002, Svensson, 2010). De exempel som ges rör språklig samt religiös specialisering. Från skolan kommer rapporter om att det sker en nischning, vilket inte minst återspeglas i studier av hur skolorna marknadsför sig (Lund, 2007, Hugemark och Mannerfelt, 2003). Nischningen sker – trots att flera studier som ovan nämnts indikerar att vad som upplevs som eftertraktat bland föräldrar snarast är en mer traditionell skola.

Eskelinen med flera (2006) studerade effekterna av introduktionen av valfrihet inom hemtjänsten i Danmark. Studien har ett särskilt fokus på hur innehållet i tjänsterna förändras och vad det innebär för personalen som utför verksamheten. De genomförde fallstudier i fyra danska kommuner. En av slutsatserna de drar är att det inte tydligt går att se att valfriheten leder till att tjänsternas innehåll förändras i någon större utsträckning per automatik. Detta beror på i vilken utsträckning det skapas konkurrens. I situationer där det finns ett flertal aktörer som erbjuder tjänster, ökar till exempel möjligheterna för en mer serviceorienterad hemtjänst.

Hugemark och Mannerfelt (2003) genomförde en studie av dels vilka organisationsformer som uppstår i valfrihetens kölvatten, dels vilka förändringar av utbudet som skett. De fokuserade på producenter som var verksamma i Stockholm och undersökte endast alternativa producenter inom grundskola och personlig assistans. Materialet de baserar studien på är dokument av olika slag där merparten är av presentationskaraktär. Deras studie indikerar att det uppstår ett mer varierat utbud, men också att det skapas kringtjänster i och med införandet av kundvalssystem. Exempelvis marknadsförde vissa assistansföretag sig genom att de erbjöd andra tjänster utöver den praktiska hjälpen i vardagen som assistansen innebar. Exempel på en sådan ”kringtjänst” var stöd i kontakt med myndigheter.

En faktor som kan antas påverka utbudet är vilket utrymme för variation som ges. Förutom graden av konkurrens och alternativ, lyfts graden av reglering av vad som får erbjudas fram som avgörande för hur utbudet utvecklas.

Svensson (2010) pekar på att det inom hemtjänsten är regelverket kring hur besluten om insatser utformas som avgör om det uppstår ett mer varierat utbud eller ej. Detta lyftes också fram tidigare i rapporten i samband med att utbudssituationen diskuterades.

Arnman med flera (2004) lyfter fram effekter som rör en annan dimension än att det blir fler producenter att välja mellan och att det blir en större variation i utbudet. De menar att valfriheten leder till en förskjutning av skola som en kollektiv nytta till att mer bli en privat angelägenhet. De diskuterar det utifrån skolsektorn och pekar på att betoningen på att skolan skall ge eleverna en gemensam värdegrund tonats ner under de senaste decennierna. Valfriheten leder i stället till en accentuering av den enskilda individens inflytande över vad eleverna skall ta del av. Även den gemensamma värdegrundens "nischas" därmed och blir mindre gemensam.

Sammanfattningsvis går det att konstatera att när fler producenter strömmar till skapas en konkurrenssituation. Intensiteten i konkurrensen kan dock variera, bland annat beroende på vilka regler som finns för tillträde. Konkurrensen driver fram ett tryck mot utveckling och en viss nischning. Hur mycket aktörerna nischar sig varierar dock mellan olika marknader.

### **Effekter på arbetsmarknad och företagande**

Det finns inte särskilt många studier som fokuserar på effekter som är specifikt kopplade till kundval och dess påverkan på företagande och arbetsmarknad. Som framgick av motiven som diskuterades i rapportens inledning finns förhoppningar att kvinnligt företagande skall förbättras, vilket mest explicit uttryckts i Finland – men också att arbetsmarknaden för vissa yrkesgrupper skall förbättras.

En fråga som diskuterats i litteraturen är hur de anställdas löner påverkas. Bland annat har det framhållits att en högre lönsamhet hos de privata producenterna beror på lägre löner för dem som arbetar privat (Jordahl, 2006, Andersson, 2002), bland annat som en effekt av svagare facklig ställning. En studie publicerad av Svenskt Näringsliv som inte fokuserar på kundval specifikt utan på privatisering och konkurrensutsättning av offentlig verksamhet, visar att privata alternativ innebär möjligheter till en bättre löneutveckling (Oreland, 2010). En effekt kan bli att löneskillnaden mellan män och kvinnor minskar eftersom det främst är kvinnodominerade yrkeskategorier som berörs. En möjlig förklaring till att studierna indikerar olika effekter på lönerna kan vara att det saknas studier som tydligt fångar hur olika personalgrupper påverkas, där exempelvis skillnaden mellan yrken som kräver olika lång utbildning beskrivs.

Eskeleinen (med flera 2006) som studerat hemtjänsten i Danmark efter introduktionen av kundval pekar på att bilden av personalen förändras. I deras

empiriska studier ser de en skiftning från vad som kan beskrivas som ett ideal som bygger på professionalism och kompetens till ett "husmodersideal" där personalen skall vara mer generellt duktiga. Personalens kompetens riskerar också, enligt författarna, att urholkas av att mindre utrymme ges för kompetensutveckling av befintlig personal eftersom producenterna premierar att personalen är ute hos kunderna då det bara är den tiden som ger intäkter. Det senare noteras också i Brorström med flera (2004).

En annan fråga är huruvida kundvalsmodellerna är positiva för egenföretagandet. I flera empiriska studier ges exempel på hur företag startats av personal som tidigare arbetade inom kommunernas egen regi (Charpentier 2004, Kastberg 2005, Panfilova 2004), vilket torde vara ett belägg för att företagande faktiskt stimuleras. På samma sätt som att ökad valfrihet går att knyta till introduktionen av valfrihet, går det att betrakta de företag som startas för att erbjuda sina tjänster på en kundvalsmarknad som effekter av introduktionen av kundvalet och inget annat.

Vad gäller effekter på arbetsmarknad och företagande går det att konstatera att det krävs fler studier. Att företagandet ökar och att det skapas nya möjligheter jämfört med tidigare visar ökningen av utbudet. De få studier som finns indikerar att det finns företagare och entreprenörer med olika drivkrafter av olika storlek som ger sig in på kundvalsmarknaderna. Vad som styr och påverkar dynamiken vet vi emellertid relativt lite om. Är det exempelvis bara i en inledningsfas som det finns mindre nystartade aktörer, för att sedan ersättas av en situation präglad av konsolidering och dominans av större aktörer? På samma sätt vet vi fortfarande relativt lite om vad effekterna blir på arbetsmarknaden i form av exempelvis löneutveckling och karriärvägar.

### **Effekter på produktivitet och totalkostnad**

En central fråga i bedömningen av vad kundvalsmodeller innebär och som är kopplad till effektiviteten är hur kostnaderna påverkas. Blir det billigare eller dyrare? I genomgången av motiven till ett införande var ett tema att kundval skulle kunna leda till att verksamheten blev mer effektiv och att resurserna utnyttjades bättre. Frågan om hur kostnadssidan påverkas är ur det perspektivet intressant – inte minst eftersom totalkostnadsproblematiken är ständigt aktuell för politiska beslutsfattare. Det finns relativt få studier som fångar introduktionen av valfrihetens påverkan på ekonomin på ett relevant sätt.

Winblad Spångberg med flera (2009) refererar till en granskning av kostnaderna inom hemtjänsten i Nacka som indikerade att systemet i varje fall inte verkade vara kostnadsdrivande. Charpentier (2004, s 26) konstaterar emellertid att kundval "är en bra modell för kunderna, men nödvändigtvis inte för finansierarna". Även Skolverket (2003) pekar på att kostnaderna förefaller öka. Både Skolverket och Charpentier baserar dock sina iakttagelser på

uppfattningar uttrycka av respondenter. Ett argument som lyfts fram i Skolverkets rapport är att kundval förutsätter en viss överkapacitet och därmed skapar ett mindre effektivt resursutnyttjande.

Flera studier visar att prestationsfinansiering leder till en ökad produktion (Kastberg och Siverbo, 2007). Den ökade produktionen blir då en förklaring till varför kostnaderna ökar. Att produktionen ökar beror på att producenterna verkar under incitament som stimulerar mer produktion. Ibland förefaller iveren att skapa många prestationer som genererar ersättning leda till väl kreativa åtgärder. Rombach (1997) pekar sin fallstudie av en kommun på att vissa enheter var mycket kreativa, kanske till och med mer än lovligt i sina ambitioner att öka enheternas intäkter. Brorström med flera (2000) visar också i sin studie hur vissa producenter dubbelregistrerade besök för att öka intäkterna. Flera studier indikerar därmed att ett tryck mot ökad produktion skapas.

En närliggande fråga handlar om hur produktiviteten utvecklas. Även om totalkostnaderna ökar kan ju antalet prestationer också öka, kanske i större utsträckning än kostnaderna. Det finns studier som indikerar att även produktiviteten ökar. Brorström med flera (2000) noterar att produktiviteten ökade i och med introduktionen av valfrihet och prestationsersättning. Studien bygger på intervjuer med bland annat utförare och de empiriska beskrivningarna indikerar att det skedde en fokusering på att producera fler besök och en minskning av andra aktiviteter som inte genererade intäkter. Eskelinen (2006) noterar samma sak. I bägge studierna restes emellertid frågetecken; om den starka fokuseringen på produktivitet kan leda till att verksamheten på sikt blir lidande på grund av att för lite resurser satsas på vidareutbildning av personal och dylikt. En annan studie som baseras på intervjuer och enkäter rapporterar om att kostnaderna upplevs oförändrade eller ha minskat något medan kvaliteten ökat (SKL, 2009a). Studien visar också att introduktionen av privata alternativ underlättat arbetet med att reducera kostnaderna i egenregion.

Jacobsen (2010) genomförde en översiktsstudie som indikerar att introduktionen av marknadslika förhållanden kan vara avgörande för om prestationsersättning får en avgörande effekt på produktiviteten. Sammantaget granskar Jacobsen 12 genomförda studier. Studien som omfattar de skandinaviska länderna visade att i de fall där forskningsrapporterna indikerade att produktiviteten ökat, var i de fall där introduktionen ackompanjerats av introduktionen av konkurrens.

Problematiken med en ökad totalkostnad som en effekt av att mer produceras, har i praktiken mötts med försök att introducera tak och andra begränsningar. Studier indikerar emellertid att sådana lösningar tenderar att leda till en minskad produktion (Panfilova, 2004, Hallin och Siverbo, 2003, Kastberg och Siverbo, 2007).

De studier som refererats, indikerar relativt entydigt att kundval i kombination med prestationsfinansiering ökar produktionen i bemärkelsen att producenterna anstränger sig för att producera mera. Samtidigt förefaller också produktiviteten öka. Litteraturen indikerar emellertid också att det finns en risk för totalkostnadsexpansion som kan vara problematisk att hantera.

### **Omvänd selektion ej ett problem**

En farhåga som lyfts fram är att kundvalsmodellerna skall leda till att producenterna uppvisar ett opportunt beteende och aktivt försöker ta till sig kunder som kan förväntas kräva en liten arbetsinsats i förhållande till prestation. De svenska studier som vidrört ämnet ger ingen indikation att så faktiskt skett i någon större utsträckning.

I en studie av skolan i en svensk kommun där viktning av pengarna sker bland annat kopplat till förväntad ”tyngd” gavs inga indikationer på det som kallas omvänd selektion (Kastberg, 2009). Charpentiers (2004) intervjustudie av utförare ger inte heller någon indikation att så skulle vara fallet. Tvärtom föreföll de brukare som hade störst vårdbehov vara mest eftertraktade, eftersom de innebar mycket sammanlagd och samlad tid för den utförande personalen i hemmet. Detta innebar i sin tur att mindre tid behövde spenderas på resor mellan kunder som inte genererade ersättning. Inte heller inom sjukvården har studier indikerat att omvänd selektion sker, vilket Hallin och Siverbo (2003) konstaterar i sin kunskapsöversikt. Kastberg (2002) lyfter dock fram ett empiriskt exempel där intervjuutsagor indikerar att kommunens egenregi fick ta hand om fall som privata utförare inte ville ha som kunder. Då studien genomfördes fanns det inte heller något tydligt regelverk om i vilken utsträckning utförarna fick neka nya kunder.

En möjlig anledning till att det inte iakttagits någon mer utbredd, omvänd selektion kan vara tydliga regler kring att producenter inte får neka kunder – och om de får det att det tydligt framgår på vilka grunder.

### **Transaktionskostnader**

Transaktionskostnader är kostnader som är förknippade med utbytet av en vara eller tjänst (Williamson, 1975). Om all produktion sker internt i en kommun eller ett landsting uppstår därför inga transaktionskostnader. Däremot finns kostnader för planering, styrning och uppföljning av den egna verksamheten.

I sin översiktsstudie konstaterar Blomqvist och Rothstein (2000) att valfrihetsmodeller är förknippade med ökade transaktionskostnader. Samma sak konstaterar Winblad Spångberg med flera (2009) som studerade hemtjänsten. De kunde konstatera att hur regelverket utformades påverkade transaktionskostnaderna. Exempelvis innebar kapacitetstak hos producenterna

att biståndshandläggarna var tvungna att uppdatera sig om vilka producenter som hade ledig kapacitet. Men också hjälp och stöd i beslutssituationen ökade arbetsbelastningen för biståndsbedömarna. Även Charpentier (2004) noterar i sin studie att transaktionskostnaderna ökar.

Iakttagelserna är i linje med vad som kan förväntas eftersom med skapandet av marknader uppstår kostnader för kontrakt, uppföljning och informations-satsningar. Det finns emellertid inga studier som ställer ökningen av transaktionskostnader mot utvecklingen av kostnaderna för planering, styrning och organisering internt. Vi vet därför inte om de ökade transaktionskostnaderna eventuellt vägs upp av lägre kostnader för kommunerna internt.

### **Prestationer inom skolan**

En central fråga inom skolans område som rör kvaliteten, är huruvida valfriheten leder till att elevernas prestationer förbättras. Några studier som har genomförts i andra länder kan vara intressanta att uppmärksamma.

I diskussionen kring prestationer inom skolan är det i regel betyg eller utfall i nationella prov som åsyftas eller mäts. Flera rapporter har indikerat att friskolor överlag uppvisar bättre prestationer än kommunala skolor, vilket också stämmer överens med iakttagelser i andra länder (Blomqvist och Rothstein, 2000, Ds1994:72, Skolverket, 2003). Huruvida det är en indikation på att friskolor skulle vara bättre än offentliga skolor har emellertid ifrågasatts eftersom det finns indikationer på att friskolorna tenderar att dra till sig studenter som presterar bättre – bland annat eftersom friskolor attraherar elever som kommer från mer studievana hemförhållanden (Skolverket, 2003). En annan förklaring som lyfts fram är att friskolorna haft bättre förutsättningar eftersom de strukturmässigt verkar under förhållanden som tenderar att gynna bättre resultat. Exempelvis tenderar friskolor att vara mindre och ha färre elever (Skolverket, 2003), vilket är en av de faktorer som lyfts fram som viktiga för en god studiemiljö som gynnar bättre elevprestationer (Blomqvist och Rothstein, 2000).

En central fråga handlar om huruvida den samlade elevprestationen blir bättre av konkurrens och valfrihet. Uppvägs friskolornas bättre resultat av försämringar i de kommunala skolorna är lite vunnet. Det finns dock få svenska studier på området. En svensk studie genomförd av Söderström och Uusitalo (2010) indikerade emellertid att introduktionen av ökad konkurrens snarast föreföll leda till att de bäst presterande studenterna försämrade sina prestationer något, samt att den totala elevprestationen försämrades något.

I USA där valfrihetssystem inom skolan inte introducerats på samma sätt som i Sverige, har forskningsresultat pekat både på att prestationer förbättras och att det inte sker någon förbättring. Studierna bygger på empiriska undersökningar av valfrihetsmodeller där det oftast bara varit låg- och medelin-



komsttagare som omfattats av valfrihet. Valfriheten har också i regel endast gällt mellan offentliga skolor eftersom lagstiftningen tidigare varit restriktiv med kanalisering av offentliga medel till privata skolor, något som dock är under förändring.

Några studier indikerar att konkurrens leder till förbättringar. Hoxby (2001) visar i sin studie att skolor som befinner sig i en mer konkurrensutsatt situation än andra förbättrar sina elevprestationer. Ladd (2002) refererar till Green (2001) som studerat skolor i Florida och gör liknande iakttagelser. Systemet i Florida innebar lite förenklat att de skolor som föll ut dåligt enligt vissa kriterier riskerade att förlora elever eftersom eleverna erbjöds *vouchers* och en möjlighet att välja andra skolor. Studien visade att de skolor som riskerade att förlora studenter förbättrade sitt resultat. Enligt studierna skall konkurrensstryck eller risken för att utsättas för konkurrens leda till förbättrade resultat.

Ladd (2002) gör en översiktsstudie och pekar på erfarenheterna från tre voucherprogram i USA som möjliggjort för studenter att söka sig till alternativ till den offentliga skolan. I samtliga fall gällde vouchern endast låg- och/eller medelinkomsttagarfamiljer. Utifrån granskningen av genomförda studier konkluderar Ladd att det knappast går att skönja någon förbättring i elevernas resultat.

Studierna pekar i olika riktning och det går därför inte att dra några säkra slutsatser kring hur konkurrens påverkar den samlade elevprestationen. Inte blir det bättre av att samma empiriska material genererar olika resultat beroende på statistisk metod, vilket amerikanska studier ger exempel på (Hoxby, 2007, Krueger och Zhu, 2010). Förutom det faktum att studierna pekar i olika riktning beträffande hur resultaten påverkas på en aggregerad nivå, gör det faktum att valfrihetsmodellerna som studierna bygger på skiljer sig kraftigt från våra att det är svårt att dra några lärdomar av den amerikanska forskningen.

Studier av vouchermodellen i Chile (Hsieh och Urquiola, 2006) som tillämpats sedan i början av 1980-talet visar att förbättringarna är marginella om några överhuvudtaget. Å andra sidan rapporteras det inte om någon försämring av resultatet. Chiles vouchermodell påminner mer om den svenska än de amerikanska eftersom modellen varit generell och tillåtit privata utförare att etablera sig på marknaden.

Sammantaget ger forskningen i Sverige och internationellt ingen entydig bild av hur resultaten påverkas på en aggregerad nivå. Det finns några studier som indikerar en viss marginell förbättring medan andra inte gör det. En rimlig slutsats torde därmed vara att någon markant förbättring inte sker eftersom det borde ha fångats i de studier som genomförts.

Olika förklaringar till varför prestationerna inte förbättras har lyfts fram i litteraturen. En förklaring kan vara att möjligheten till att flytta sina barn

urholkar föräldraengagemanget i skolorna och att det gör att en viktig kraft går förlorad (Ladd, 2002 s 14). När föräldrarna kan utnyttja sin exit-möjlighet minskar deras behov av att göra sina röster hörda och försöka påverka skolan i en positiv riktning. En annan förklaring handlar om att föräldrarna inte i första hand väljer skola efter resultat, vilket diskuterades i avsnittet om kunder och vad de väljer. Andra faktorer som skolans belägenhet och den sociala sammansättningen bland elever är viktiga faktorer som beaktas. En tredje orsak kan vara den segregeringseffekt som valfrihet har, vilket diskuteras mer ingående nedan. Studier har visat att länder med en jämnare social sammansättning, det vill säga lägre grad av segregation, uppvisar förbättrade elevprestationer på en aggregerad nivå (Ds1994:72).

### Segregation

När effekter diskuteras, är utvecklingen vad gäller segregation ett särskilt intressant område att uppmärksamma eftersom det är ett av de argument som tidigare i rapporten lyftes fram mot valfrihet inom skolans område.

De flesta studierna från skolans område indikerar att introduktionen av valfrihet leder till en ökad segregation. Detta har iakttagits både i svenska studier och genom erfarenheter från andra länder. En sammanfattning av effekterna av Chiles kundvalssystem är att den tydligaste effekten av systemet har varit ”*medelklassens utträde ur den offentliga skolan*” (Hsieh och Urquiola, 2006).

I en svensk studie bekräftas resultatet beträffande ökad segregation. Söderström och Uusitalo (2010) undersökte vilka effekter förändringen av antagningsregler till gymnasiet i Stockholm hade. Förändringen innebar att principen om att få gå i närbelägna skolor slopades för en princip om att all antagning skulle ske på grundval av betyg. Förändringen kan i sig betraktas som en förändring som borde stimulera konkurrens eftersom det tvingar fram en rörlighet. Författarna undersöker tre olika uttryck för segregation: förmåga, etnicitet och socioekonomisk bakgrund. Författarna kommer fram till att segregationen ökar beträffande samtliga tre av dessa.

Johnsson (2004) som genomförde en empirisk, kvalitativ studie av två klasser kom fram till resultat som var i linje med de kvantitativa studierna. Vad som framgår av studien är att medan det skapas en heterogenitet gällande utbudet i form av exempelvis olika pedagogiska upplägg skapas en ökad homogenitet inom klasserna. Damgren (2002) gör i sin avhandling samma iakttagelse och lyfter fram att det inte är sällan som ideologiska drivkrafter ligger bakom val av skola. Bland de fyra friskolor som studerades fanns det tydlig övervikt åt olika politiska håll i skolorna. Damgren lyfter också fram skäl till varför den kommunala skolan valts bort och konstaterar att det inte sällan är för att barnen i den skola de tidigare gick i var isolerade och ibland

också mobbade. Att bryta isolation har emellertid en tendens att späda på segregationen (Schneider och Buckley, 2002).

En sak som studierna av segregation visar är hur svårt det är att urskilja olika kausalsamband och isolera vad det är som orsakar en iakttagen effekt. Till det skall läggas att samma empiriska material kan ge olika indikationer beroende på vilken teknik som används vid bearbetningen. Detta visar inte minst studier i Storbritannien där Gorard och Fitz (1998) kommer fram till att segregationen minskat sedan valfriheten ökade, medan Noden (2000) med grund i samma empiri pekar på att segregationen ökar.

Sammantaget förefaller de flesta studierna peka på en ökad segregation på övergripande nivå som en effekt av introduktionen av valfrihet. Homogeniseringen sker på grundval av etnicitet, klasstillhörighet samt ideologisk hemvist. Denna slutsats är också i linje med de iakttagelser kring hur föräldrar väljer skola som diskuterades i avsnittet om kunder. Detta gäller på aggregerad nivå. För de enskilda familjerna kan emellertid valfriheten leda till att segregationen bryts, i synnerhet i de familjer med en svagare social utgångspunkt där det finns ett stort engagemang i barnens utbildning. Dessa får en möjlighet att placera sina barn i andra skolor utan att för den skull behöva flytta till ett annat område (Arnman med flera, 2004).

Forskare som har baserat sig på internationella studier har dragit slutsatsen att valfrihetsreformerna har kommit att bli "*medelklassens*" reformer i bemärkelsen att det är den välutbildade medelklassen som kunnat dra nytta av en ökad valfrihet (Hsieh och Urquiola, 2006, Gewirtz med flera, 1995). Studierna bygger på resultat från såväl anglosaxiska länder som erfarenheter från Chile. Gewirtz med flera (1995), formulerar sina slutsatser drastiskt och menar att vad som skapas i en valfrihetssituation med en enhetlig peng är system med perversa effekter. Det skapas en incitamentsstruktur som gynnar välutbildade, etablerade föräldrar som väljer skolor åt sina barn på grundval av social sammansättning bland eleverna.

Skolverket (2003) refererar i sin rapport till studier som indikerar att en del av den segregeringseffekten beror på regelverken som skapas kring skolval. Det gör att det är svårt att generalisera kring de segregeringseffekterna av valfrihet och Skolverket framhåller att i varje enskilt fall måste det kringgärdande regelverket tas med i beaktningen. Regelverkets betydelse för effekterna av valfrihet har också betonats av amerikanska forskare mot bakgrund av erfarenheter i USA och Chile (Ladd, 2002, Hsieh och Urquiola, 2006). Gonzales med flera (2004) argumenterar för en skolvoucher för att inte få negativa effekter måste relateras till den förväntade problematik som möter skolor som tar emot elever som inte tillhör de bättre presterande skikten. Utifrån erfarenheterna i Chile föreslår de en viktning av peng, kopplad till föräldrarnas inkomst. Exempelvis lyfts det fram att hur skolpengen

utformas, det vill säga om det är samma peng som gäller för alla – och i vilken utsträckning skolorna får säga nej till elever har betydelse.

## Systemeffekter

Många av de iakttagelser som gjorts beträffande introduktionen av valfrihet kan knytas till resonemang om ett mer genomgripande skifte. Christensen och Laegreid (2002b) använder de bägge begreppen ”*the sovereign state*”, den traditionella välfärdsmodellen och ”*the supermarket state*”, marknadsmodellen, för att karaktärisera skiftet. De bägge begreppen betecknar två olika syner på vad staten och förvaltningen är, vilket utrymme politiken skall få spela samt vilken roll medborgarna har. Liknande resonemang har utvecklats av Premfors (2000) och Hood (1991).

I den traditionella välfärdsmodellen anläggs ett hierarkiskt perspektiv på staten (inkluderande kommun och landsting) och förvaltningen. Politikerna placeras i toppen på modellen och förvaltningen betraktas som en underordnad och neutral verkställare av beslut. Centralt i denna idé om den traditionella välfärdsstaten är att initiativen till reformer och beslut om vad som skall tillhandahållas av staten, vinner legitimitet genom politikernas status som folkvalda och de majoritetsbeslut som sker i de politiska församlingarna.

I den traditionella välfärdsmodellen har en omfattande, offentlig sektor nyckelrollen som förverkligare av de reforminitiativ som beslutas i de politiska församlingarna. Nyckelvärderingar för förvaltningen är enhetlighet, standardisering och rättsäkerhet (Hood 1991). Tjänstemännen i förvaltningarna får en nyckelroll i verkställandet av besluten och skall hantera avvägningar vid implementerandet av besluten. Den traditionella välfärdsmodellen bygger därför på en rationalistisk syn på organiseringen av staten och tanken om en kedja från beslutsfattande i politiska församlingar ner till produktionen av välfärdstjänster. Medborgaren som tar del av de tjänster som produceras får ta del av det som erbjuds, men förväntas inte aktivt påverka utbudet av välfärdstjänster.

Den alternativa modellen, ”*the supermarket state*” eller marknadsmodellen, bygger på en annan logik och ett annat perspektiv på hur staten bör fungera och vilken roll politiken och medborgaren har. Politiken och förvaltningen betraktas enligt detta perspektiv som en tillhandahållare av välfärdstjänster. Effektivitet och hög kvalitet är de värden som står i förgrunden för vinnandet av legitimitet. Christensen och Laegreid (2002b) beskriver hierarkin snarare som uppochnedvänd: i stället för att betrakta staten som samhällsformare, skall staten utvärderas utifrån marknadsprinciper där existensberättigandet ligger i förmågan att leverera det som efterfrågas.

I marknadsmodellen får både politiken och förvaltningen med dess tjänstemän en reducerad roll. Medborgaren som i den traditionella modellen

tilldelades en passiv roll har i marknadsmodellen en mer aktiv roll och betraktas som en konsument eller kund vars preferenser skall beaktas. Det centraliserade beslutsfattandet betraktas snarast som illegitimt och hinderligt. Effektivitet uppnås i stället genom en fokusering på den serviceproducerande nivån. Hood (1991) menar att om den traditionella förvaltningsmodellen byggde på det underliggande antagandet om att förvaltningen genom sin oväldighet och objektiva hållning skulle mota bort särintressen och vinstintressen hos företag, bygger marknadsmodellen på att mota bort politiker, tröga beslutsprocesser och en ineffektiv förvaltning.

En central fråga som infinner sig är i vilken utsträckning det faktiskt skett ett skifte från den traditionella förvaltningsmodellen till marknadsmodellen. Har politikerna fått mindre inflytande och en mer reducerad roll? Har tjänstemännens roll förändrats och har medborgarna blivit mer aktiva kunder? Nedan adresseras dessa frågor. En sak som bör uppmärksammas är emellertid att det är svårt att specificera kausaliteten i de förändringar som kan iaktas. Flera av de förändringar som skett kan beskrivas i termer av effekter av introduktionen av kundvalsmodeller och andra marknadsinspirerade sätt att organisera verksamheten. Samtidigt kan de också beskrivas som förutsättningar för att de nya organisationsmodellerna skall kunna fungera.

## Nya roller

I avsnittet där motiv och argument för kundvalsmodeller lyftes fram, var ett sådant argument att relationen mellan politik och förvaltning skulle förändras genom att det skulle bli en tydligare skiljelinje mellan politiker och förvaltning.

Det förefaller som att det saknas studier, vilka specifikt fokuserat på hur politikerrollen förändrats i och med introduktionen av kundvalsmodeller. Studier av så kallade beställarutförarmodeller, som också bygger på en tydlig uppdelning mellan politiker och tjänstemän, indikerar emellertid att det kan vara problematiskt att skapa den önskade situationen med mer fristående och av förvaltningen opåverkade politiker. Rombach (1997) noterar detta i sin studie av *”den marknadslika kommunen”* och Berlin (2006) noterar samma sak i sin studie av beställare inom landstingsvärlden. Tjänstemännen förefaller att även efter introduktionen av de nya, organisatoriska modellerna ha ett fortsatt inflytande över beslutsprocessen.

Men det finns också studier som indikerar att det etablerats en tydligare skiljelinje och tydligare uppdelade roller. I exempelvis fallstudier av Sollentuna kommuns skolförvaltning (Kastberg 2009) och Staffanstorp kommuns skolförvaltning (Kastberg 2005) hade en uppdelning skett där produktionen separerats från nämnderna och den centrala förvaltningen på ett sätt som kan karaktäriseras som långtgående. I Staffanstorp fanns det exempelvis en produktionschef som skolorna lydde under och som markerade att det var en

åtskillnad mellan beställande nämnd och produktion. Politikerna hade därmed en tydligare roll visavi tjänstemän i produceranden enheter.

Tidiga studier indikerade att politikerna vid introducerandet av valfrihetsmodeller inte bara intog en tydligare roll, utan även en reducerad roll. Det fanns en stark tilltro bland politikerna till att marknaden så att säga skulle ta hand om det mesta som hade med utförandet att göra (Rombach 1997, Kastberg 2002). Genom att kunderna utnyttjar sin möjlighet att välja bort producenter, skulle de producenter som levererade service av undermålig kvalitet slås ut eller tvingas till förbättringar av verksamheten. Detta tryck från kunderna skulle räcka för att säkerställa en fullgod kvalitet.

På senare tid har studier emellertid indikerat att politiken så att säga flyttat fram positionerna och blivit mer aktiva i styrandet av de kundvalsmodeller som introduceras. Aktiviteten gäller både i målformulering och i uppföljningen. I studier av både Staffanstorp och Sollentuna som refererades ovan, definierades politikerrollen som mer orienterad mot uppföljning av de verksamheter som bedrevs, både av de kommunala och av de alternativa utförarna. I Sollentuna såg politikerna också som sin uppgift att formulera tydliga mål för skolan i kommunen som uppföljningen sedan riktades in mot. I en av de få studier (Winblad Spångberg med flera, 2009) där uppföljning adresseras direkt, framhålls att en effekt av introduktionen av kundvalsmodeller förefaller ha varit ett utvecklande av uppföljningsrutiner. I studien konstateras dels att uppföljningen förbättrats, men också att det ofta sker i för liten utsträckning för att kunna anses som tillfredställande. Det skäl som uppges för att inte följa upp oftare och mer konsekvent är att det är för resurskrävande. Även Lernberg (2007) konstaterar att det över tid förefaller ha blivit mer fokus på uppföljning än tidigare.

Men studier indikerar också att politikerna blivit mer aktiva i sina ambitioner med vad som skall uppnås med valfrihetsmodellerna. Anells (2009) genomgång av de olika valfrihetsmodellerna inom primärvården visar hur olika ambitioner avspeglas i modellerna. I Landstinget Halland har exempelvis resursfördelningen knutits till grad av måluppfyllelse i vissa avseenden. Ett annat uttryck är de mål och ambitioner som Sollentuna kommuns politiker formulerat för skolverksamheten i kommunen (Kastberg, 2009). Målen och ambitionerna gäller både den kommunala skolan och friskolan.

Sammantaget ges därmed en bild av en förändrad politikerroll som en konsekvens av introduktionen av valfrihetsmodeller. Men det går också att se indikationer på att rollen som politiker i en valfrihetsmodell ändrat karaktär. Från att tidigare ha varit mer reducerad eller kännetecknats av en ökad distans och ett minskat ansvarstagande för effekterna av kundvalsmodellerna, förefaller politikerrollen ha blivit mer proaktiv med större fokus på exempelvis effekter och mer uttalade ambitioner med verksamheten.

## Förändrad förvaltningsorganisation

Det är emellertid inte bara i relationen mellan politik och förvaltning som tydligare gränsdragningar och förändrade roller har skett. Även inom förvaltningarna har förändringar gjorts under senare delen av 90-talet och fram till nu. Två centrala förändringar som är en förutsättning för och delvis en effekt av introduktionen av kundvalsmodeller, handlar om uppdelningen av beställare och utförare inom förvaltningen samt organiserandet av produktionen i mer avgränsade funktionsindelade enheter.

Separationen mellan utförande delar inom förvaltningen och beställande delar har inte skett enbart vid introduktion av kundvalsmodeller och beställarutförarmodeller, utan är en företeelse som även introducerats som en del i en allmän förändring av den mer traditionella förvaltningsmodellen. Ett av de mer tydliga uttrycken för det är inom det sociala området där biståndsbedömare och myndighetshandläggare separerats från verkställandet (Vabø, 2005). Ett av argumenten har varit att det skapar en ökad rättssäkerhet och att myndighetsbesluten om exempelvis rätt till äldreomsorg skall tas utan hänsyn till exempelvis kapacitet. Besluten skall i stället uteslutande tas med hänsyn till de behov som finns.

Vid introduktionen av kundvalsmodeller handlar separationen emellertid också om att skapa förutsättningar för ett likabehandlade av enheter som producerar tjänsterna, oavsett om det handlar om enheter inom den egna regionen eller alternativa producenter (SKL, 2009b). I Sollentuna var detta exempelvis en tydligt uttalad ambition (Kastberg 2009).

Tidigare har biståndsbedömarnas roll i kundvalsmodeller lyfts fram, men här kan den problematiseras. Biståndsbedömarnas roll har blivit mer komplex (Winblad Spångberg med flera, 2009, Socialstyrelsen, 2007). De som arbetar med biståndsbedömning ställs inför en situation där brukarna kanske förväntar sig att de skall hjälpa till i valet medan de själva känner ett krav på att vara opartiska i förhållande till olika alternativ. Winblad Spångberg med flera (2009) menar att mer och bättre information skulle kunna leda till att komplexiteten som handläggarna ställs inför minskar. Likaså efterlyser Winblad Spångberg med flera att förhållningssätt och arbetssätt utvecklas på ett sätt så att situationerna kan hanteras bättre. Det kan handla om att på ett bra sätt kunna utreda behov och preferenser för att sedan matcha det mot det utbud som finns. En fråga som infinner sig är hur detta skall göras när information om utbudets olika kvaliteter saknas, vilket konstaterades ovan. Det går att se en konflikt i rollen mellan att å ena sidan vara en fristående biståndsbedömare som fattar beslut enbart på grundval av de behov som finns, och å andra sidan ge stöd i beslutet om vilken utförare som den som tilldelats bistånd skall väljas. Studier som konkret adresserar frågan om hur situationen kan och bör hanteras förefaller saknas.

Den andra förändringen av förvaltningen som skett är indelningen av verksamheter i det som ibland beskrivs som mindre mer fokuserade enheter (Christensen och Lægheid, 2002b). Denna förändring är en av de mer centrala delarna inom NPM som Hood (1995) lyfter fram. Genom att skapa enheter som bedriver en sorts verksamhet skapas ökat fokus och en ökad grad av specialisering. En viktig del i denna förändring är introduktionen av ansvarsförhållanden där det ekonomiska ansvaret utkrävs utifrån ekonomiskt resultat. Detta förutsätter i sin tur introduktionen av ekonomiska resultatenheter, vilket vidrördes tidigare i rapporten i diskussionen om utbud. Introduktionen av mindre väl avgränsade enheter kan både ses som en förutsättning för och en effekt av kundvalsmodeller. Kundvalsmodeller kan knappast förväntas fungera om inte den offentliga egenregin skapar en organisation där verksamheten kännetecknas av lyhördhet för förändringar i efterfrågan och en flexibilitet att möta denna. Detta är något som anses kunna åstadkommas genom organiserandet av verksamheten i mindre väl avgränsade enheter (Rombach 1997).

Studier av hemtjänsten i Nacka och mödrahälsovården i Göteborg (Kastberg 2005) indikerade att de enheter som inte hade ett tydligt ansvar och en avgränsad verksamhet, anpassade sig i mindre utsträckning till de förutsättningar som introduktionen av valfrihet innebar. I Nacka introducerades valfrihet och peng inom hemtjänsten utan att förvaltningsorganisationen förändrades (observeras bör att studien genomfördes 2000). Den tidigare organisationen med enheter med ett geografiskt områdesansvar där flera olika verksamheter som äldreboende och stödverksamhet för funktionshindrade, inrymdes i samma organisation som hemtjänsten. Inom mödrahälsovården i Göteborg fanns det vissa enheter som endast bedrev mödrahälsovård, medan andra utgjorde en integrerad del av vårdcentralerna.

Det går därmed att se hur en uppdelning och specificering efter funktion och tydligare roller sker både vertikalt och horisontellt i och med introduktionen av valfrihetsmodeller. Vertikalt separeras politiker från tjänstemän och verkställighet och centrala tjänstemän från produktion. Samtidigt sker det en horisontell separation i mer funktionellt avgränsade enheter.

En sak som problematiserats rör helheten i den service som levereras. Edebalk och Svensson (2005) pekar på hur en situation kan uppstå inom hemtjänsten där en producent levererar servicetjänster, en annan levererar omsorg och en tredje står för hemsjukvården. Fler potentiella aktörer kan läggas till listan som exempelvis matleverantörer. När flera aktörer är inblandade blir det svårare för den äldre att veta vem det är man skall vända sig till. Risken för att frågor trillar mellan stolarna torde också öka. Hur stort problemet egentligen är vet vi dock för lite om.



## Förändrad ställning för professionen

Traditionellt har flera av de yrkesgrupper som verkar inom den offentliga sektorn karaktäriserats som så kallade professionella yrkesgrupper, tillhörande starka professioner. Vad som kännetecknar en profession är att den är autonom i sitt yrkesutövande och att kontrollen över arbetet sker inom professionen – och inte exempelvis av en kund eller en överordnad hierarkisk nivå (Freidson, 2001). Anledningen till professionernas traditionellt starka ställning, har varit att många av arbetsuppgifterna som utförs inom ramen för offentlig sektor kännetecknas av att de är komplexa samt kräver lång utbildning och erfarenhet för att kunna utföras. Den kanske starkaste professionen inom offentlig sektor är läkarkåren.

Tidiga studier av marknadsorienteringens effekter inom svenska kommuner reste frågor kring om det inte gick att se ett minskat utrymme för professionerna (Jacobsson och Sahlin-Andersson, 1995, Rombach, 1997). Rombach (1997) lyfter i sin studie fram att professionen skall ha försvagats. Belägget för detta är att det i kommunen gått att genomföra besparingar. Andra skäl som framhålls till att professionen fått minskat utrymme är minskade krav på formell kompetens, samt att nya kriterier används vid utvärdering. Just skapandet av en utvärderingsbar verksamhet har också i andra sammanhang lyfts fram som något som kan försvaga professioner – detta genom att man i allt större utsträckning började utkräva ansvar av tidigare autonoma yrkesgrupper (Sahlin-Andersson, 2006, Power, 1997).

Alla studier pekar emellertid inte på att marknadsorienterade reformer försvagar professionen. Ferlie med flera (1996) pekar i sin omfattande studie på hur hälso- och sjukvården i Storbritannien påverkats av att den medicinska professionen som helhet inte fått ett minskat utrymme eller minskad makt jämfört med tidigare. Däremot framhåller de att det skett förskjutningar inom professionen. Allmänpraktiserande läkare har fått en stärkt ställning på specialisternas bekostnad på grund av att resurserna i större utsträckning kanaliseras genom de allmänpraktiserande läkarnas remisser. I övrigt förefaller läkarkåren ha anpassat sig och tillägnat sig viss administrativ kompetens som blivit nödvändig, men författarna ser inte detta som en minskning av det professionella utrymmet. Däremot konstaterar de att förändringarna inte har lett till någon maktförskjutning från professionen till vårdkonsumenten.

Något entydigt svar på om det sker en avprofessionalisering eller ej står inte att finna. De refererade studierna pekar i olika riktning. Möjligen kan ett svar handla om att det beror på hur pass stark professionen är. Läkarna är av tradition en mycket stark profession och att de påverkas i mindre utsträckning kanske inte är särskilt förvånansvärt. Om det är styrkan i professionen som avgör så är det inte heller så förvånande att hemtjänstpersonalen tappat professionell status (Eskelinen med flera, 2006).

## Reflektion över utvecklingen

Vilka slutsatser går det att dra mer generellt kring den utveckling som varit? En första sådan är att en omstöpning av förvaltningarna i kommuner och landsting under de senaste två decennierna förefaller ha påbörjats. Den innebär en övergång från den traditionella förvaltningsmodellen till marknadsmodellen. Förändringen kan beskrivas som relativt genomgripande och påverkar förhållandet mellan politik och förvaltning, förhållanden inom förvaltning och relationen mellan förvaltning och brukare. Ett av de tydligare avtrycken är mer väl avgränsade organisationer, både vertikalt och horisontellt.

Viktigt att uppmärksamma är dock att även om det går att skönja en trend är skillnaden stor mellan olika kommuner. Det finns olika varianter och uttryck och skiljer sig hur mycket olika kommuner och landsting förändrat sina organisationer. Några kommuner, främst stabilt borgerliga sådana, har genomfört konsekventa och genomgripande förändringar medan andra i stort sett inte alls rört sig mot marknadsmodellen.

Introduktionen av nya lagar har emellertid skapat en situation där det för den enskilda kommunen kan vara svårt att ”värja” sig från att utveckla sin organisation mot en mer marknadsorienterad förvaltningsmodell. Valfriheten inom skolan är en sådan lag som också vinner kraft i regelverket kring prövning av vem som får starta friskolor i kommunerna, där kommunerna själva har lite att säga till om. En annan, mer färsk lagstiftning som påverkar är lagen om valfrihetssystem, som inom landstingen är tvingande för primärvården och där också samtliga landsting nu introducerat valfrihetssystem.

## Internationell utblick

Rapportens struktur har följt upplägget att internationella erfarenheter har underordnats den övergripande tematiska indelningen. Erfarenheter från andra länder har därmed lyfts fram i olika sammanhang. Här sker en fokusering på vad som skett i andra länder mer specifikt, vilka utvecklingstendenser som finns och vilka erfarenheter som gjorts.

En första iakttagelse som bör lyftas fram är att det är stora skillnader i vilken utsträckning både NPM mer generellt introducerats och i vilken utsträckning valfrihet av olika slag mer specifikt införts i olika länder, vilket också konstaterades i rapportens inledning. Flera forskare har gjort länderkomparativa studier och en sak som stått i fokus är varför olika länder anammat NPM i olika utsträckning och varför reformerna tagit sig olika uttryck.

Christiansen och Laegreid (2002b) konstaterar i sin jämförelse av Nya Zeeland, Australien och Norge att länderna anammat NPM-idéerna vid olika tidpunkter, i olika utsträckning och haft tonvikt på olika aspekter av NPM. En viktig förklaringsfaktor som de lyfter fram är att reformarbetet i stor utsträckning måste förstås i relation till den lokala nationella kontexten. De tre länderna de studerat har organiserat sig olika beträffande exempelvis förhållandet mellan stat, region och kommun. Länderna hade också olika statsfinansiella förutsättningar där exempelvis Nya Zeeland, som konsekvent började introducera reformerna redan på tidigt 1980-tal, gjorde det mot bakgrund av en statsfinansiellt mycket ansträngd situation. Norge å sin sida började introducera NPM-reformer senare och i ett långsammare tempo. Erfarenheterna från studien kan relateras till hur utvecklingen varit i Sverige. De tidiga försöken

med att introducera valfrihet skedde inom ramen för det kommunala självstyret och möjliggjordes av den nya kommunallagen som introducerades 1991.

Sverige klassades redan på mitten av 90-talet som ett land som relativt tidigt började anamma vissa av de underliggande organisatoriska principer som NPM handlar om (Hood 1995). Sverige hamnade då i samma sällskap som exempelvis de anglosaxiska länderna. Då handlade det emellertid inte så mycket om valfrihet som att anamma olika principer för att organisera den offentliga sektorns organisationer internt. Under senare år har emellertid valfrihetssystem inom skolan i Sverige fått en sådan utbredning att vissa anglosaxiska länder kan hämta idéer och erfarenheter från oss. USA har inom skolområdet varit mycket tveksamma till införande av valfrihet som förutsätter att offentliga medel kanaliseras till alternativa aktörer. Försiktigheten har sin förklaring i den lagstiftning som funnits och som först på senare år öppnat upp för introduktion av offentligt finansierad valfrihet.

Granskas omvärlden går det att konstatera att det inom olika sektorer går att ta del av erfarenheter från olika delar av världen. Chile brukar exempelvis framhållas som det land som tidigast och mest konsekvent introducerade ett offentligt finansierat kundvals-system. Danmark framhålls å andra sidan som ett land i närområdet som var tidigt ute med att introducera ett kundvals-system inom äldreomsorgen. En reflektion som kan göras är att den litteratur som beaktats ger en bild av en internationell utveckling mot mer valfrihet.

### Sjukvården

I en europeisk kontext finns i huvudsak två olika övergripande modeller för hur hälso- och sjukvården organiseras nationellt. Att det finns en överordnad modell för den nationella organiseringen av hälso- och sjukvård är för övrigt något som skiljer de europeiska länderna från exempelvis USA, där en sådan saknas. De bägge europeiska modellerna brukar benämnas Bismarck-modellen och Beveridge-modellen. Modellerna har i olika utsträckning tillåtit valfrihet och utvecklats i olika riktningar beträffande valfrihet (Bevan med flera, 2010).

Beveridge-modellen är den modell som tillämpas i exempelvis Sverige, Danmark och England. Traditionellt i dessa länder har det offentliga finansierat vården samt i stor utsträckning också stått för produktionen. Framförallt är det sjukhusen som varit offentligt drivna, men också många av de allmänpraktiserande läkarna har varit offentligt anställda. Länder som tillämpar Beveridge-modellen har i regel haft relativt god totalkostnads kontroll. Valfriheten för patienter har emellertid varit begränsad, både vad gäller frihet att välja allmänläkare men också i valet av specialistvård. Inte bara i Sverige – som är ett exempel på ett land som tillämpar modellen – har utvecklingen gått mot en större grad av valfrihet, utan det gäller även andra länder som till exempel England.

Bismarck-modellen, som föga överraskande återfinns i Tyskland men också i exempelvis Frankrike, bygger på att det finns ett flertal försäkringskassor som försäkrar invånarna. I regel sker finansieringen i dessa länder genom inbetalningar av både arbetstagare och arbetsgivare till kassorna. Att det går att tala om ett gemensamt, nationellt system är för att den statliga regleringen är relativt omfattande och alla medborgare omfattas av en försäkring. I Bismarck-modellen utförs den större delen av sjukvården av privata producenter. Detta gäller sjukhus, även om det finns offentliga också, och allmänpraktiserande läkare. I Bismarck-modellen har kostnadskontrollen varit sämre än i länder med Beveridge-modellen, även om den tillnärmelsevis inte varit lika svag som i USA. I Bismarck-modellen har valfriheten traditionellt varit stor beträffande både val av allmänläkare och val av specialistläkare. I dessa länder har utvecklingen varit mot en minskad grad av valfrihet (Or med flera, 2010).

Bevan med flera (2010) illustrerar modellernas effekt på totalkostnaden genom att peka på den andel av ländernas BNP som går till hälso- och sjukvård. Av Beveridge-länderna representerade ovan nämnda kostnader i England 8,4% av BNP, i Sverige 9,1% och i Danmark 9,8% medan Frankrike och Tyskland, som representerar Bismarckländer, hamnade på 11,0 respektive 10,4%. USA sticker i sammanhanget ut med att inte ha en nationell modell och att uppvisa den högsta nivån på andel av BNP som läggs på hälso- och sjukvård: 16%. Samtliga siffror gäller för 2008.

Bevan med flera (2010) beskriver läget i Europa som att det för tillfället pågår tre valfrihetsexperiment. Det första pågår bland annat i Sverige och England där det sker försök att med hjälp av valfrihet förbättra kvaliteten, öka tillgängligheten och minska väntetiderna. Valfriheten bygger i dessa länder på ett ökat inslag av privata producenter men inte på att mer finansieras av den enskilde.

Det andra experimentet pågår i Holland som traditionellt beskrivits som ett land med en Bismarck-modell. Där handlar patienternas val om att välja hos vem de vill försäkra sig. Försäkringsbolagen erbjuder olika försäkringspaket och förhandlar sedan med vårdgivare. Poängen med systemet skall vara att försäkringsgivarna, om de lyckas förhandla sig till bra avtal med vårdproducenterna, antingen kan göra en vinst eller erbjuda lägre priser och bättre paket till patienterna. Med bättre erbjudande kan de sedan locka till sig ännu fler försäkringstagare. Erfarenheterna så här långt förefaller vara att några hårda förhandlingar med vårdgivarna och någon större konkurrens i erbjudandena inte uppstått. En förklaring till det som lyfts fram är att förhandlingar som resulterar i bättre avtal i princip bygger på att patientens valfrihet inskränks (på det sättet kan volymer kanaliseras till en viss vårdgivare) och risken för att det upplevs som negativt och blir en konkurrensnackdel har varit för stor (Bevan med flera 2010).

Det tredje experimentet som Bevan med flera (2010) beskriver handlar om försöken i Bismarckländerna att minska valfriheten. Utvecklingen i Tyskland beskrivs röra sig i riktning mot en minskad grad av valfrihet för den enskilda patienten och då främst gällande valfrihet beträffande specialistvård (Lisac med flera, 2010).

Erfarenheterna från andra länder som beskrivits, indikerar att valfriheten betraktats som ett medel till att förbättra upplevda problem med tillgängligheten i de länder som tidigare inte haft någon valfrihet. I länder med to-talkostnadsproblem har i stället en minskning av valfriheten ansetts som en lösning på problemet med totalkostnader. Valfrihet framstår därmed både som en lösning och ett problem som skall åtgärdas. I vilken utsträckning så sker hänger samman med vilka problem som står främst på dagordningen i länderna.

### Skolan

Inom skolan, precis som inom sjukvården, skiljer sig förhållandena relativt mycket åt mellan länderna på centrala punkter: graden av enhetlighet, hur finansieringen sker och i vilken utsträckning det finns en valmöjlighet för föräldrarna (Hofman med flera, 2008). En annan skillnad är i vilken omfattning det finns skolor som drivs av trossamfund. I vissa länder är exempelvis katolska kyrkor vanligt förekommande som ett alternativ till andra skolor. Här lyfts två olika skolsystem fram som exempel: det holländska och det engelska.

I Holland har föräldrarna alltid haft en valmöjlighet inom skolan (Teelken, 1999). Friskolor får startas om vissa kriterier uppfylls och friskolorna erhåller offentliga medel på samma villkor som offentliga skolor. Skolorna är gratis men det kan förekomma vissa icke-tvingande avgifter för kringaktiviteter. Ingen får dock nekas tillträde på grund av att de inte betalar för kringaktiviteterna. Utvecklingen har gått mot en decentralisering, med skolor som är mer fristående. Det har också funnits en ambition att skolorna skall bli färre och större: mellan 1987 och 1995 minskade antalet skolor från 1926 till 741 (Teelken, 1999). Någon finansiering av resor till och från skolan sker inte av det offentliga.

I Holland har valfriheten och tvånget att välja varit långtgående sedan 1900-talets början. Föräldrar och elever måste välja skola och något som liknas upptagningsområde finns inte. Ofta sker antagning efter anmälan, det vill säga att den som anmäls först får tillträde först.

I Storbritannien finns inget enhetligt skolsystem utan det skiljer sig mellan England, Wales och Nordirland. I samtliga regioner präglas systemet dock av en långtgående decentralisering till så kallade *"local education authorities"* (LEA). Det finns också olika former som skolorna i England drivs under. Så kallade *"maintained schools"* finansieras och drivs av LEA. Sedan finns det

statligt finansierade ”*grant-maintained schools*” (GM) som har en högre grad av självständighet och alltså inte finansieras eller kontrolleras av LEA. Ordinarie ”*maintained schools*” kan genom ett omröstningsförfarande bland föräldrarna övergå till att bli *grant-maintained*. Sedan finns det så kallade ”*voluntary schools*” som finansieras av LEA men drivs av andra som exempelvis kyrkan. Utöver det finns också helt fristående skolor, ”*independent schools*” som finansieras i större utsträckning privat, men där det finns statliga finansieringsprogram som vänder sig till duktiga men obemedlade elever.

De fristående (independent) har olika antagningsprinciper men flera av dem rekryterar på grundval av betyg. Skolor kopplade till trossamfund kan dock också rekrytera på grundval av religion. De fristående skolorna kan också ansöka om att få bli *grant-maintained*. LEA finansierar resor till och från skolan med vissa restriktioner om val utgörs av skolor i andra distrikt. Men de måste finansiera resor till och från GM-skolor även om de ligger utanför distriktet. Det var först i början av 80-talet som valfriheten för elever och föräldrar började utvecklas och i slutet av 1970-talet var det de konservativa som drev frågorna om valfrihet. Men det är först under det senaste decenniet som valfriheten verkligen utvecklats med alternativ som inte innebär en privat finansiering.

Beskrivningarna indikerar att den svenska skolmodellen utvecklats i riktning åt den holländska med relativt fri etablering och offentligt finansierade skolor. Även det engelska skolväsendet uppvisar en utveckling där tendensen är i samma riktning. GM-skolorna innebär att både de lokala offentliga skolorna och de fristående skolorna blir offentligt finansierade men ges en hög grad av frihet. Idén med statligt finansierade GM-skolor kanske kunde vara en inspirationskälla för utvecklingen av svensk skola, eftersom det finns exempel på försök att skapa så kallade ”*kommunala självstyrande skolor*” som är mer fristående än de kommunala –men ändå inte helt fristående (Donatella och Kastberg, 2009).

## Omsorgen

Inom omsorgen finns det, liksom inom de ovan beskrivna områdena, relativt olika system i Europa för produktion och finansiering. Bland de nordiska länderna går det att konstatera att de strukturella likheterna är större än med många andra länder i Europa. I Finland, Norge och Danmark har också en utveckling gått mot mer valfrihet.

Danmark var 2003 tidigt ute med en lag som påminner om vår LOV och som innebar en introduktion av ett generellt kundvalssystem (Edebalk och Svensson, 2005). Tidigare var det frivilligt för kommunerna att införa kundval och det praktiserades i 17 av landets kommuner. Efter 2003 ökade antalet kommuner där det tillämpades kundval i rask takt och en rad nya utförare tillkom.

Det är kommunerna som fastställer priserna som skall gälla för vissa tjänster. Något som Danmark har gemensamt med övriga nordiska länder är att omsorgen till största delen är behovsprövad och offentligt finansierad, även om en viss del ibland betalas av brukarna. Dessutom är det i regel för specificerade tjänster och av auktoriserade utförare som beviljandet sker. Situationen i Danmark påminner därmed i mångt och mycket om den utveckling vi sett i Sverige som ligger några år efter Danmark. Några mer omfattande utvärderingar av det danska systemet förefaller dock inte finnas.

Något som är mindre vanligt i de nordiska länderna, men som återfinns i andra länder är stöd till äldre i form av kontantersättning. I vissa länder finns system med vad som ibland benämns personlig budget, vilket innebär att ersättning utgår i kontant form (Svensson, 2010). Det är sedan upp till vårdtagaren att själv ordna med den omsorg som behövs. Om den personliga budgeten inte kringgärdas av några regleringar påminner den om en ren kapitalförstärkning. Österrike och Italien är exempel på länder som tillämpar system med kontantersättning, Holland har nyligen introducerat det och i England har försök gjorts. Denna utformning av stödet ger ett stort inflytande för den enskilde brukaren. I vissa fall finns en valmöjlighet mellan kontant ersättning och service och då brukar kontantersättningen vara avsevärt mycket lägre. En av effekterna som noterats är att systemen med personlig budget leder till en hög grad av inflytande (Svensson, 2010, Rabiee med flera, 2009).

Theoblad med flera (2007) som studerat omsorgsverksamhet och valfrihet menar att det mellan länder skiljer sig åt på grund av olika traditioner och existerande sätt att leverera omsorg. Hon pekar på att det finns tre olika logiker som i olika utsträckning finns representerade i olika länder: välfärds-, familje- och marknadslogiken.

När exempelvis Sverige introducerar valfrihet och en marknadslogik, så sker det utifrån en utgångspunkt där verksamheten tidigare underordnats en välfärdslogik. Produktionen och tillhandahållandet har varit en integrerad del i det formella välfärdssamhället med staten och det offentliga som en överordnad instans. I andra länder som exempelvis Tyskland handlar det snarare om att introducera valfrihet i en mer informell, familjeorienterad kontext. Det tar sig bland annat uttryck i att utformningen av stödet anpassas efter att det finns en tradition av att ta hand om de äldre inom familjen. Marknadslogiken handlar i stället om en organisering av utbytesrelationer med inslag av konkurrens inom omsorgen. I de flesta länder förefaller utvecklingen att gå mot en mer marknadsorienterad logik.



## Reflektion

De tre områden som diskuteras visar, på en övergripande nivå, att länder närmar sig valfrihet och marknadsinspirerade modeller utifrån den lokala kontexten och de specifika förutsättningar som finns. Det gör att valfriheten organiseras på olika sätt och tar sig olika uttryck. Den övergripande trenden är mot mer valfrihet och endast få exempel finns där det finns ambitioner att minska valfriheten. En annan iakttagelse är att det är den offentliga finansieringen som står i förgrunden. Privatisering av finansiering av välfärdstjänster förefaller inte vara aktuellt i någon större utsträckning.

Att valfrihetsmodellerna ser olika ut kan göra att det går att hämta inspiration från andra länder. Men det gör också att skillnaderna är så stora att det ofta inte går att ”importera” en lösning rakt av.

# KAPITEL 7

## Reflektioner, slutsatser och utmaningar

I rapportens inledning redogjordes för ett antal motiv och argument som lyfts fram i argumentationen kring kundvalsmodeller. Genomgången av de effekter av kundvalsmodeller som noterats visar att det är svårt att göra generaliseringar för offentlig verksamhet i stort. De specifika förutsättningarna i olika sektorer skapar olika utmaningar, problem och möjligheter vid implementering av valfrihetsmodeller. En indikation på detta är att det finns en övervikt av forskning, inriktad på specifika frågor som avspeglar sektorernas specifika problematik. Inom skola finns mycket forskning kring elevprestationer och segregation, inom sjukvården finns mer forskning som fokuserat på problem kopplade till kostnader. Inom äldreomsorgen förefaller den vetenskapliga diskussionen mer präglas av frågor om de äldres möjlighet och förmåga att fungera som kunder.

I detta kapitel lyfts några övergripande slutsatser fram. Först sker en summering kring iakttagna effekter och därefter lyfts vikten av att uppmärksamma selektionsmekanismerna fram. Nära kopplat till selektionsmekanismerna är iakttagelser rörande tillämpningen som diskuteras i det påföljande avsnittet. Slutsatserna avslutas med en reflektion över nya roller och framförallt politikernas förändrade roll och den styrningssituation som uppstår.

## Kundvalets effekter

Granskas de effekter som iakttagits går det att konstatera att vissa är mer uppenbara och lätt går att slå fast. Introduktionen av kundval gör exempelvis att det skapas en större valmöjlighet mellan olika alternativ. Om reglerna är tillåtande beträffande nyetableringar kan också en tillströmning av nya alternativa producenter förväntas, med en generell kapacitetsökning som följd. Utbudet kan också förväntas bli mer varierat även om det hänger samman med hur reglerna utformas kring de tjänster som omfattas av kundvalet.

Introduktionen av kundval ökar också den upplevda graden av inflytande. Särskilt tydligt har detta varit inom verksamheter som vänder sig mot funktionshindrade, vilka i studier visat sig uppleva en markant högre grad av inflytande. Men även inom äldreomsorg och skola har studier visat att den upplevda graden av inflytande har stärkts.

En annan effekt som förefaller relativt väl fastslagen är att valfrihetsmodellerna leder till förbättringar beträffande vissa kvalitetsaspekter som bemötande, servicegrad och tillgänglighet. Kortare köer och ett trevligare bemötande är således att vänta. Mätningar av kundnöjdhet kan också tas som intäkt för att kvaliteten förbättras.

Vad vi däremot vet mindre om är i vilken utsträckning kvaliteten i själva tjänsten förbättrats, vilket till stor del beror på att det är svårt att fånga i mätningar. Inom skolan visar ett flertal studier att valfrihetsmodeller tenderar att leda till segregation – samtidigt som det inte finns något stöd för att den sammanlagda elevprestationen förbättras, mer än möjligen marginellt. Hur sjukvården påverkas kvalitativt av valfrihet vet vi väldigt lite om. Några mer övergripande uttalanden om hur kvaliteten påverkas låter sig därmed inte göras.

Avslutningsvis går det också att peka på noterade effekter gällande kostnader och produktivitet. Kundvalsmodellernas konstruktion med prestationsfinansiering skapar en risk för ökade totalkostnader, vilket främst noterats inom hälso- och sjukvården. Samtidigt som totalkostnaderna ökar förefaller också produktiviteten att öka.

Det går således att peka på ett antal effekter. Fler studier behövs dock. Inte minst gäller det hur kvaliteten påverkas. De effekter som har noterats är emellertid i linje med vad som kan förväntas av de incitamentsstrukturer som skapats.

## Selektionsmekanismer

Iakttagelsen att flera av de effekter som noterats är i linje med den argumentation som förts fram och den incitamentsstruktur som skapas, gör att vikten av att granska selektionsmekanismerna lyfts fram. Det underliggande antagandet är att den kreativa förstörelseprocessen genom konkurrens skall

stimulera utveckling och tvinga sämre enheter till att dra sig ur marknaden. Flera av de studier som lyfts fram i rapporter gör emellertid att det finns anledning att reflektera över hur mekanismerna egentligen fungerar.

Ett angeläget område där det inte förefaller fungera optimalt är inom skolans värld. Det indikeras av att det inte finns några tydliga bevis för att elevprestationerna förbättras och att segregationen ökar vid introduktionen av kundval. Granskas selektionsmekanismerna i form av vad föräldrar väljer, visar svenska och internationella studier att det primära kriteriet inte är elevprestationer utan beror på andra faktorer: geografisk belägenhet, social sammansättning bland elever och trivsel. Om det är de värdena som premieras, kan det inte heller förväntas att skolorna primärt skall arbeta med att förbättra sig gällande elevprestationer.

En andra dimension i selektionsprocessen är att dåliga enheter inte förefaller slås ut i någon större utsträckning. En vanlig effekt av införandet av kundval är att det strömmar till ett flertal nya alternativa producenter, men att det inte motsvaras av någon nedläggning i samma utsträckning. Tidigare i rapporten framhölls att det delvis kan bero på att efterfrågan är tillräckligt stor och att det därför inte varit nödvändigt med någon utslagning. En annan förklaring är emellertid att enheterna inte läggs ner på grund av att det är politiskt impopulärt. Oavsett anledning är det problematiskt ur konkurrenssynpunkt. I det förstnämnda fallet borde fler producenter lockas till kundvalsmarknaden för att skapa ett konkurrenstryck, medan det i det sistnämnda fallet är de enheter som fungerar sämst som borde läggas ner. Det finns emellertid en tredje förklaring och det handlar om att de enheter som har mest att förlora är de som anstränger sig mest för att förbättra sig, vilket då skulle innebära att det faktum att få enheter slås ut inte är ett problem, utan ett bevis för att konkurrensen har positiva effekter. De mindre populära enheterna som förlorar kunder förbättrar sig så att tillräckligt många stannar kvar och nedläggning undviks. Sammantaget vet vi emellertid för lite om vad det är för dynamik som styr utbudssituationen sett till kapacitet och antal producenter.

Resonemangen visar att den kreativa förstörelseprocessen bygger på mekanismer som i en kundvalssituation kan vara icke-optimala, eller i varje fall leda till oönskade effekter. Om kunderna väljer på ett icke önskvärt sätt leder det till att utbudet påverkas i en mindre positiv riktning. Befintlig forskning indikerar emellertid endast att problemet finns, inte vad som kan eller bör göras åt det. Vad som hamnar i centrum är hur reglering kan ske och på vilket sätt kommuner och landsting som introducerar kundval kan styra situationen.

## Stöd i valsituationen

De resonemang som utvecklats i rapporten visar inte bara att kunderna kan "trigga" fel selektionsmekanismer, utan också att kunderna kan vara i behov av stöd. Sociala resurser, utbildning och fysiska förutsättningar är faktorer som påverkar hur väl en person klarar av att göra aktiva val, informera sig och göra sin röst hörd. En annan faktor som påverkar är komplexiteten i den tjänst som valet rör. Det är enklare att välja fotvård än specialistläkare. Frågan som infinner sig är hur stödet kan utvecklas och förbättras för dem som är sämre rustade att välja. Förutom att gynna den enskilde är mer aktiva val något som stimulerar marknaden.

Den återkommande lösningen som flera forskare pekar på har varit mer och bättre information. Mycket tyder emellertid på att det inte räcker, eller kanske överhuvudtaget inte är rätt svar. En första anledning är att de som har svårast att agera som aktiva kunder också är de som har svårast att ta till sig information. Att ta fram högkvalitativ information och utveckla beslutsstöd är därför inte den bästa lösningen – och framförallt inte den enda lösningen. En början kanske är som Winblad Spångberg med flera konstaterar (2009): att faktiskt ta reda på vad brukarna vill ha för information, vilket vi vet för lite om.

Möjliga stödfunktioner i valsituationer som biståndsbedömare, läkare och syokonsulenter har enligt de få studier vilka adresserar deras funktion en otydlig roll i kundvalsmodellerna. Inte sällan ger de inget stöd alls i valprocessen, vilket kan motiveras med att de skall förhålla sig "konkurrensneutrala" till olika alternativ. För den enskilde som har svårt att välja hjälper det emellertid föga. Hur sådana stödfunktioner kan utvecklas och utformas och om det krävs nya funktioner som komplement till de existerande är frågor som är relevanta att utreda.

Sammantaget förefaller det därmed viktigt att framöver adressera frågan om hur stöd kan utvecklas till dem som av olika skäl inte agerar som aktiva kunder. Beaktas i sammanhanget bör att det finns olika grupper med olika behov och att utveckling av stöd som är av olika karaktär och anpassade efter olika behov förmodligen behövs.

## Mer vardag, mindre dramatik och repolitisering?

En annan, mer övergripande slutsats som kan dras kring introduktionen av kundvalsmodeller handlar om vilken förmåga de tillskrivs. De refererade studierna indikerar att det förefaller ha skett en förskjutning av den bild av marknaden som finns eller den förmåga att lösa problem som kundvalsmodeller förväntas ha. En parallell kan dras till olika bilder av marknaden som antingen ett verktyg eller som ett mål i sig (Brunsson och Hägg, 1992). Utifrån perspektivet att marknaden är ett mål i sig betraktas etablerandet av ut-

bytesrelationer som det centrala och marknadens konsekvenser accepteras. Betraktas i stället marknaden som ett medel, måste en reglering ske som påverkar de effekter marknaden har. Liknande resonemang har förts kring valfrihetsmodeller som antingen kan betraktas som ett medel eller som ett mål i sig (Norén, 2003). Är perspektivet att valfrihet i sig är det viktiga, förskjuts ansvaret för vad som produceras och vilka effekterna blir på individerna och deras utnyttjande av valfriheten. Det innebär också ett ansvarstagande för negativa konsekvenser. Enligt detta perspektiv får politiken en mer reducerad roll. Betraktas valfrihet i stället som ett medel ökar behovet av definitioner av ambitionsnivåer och mål. Individernas aktiva val blir i en sådan situation en drivkraft, men inte ett ändamål i sig och politiken får en mer framträdande roll – inte minst beträffande reglering.

Det är tydligt att kundvalsmodeller av olika slag blivit mer accepterade, vilket inte minst visar sig genom att en större andel av de politiska partierna sluter upp kring tanken om kundval. Men parallellt med den ökade uppslutningen kring kundvalsmodeller förefaller kundvalsmodellerna också ha mist sin status som en dunderkur, vilken löser de flesta problem som den offentliga serviceproduktionen brottas med. Denna inställning iaktogs i studier av de tidigare försöken att introducera kundvalsmodeller (Rombach 1997, Kastberg 2002).

Det tydligaste området där kundvalsmodellernas bristande förmåga förfaller ha uppmärksamats är kvaliteten. Enligt en mer renodlad marknadstanke går det att föreställa sig att kundernas aktiva val skall pressa fram en ständigt ökad kvalitet, samtidigt som de leverantörer som uppvisar en underordnad kvalitet skall slås ut. Fler studier som refererats i denna rapport indikerar att tilltron till marknadens förmåga att *”leverera”* en tillfredställande lägstanivå inte är större än att det krävs utvecklade kvalitetsuppföljningsrutiner som skall säkerställa att de tjänster som produceras håller en rimlig kvalitetsnivå.

Studier har också visat att det finns utrymme att anpassa och utveckla kundvalsmodeller på ett sätt så att olika ambitioner och mål kan förverkligas. Anells (2009) studier av utformningen av olika valfrihetsmodeller inom lanstingens primärvård utgör exempel på hur olika ambitioner och mål med primärvården avspeglas i hur kundvalsmodellerna konstruerats och hur konstruktionen kan bidra till en måluppfyllnad. Exempelvis förefaller modellen som tillämpas i Landstinget Halland stimulera till en mer utbyggd primär- och öppenvård. Kastberg (2005) visar också i sina studier av kundvalsmodeller att olika sätt att utveckla modellerna gör att de får olika effekter.

En samlad, rimlig slutsats förefaller därmed vara att kundvalsmodeller – samtidigt som de *”avpolitiserats”* i bemärkelsen att de är mindre politiskt kontroversiella – fått en mer instrumentell status och betraktas som en del i

organiseringen av den offentliga sektorn. För debatten om politiken och den offentliga sektorns domän i förhållande till marknaden, väcker det frågor i fall utvecklingen också kan ses som att marknadslogiken underordnas politiken; snarare än att vissa områden som tidigare hört till politiken lämnats över till marknaden (Åkerström Andersen, 2000).

### **Ny styrningssituation för kommuner och landsting**

En aspekt av introduktionen av kundval som berörs i liten utsträckning i befintliga studier är konsekvenserna av introduktionen av kundval för den interna styrningen inom kommuner och landsting. I diskussionen kring mer övergripande systemeffekter konstaterades att det gick att skönja en utveckling mot allt högre grad av horisontell och vertikal funktionsindelning, med bland annat skarpare gränser. Denna situation ställer emellertid krav på ett utvecklande av styrningen som är anpassad efter situationen.

För att hantera den situation som uppstår, konfronteras politiker och tjänstemän i kommunen med två styrproblem som måste adresseras. Det ena handlar om styrningen av egenregin. Kommuner och landsting måste även i framtiden ta ett ansvar för den egna produktionen. Detta styrproblem kan beskrivas som ett som organisatörerna även traditionellt ställts inför. De andra styrproblemen kan emellertid dateras till ett senare datum och beskrivas som marknadsstyrning. Detta styrproblem handlar om hur kommunen skall reglera den marknadssituation som kundvalsmodeller förutsätter.

Detta tudelade styruppdrag, eller styrproblematik, konfronteras alla som introducerar kundvalsmodeller. Eftersom lagstiftningen inom flera områden gör att frågan inte längre ägs av kommunerna själva, är det också en situation som alla kommuner kan komma att konfronteras med och som alla landsting i och med lagen om valfrihetssystem ställts inför. Att kommunerna inte längre själva råder över situationen är tydligt – inte minst genom förfarandet rörande tillståndsprovningen av friskolor som vill starta. I de ärendena får kommuner yttra sig, men det är Skolinspektionen som fattar beslut.

Hur denna situation tacklas och vad olika strategier får för konsekvenser vet vi relativt lite om. Det går att konstatera att vissa kommuner, bland dem som först introducerade kundval, har den interna styrningen utvecklat en hög grad av distans mellan ”centrala” tjänstemän och produktionsansvariga och enhetschefer (Kastberg 2005, Kastberg 2009). Ambitionen har varit att skapa förutsättningar och villkor för egenregin som är lika dem som privata företag verkar under. Komponenter i denna styrning är långtgående prestationsfinansiering och resultatansvar med ett tydlig ansvarsutkrävande av egenregins tjänster.

Beträffande marknadsstyrning finns det emellertid än färre exempel på hur styrningen kan och bör utvecklas. Eftersom ambitionen att styra kund-

valsmodeller tidigare förefaller ha saknats (vilket diskuterades ovan) finns också begränsade erfarenheter att ta del av. Ett alternativ är att vända sig till marknadsteorier där centrala komponenter i styrandet av en marknad är definitionen av produkten, informationen som producenter och konsumenter har och regler för vem som får beträda marknaden och för vad som kan leda till ett uteslutande (Kastberg 2005). Kort och gott handlar det om att ta till de medel som finns för att strukturera utbytet på sätt som ger upphov till önskade effekter. För kommunen finns olika medel att tillgå som certifiering, krav på kvalitetsredovisning och aktiviteter kopplade till informationssituationen. Men det kan också handla, som ovan beskrivits, om att göra kunderna bättre rustade och stödja dem som är i behov av det. Att det finns ett lokalt utrymme att ”styra” marknaden indikerar erfarenheterna från Sollentuna (Kastberg 2009) där kommunen inom skolan slagit fast mål som gällde inte bara kommunens egenregi, utan även skolan som helhet i kommunen. Målen var utformade som de mål politikerna ville uppnå med utbildningen i kommunen.

Även om vi inte vet så mycket om denna nya styrsituation och vad den innebär för politikernas utrymme att utöva politik, eller vad det innebär för förvaltningarnas interna arbete, går det att konstatera att det är en situation som kommuner och landsting inte kan undvika utan måste acceptera. Mer forskning kring hur denna tudelade styrsituation hanteras i praktiken krävs därför.

## Avslutningsvis

Den genomgång av befintliga studier som gjorts, indikerar att kundvalsmodeller löser vissa problem och får effekter som är i linje med vissa av de argument som förs fram. Argument som att kundval stärker inflytande och gör verksamheten mer orienterad mot brukarna förefaller stämma. Men samtidigt går det att peka på andra effekter och andra argument som inte uppfylls i samma utsträckning. Att kundvalsmodeller skulle motverka segregation inom skolan vinner inget stöd i den forskning som finns. Tvärtom pekar de flesta studierna på att segregationen ökar. Vissa motargument vinner inte heller något stöd. Det går exempelvis inte att utifrån gjorda studier peka på att det förekommer något ”*russinplockande*” från producenternas sida i bemärkelsen att vissa brukare väljs bort och betraktas som icke lönsamma.

En sak som flera studier indikerar är att vilka effekter som uppstår och vilka som uteblir i stor utsträckning hänger samman med hur reglerna för kundvalet utformas. Huruvida positiva eller negativa effekter uppstår hänger därmed samman med hur styrningen av kundvalet utformas. Den relativt schematiska idén om kundval och den konkurrens som skapas skall därmed



inte förväxlas med de ansträngningar som krävs i praktiken. Det krävs ett aktivt reglerande och att det finns ett utrymme för politiken att använda kundvalsmodeller som ett redskap för att förverkliga mål och ambitioner. Det har också framgått ovan att under de senaste åren förefaller synen på kundvalsmodeller som ett mål i sig ha ersatts med en syn på kundval som ett medel. Det har också framgått att det behövs mer forskning på en rad olika områden som kan bidra till att öka förståelsen för kundvalsmodellernas möjligheter och begränsningar.

# Sammanfattning

Valfrihetsreformer av olika slag har genomförts under de senaste två decennierna med en intensifiering under de senaste åren. Valfrihetssystem går under olika benämningar som peng-, check- eller vouchersystem eller kundvalsmodell. Inom vården talas det ofta om vårdval. Även om namnen skiljer sig åt handlar det om samma grundidé.

Syftet med föreliggande rapport är att belysa kunskapsläget beträffande kundvalsmodeller. Vad får de för effekter och hur går det till i praktiken när valfrihet introduceras? Blir det bättre, och om så är fallet, sker det på bekostnad av att något annat som blir sämre? Motsvarar modellerna i praktiken de förhoppningar som ställdes på dem vid införandet?

Ett antal olika teman behandlas i rapporten. Ett första tema handlar om hur kundvalsmodeller beskrivits i litteraturen och vilka dimensioner begreppet tilldelats idémässigt och i praktiken. Ett andra tema är en granskning av vilka argument som förts fram i litteraturen. Ett flertal argument för kundvalsmodeller som förs fram går att knyta till idéer om hur demokratin bör fungera. Det handlar om ett minskat inflytande för förvaltningen och ett ökat inflytande för brukarna, medan politikerna skall få en tydligare uppgift. Brukarnas ställning skall inte bara kännetecknas av mer inflytande, utan det förekommer också en argumentation som bottnar i tankar om medborgarnas rättigheter. Andra argument handlar om att valfrihet skall stärka den offentliga sektorns yttre och inre effektivitet. Fler argument för och emot diskuteras också mer ingående.

Ett annat tema som behandlas är vilka förutsättningar som krävs för att valfrihet skall kunna etableras och kundvalet fungera. Centrala komponenter i kundvalsmodellen är aktiva kunder, informationsutbud, utbudssituationen, resursallokeringen samt hur regleringen sker. Översikten av vad vi vet beträffande dessa dimensioner i organiserandet av kundval, indikerar att det ofta krävs aktiva åtgärder för att den organiserade valfriheten skall ske på ett sätt som är i enlighet med intentionerna vid införandet av kundval.

Ett tema som diskuteras är vilka effekter introduktionen av kundval har haft. Det går bland annat att konstatera att en del effekter förefaller relativt väl belagda – men också att befintliga studier inte fullt ut svarar på om efterfrågade effekter faktiskt genereras. En effekt som förefaller väl belagd är att valfrihet spår på segregationen inom skolan. En annan effekt är att tillgänglighet, bemötande och kundnöjdhet förefaller stärkas. Mycket tyder också på att produktiviteten stimuleras. Men hur kvaliteten påverkas vet vi inte särskilt mycket om.

Avslutningsvis presenteras några mer övergripande slutsatser och angelägna områden för fortsatt forskning lyfts fram. Bland annat diskuteras och problematiseras de selektionsmekanismer som kundvalet genererar. Det finns exempelvis en risk för att valfriheten leder till att producenter inte premieras för rätt saker. En annan slutsats handlar om att vi vet för lite om hur stöd kan utvecklas för att underlätta och stimulera aktiva val. Det utvecklas också ett resonemang kring att kundvalsmodellerna i större utsträckning börjar betraktas som medel för att uppnå politiska mål. Detta kan kontrasteras mot tidigare, då kundvalsmodeller tenderade att betraktas som ett mål i sig eftersom modellerna ansågs lösa det mesta utan inblandning av politiker. Det konstateras också att kundvalsmodeller skapar nya utmaningar beträffande styrning för kommuner och landsting.

## Referenser

- Andersson, F. (2002). *Konkurrens på kommunala villkor*, Stockholm: Svenska kommunförbundet.
- Andersson, F., Edebalk, P.G., Kruse, A. och Söderström, L. (2001). *Privatiseringens gränser. Perspektiv på välfärdspolitiken*, Stockholm: SNS Förlag.
- Anell, A. (2004). *Strukturer, resurser, drivkrafter: sjukvårdens förutsättningar*, Lund: Studentlitteratur.
- Anell, A. (2009). *Vårdval i primärvården: jämförelse av ersättningsprinciper och förutsättningar för konkurrens i sju landsting och regioner*, Lund: KEFU, Lunds universitet.
- Anell, A. (2010). Sammanfattning av utvärderingar som genomförts på initiativ av enskilda landsting, regioner med flera. Lunds universitet: Lund.
- Arnman, G., Järnek, M. och Lindskog, E. (2004). *Valfrihet - fiktion och verklighet?*, Uppsala: STEP, Department of Education, Uppsala universitet.
- Bartlett, W. och Le Grand, J. (1993). Introduction. In *Quasi-market and social policy*. Bartlett, W. och Le Grand, J. (Eds.). London: Macmillan press.
- Berlin, J. (2006). *Beställarstyrning av hälso- och sjukård: om människor, marginaler och miljoner*, Göteborg: Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet.
- Besley, T. och Ghatak, M. (2003). Incentives, choice and accountability in the provision of public services. *Oxford review of economic policy*, Vol. 19, No. 2, pp. 15.
- Bevan, G., Helderman, J.-K. och Wilsford, D. (2010). Changing choices in health care: implications for equity, efficiency and cost. *Health Economics, Policy and Law*, Vol. 5, No. Special Issue 03, pp. 251-267.
- Bevan, G. och Van de Ven, W. (2010). Choice of providers and mutual health-care purchasers: can the English National Health Service learn from Dutch reforms? *Health, Policy and Law*, Vol. 5, No. 1, pp. 21.
- Blomqvist, P. och Rothstein, B. (2000). *Välfärdsstatens nya ansikte: demokrati och marknadsreformer inom den offentliga sektorn*, Stockholm: Agora.
- Brorström, B., Haglund, A. och Solli, R. (1995). *Extern- och internredovisning i kommuner och landsting*, Lund: Studentlitteratur.
- Brorström, B., Hallin, B. och Kastberg, G. (2000). *Barnmorskan, patienten och*

- pengen: effekter av förändrad styrning inom mödrahälsovården*, Göteborg: Göteborgs universitet.
- Brorström, B., Hallin, B. och Kastberg, G. (2004). The Significance of Control Models: Intentional and Unintentional Effects. *Qualitative Health Research*, Vol. 14, No. 7, pp. 15.
- Brorström, B. och Siverbo, S. (2002). *De fattiga och de rika ett institutionellt perspektiv på kommuners ekonomiska utveckling*, Lund: Studentlitteratur.
- Brorström, B., Siverbo, S., Solli, R. och Edlund, V. (1997). *När intäkten kom: en studie av skiftet från kostnads- till intäktsstyrning i budgetkopplade organisationer*, Göteborg: KFi-rapport, 41.
- Brunsson, N. (1998). Politisering och företagisering: institutionell förankring och förvirring i organisationernas värld. In *Ledning av företag och förvaltningar*. Lind, R. och Arvidsson, G. (Eds.). Stockholm: SNS förlag.
- Brunsson, N. och Hägg, I. (1992). *Marknadens makt*, Stockholm: SNS förlag.
- Brunsson, N. och Sahlin Andersson, K. (1998). Att skapa organisationer. In *Stater som organisationer / Göran Ahrne (red.)*. Stater som organisationer / Göran Ahrne (red.) Stockholm: Nerenius & Santerus, 1998.
- Callon, M. (1998). An essay on framing and overflowing: economic externalities revisited by sociology. In *The laws of the market*. Callon, M. (Ed.). Oxford: Blackwell publishers.
- Campbell, J.C. och Ikegami, N. (2003). Japan's Radical Reform of Long Term Care. *Social Policy and Administration*, Vol. 37, No. 1, pp. 21-34.
- Charpentier, C. (2004). *Kundvalets effekter och funktionssätt*, Stockholm: Handelshögskolan.
- Christensen, T. och Lægreid, P. (2002a). Introduction. In *New Public Management: the transformation of ideas and practices*. Christensen, T. och Lægreid, P. (Eds.). Cornwall: Ashgate.
- Christensen, T. och Lægreid, P. (2002b). New Public Management. Undermining political control? In *New Public Management. The transformation of ideas and practices*. Christensen, T. och Lægreid, P. (Eds.). Cornwall: Ashgate.
- Christensen, T. och Lægreid, P. (2002c). A transformative perspective on administrative reforms. In *New public management. The transformation of ideas and practice*. Christensen, T. och Lægreid, P. (Eds.). Cornwall: Ashgate.

- Christiansen, T. (2002). Organization and financing of the Danish health care system. *Health policy*, Vol. 59, No. 1, pp. 11.
- Czarniawska, B. och Jorges, B. (1996). Travels of Idea's. In *Translating organizational change*. Czarniawska, B. och Sevòn, G. (Eds.). Berlin: Walter de Gruyter.
- Damgren, J. (2002). *Föräldrars val av fristående skolor*, Malmö: Forskarutbildningen i pedagogik, Lärarutbildningen, Lunds universitet.
- Donahue, J.D. och Fredriksson, K.G. (1992). *Den svåra konsten att privatisera*, Stockholm: SNS förlag.
- Donatella, P. och Kastberg, G. (2009). KSS i Kungsbacka kommun. Kejsarens nya kläder eller den heliga graalen. Göteborg: Kommunforskning i Västsverige rapport nummer 89.
- Ds1994:72 *Valfrihet inom skolan. Konsekvenser för kostnader, resultat och segregation*, Stockholm: Fritzes.
- Edebalk, P.G. och Svensson, M. (2005). *Kundval för äldre och funktionshindrade i Norden: konsumentperspektivet*, København: Nordisk Ministerråd.
- Elacqua, G., Schneider, M. och Buckley, J. (2006). School choice in Chile: Is it class or the classroom? *Journal of policy and management*, Vol. 25, No. 3, pp. 24.
- Eskelinen, Boll Hansen och Fredriksen (2006). Fra omsorg til service - nyorientering i hjemmeplejen via frit valg? *Socialvetenskaplig tidskrift*, Vol. 13, No. 1.
- Ewan, F., Ashburner, L., Fitzgerald, L. och Pettigrew, A. (1996). *The new public management in action*, Oxford: Oxford university press.
- Feldman, R., Christianson, J. och Schultz, J. (2000). Do consumers use information to choose a health-care provider system? *Milbank Quarterly*, Vol. 78, No. 1, pp. 15.
- Freidson, E. (2001). *Professionalism. The Third Logic*, Chicago: The Chicago University Press.
- Fung, C.H., Lim, Y.-W., Mattke, S., Damberg, C. och Shekelle, P.G. (2008). Systematic Review: The Evidence That Publishing Patient Care Performance Data Improves Quality of Care. *Annals of Internal Medicine*, Vol. 148, No. 2, pp. 111-123.
- Gewirtz, S., Ball, S.J. och Bowe, R. (1995). *Markets, choice, and equity in education*, Buckingham: Open University Press.

- Gonzales, P., Mizala, A. och Romaguera, P. (2004). Vouchers, inequalities and the Chilean experience. Universidad de Chile Santiago.
- Gorard, S. och Fitz, J. (1998). Under starters orders: the established market, the Cardiff study and the Smithfield project. *International studies in sociology of education*, Vol. 8, pp. 15.
- Hallin, B. och Siverbo, S. (2003). *Styrning och organisering inom hälso och sjukvård*, Lund: Studentlitteratur.
- Harrow, J. (2002). New Public Management and social justice: just efficiency or equity as well? In *New Public Management: current trends and future prospects*. McLaughlin, K., Osborne, S. och Ferlie, E. (Eds.). London: Rutledge.
- Hirschman, A.O. (1970). *Exit, voice, and loyalty: responses to decline in firms, organizations, and states*, Cambridge, Mass.: Harvard Univ. Press.
- Hjalmarson, I. och Norman, E. (2004). *Att välja hemtjänst*, Stockholm: Socialstyrelsen.
- Hjelmgren, J. och Anell, A. (2007). Population preferences and choice of primary care models: a discrete choice experiment in Sweden. *Health Policy*, Vol. 83, No. 2-3, pp. 314-322.
- Hofman, R.H., Hofman, W.H.A. och Gray, J.M. (2008). Comparing key dimensions of schooling: towards a typology of European school systems. *Comparative Education*, Vol. 44, No. 1, pp. 93-111.
- Hood, C. (1991). A Public Management for all Seasons? *Public Administration*, Vol. 69, No. 1, pp. 3-19.
- Hood, C. (1995). The "New Public Management" In the 1980s: Variations on a Theme. *Accounting, Organizations and Society*, Vol. Vol 20, No. No 2/3, pp. 93-109.
- Hoxby, C.M. (2001). Rising Tide: New Evidence on Competition and the Public Schools. *Education Next*, Vol. Winter, No. 4, pp. 68-74.
- Hoxby, C.M. (2007). Does competition among public schools benefit students and taxpayers? Reply. *The American Economic Review*, Vol. 97, No. 5.
- Hsieh, C.-T. och Urquiola, M. (2006). The effects of generalized school choice on achievement and stratification: Evidence from Chile's voucher program. *Journal of Public Economics*, Vol. 90, No. 8-9, pp. 1477-1503.
- Hugemark, A. och Mannerfelt, C. (2003). *Vad är till salu?: om utbud på marknader för grundskola och personlig assistans*, Stockholm: Forsknings- och utvecklingsenheten, Socialtjänstförvaltningen.

- Jacobsson, B. och Sahlin-Andersson, K. (1995). *Skolan och det nya verket. Skildringar från styrningens och utvärderingens tidevarv*, Stockholm: Nerenius och Santérus förlag.
- Jakobsen, M. (2010). The Effects of New Public Management: Activity-based Reimbursement and Efficiency in the Scandinavian Hospital Sectors. *Scandinavian Political Studies*, Vol. 33, No. 2, pp. 113-134.
- Johnsen, Å. (2010). Resultatstyrningens mytologi. Hvorfor bruker forvaltningen mål - og resultatstyrning når dette er så omstridt? *Nordiske Organisationsstudier*, Vol. 12, No. 1, pp. 24.
- Johnsson, M. (2004). *Kontrasternas rum: ett relationistiskt perspektiv på valfrihet, segregation och indoktrinerande verkan i Sveriges grundskola*, Umeå: Universitet.
- Jordahl, H. (2006). Konkurrensutsättning av offentlig verksamhet. Hur stor är effektiviseringspotentialen? Näringsliv, S. (Ed.). Stockholm: Institutet för Näringslivsforskning.
- Kastberg, G. (2002). *Omsorg om marknaden: en studie av hur reglerna på en offentlig marknad skapas och förändras: Förvaltningshögskolans rapporter / Göteborgs universitet*, 37.
- Kastberg, G. (2005). *Kundvalsmodeller. En studie av marknadsskapare och skapade marknader i kommuner och landsting*, Göteborg: Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet.
- Kastberg, G. (2009). *Resursfördelning inom barnomsorg och grundskola i Solentuna kommun*, Göteborg: U-rapport 92 Kommunforskning i Västsverige.
- Kastberg, G. och Siverbo, S. (2007). Activity-based financing of health care - experiences from Sweden. *International health planning and management*, Vol. 22, No. 1, pp. 25.
- Konkurrensverket (2009). Uppföljning av vårdval i primärvården - förutsättningar och hinder. Delrapport 1.
- Kreisz, F. och Gericke, C. (2010). User choice in European health systems: towards a systematic framework for analysis. *Health Economics, Policy and Law*. Vol. 5, No. 1.
- Krueger, A. och Zhu, P. (2010). Another look at the New York City school voucher experiment. *American Behavioural Scientist*, Vol. 47, No. 5.
- Ladd, H. (2002). School vouchers: a critical view. *The journal of economic perspectives*, Vol. 16, No. 4.



- Lernberg, L.O. (2007). *Att utveckla valfriheten*, Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting.
- Levin, H.M. (2002). A Comprehensive Framework for Evaluating Educational Vouchers. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, Vol. 24, No. 3, pp. 159-174.
- Lind, J.-I. (1994). Kommuner som marknadsskapare. In *Organisationsexperiment i kommuner och landsting*. Jakobsson, B. (Ed.). Stockholm: Nerenius och Santer förlag.
- Lisac, M., Reimers, L., Henke, K.-D. och Schlette, S. (2010). Access and choice: competition under the roof of solidarity in German health care: an analysis of health policy reforms since 2004. *Health Economics, Policy and Law*, Vol. 5, No. 1.
- Lund, S. (2007). Valfrihet och konkurrens: Utvecklingstendenser inom gymnasieutbildningen. *Pedagogisk forskning i Sverige*, Vol. 12, No. 4, pp. 281-300.
- Löfström, C. (2007). *Framtidens hemtjänst*, Göteborg: FoU i Väst.
- MacKenzie, D. (2004). The big, bad wolf and the rational market: portfolio insurance, the 1987 crash and the performativity of economics. *Economy and society*, Vol. 33, No. August, pp. 31.
- Mannion, R., Davies, H. och Marshall, M. (2005). Impact of star performance ratings in English acute hospitals. *Journal of health service research policy*, Vol. 10, No. 6, pp. 18.
- Meyer, J.W. och Rowan, B. (1977). Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. *American Journal of Sociology*, Vol. 83, No. 2, pp. 340.
- Möller, T. (2006). *Brukare och klienter i välfärdsstaten. Om missnöje och påverkansmöjligheter inom barn- och äldreomsorgen.*, Stockholm: Publica.
- Noden, P. (2000). Rediscovering the Impact of Marketisation: dimensions of social segregation in England's secondary schools, 1994–99. *British Journal of Sociology of Education* Vol. 21, No. 3, pp. 371-390.
- Nordgren, L. (2003). *Från patient till kund: intåget av marknadstänkande i sjukvården och förskjutningen av patientens position*, Lund: Lund Business Press.
- Nordgren, L. (2010a). The Healthcare Voucher - emergence, formation and dissemination. *Financial Accountability & Management*, Vol. 26, No. 4.

- Nordgren, L. (2010b). Mostly empty words – what the discourse of “choice” in health care does. *Journal of Health Organization and Management*, Vol. 24, No. 2, pp. 109-126.
- Norén, L. (2003). *Valfrihet till varje pris: om design av kundvalsmarknader inom skola och omsorg*, Göteborg: BAS.
- Or, Z., Cases, C., Lisac, M., Vrangbæk, K., Winblad, U. och Bevan, G. (2010). Are health problems systemic? Politics of access and choice under Beveridge and Bismarck systems. *Health Economics, Policy and Law*, Vol. 5, No. 3, pp. 269-293.
- Oreland, C. (2010). *Övergång till privat drift inom offentlig sektor. Mer i plånboken för den anställde*, Stockholm: Svenskt Näringsliv.
- Osborne, D. och Gaebler, T. (1992). *Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*, Reading: Addison-Wesley.
- Panfilova, O. (2004). *Effekter av alternativa driftsformer*, Göteborg: Utvärderingsprogrammet Västra Götalandsregionen, rapport 22.
- Paulsson, G. (2009). *Vårdval Halland - Utvärderingsrapport 2008. Delrapport 2*. Lund: Ekonomihögskolan vid Lunds Universitet.
- Pettersson, L.-O. (2001). *Från rivstart till stopplag: privatiseringsvågen i välfärden 1979-2001*, Stockholm: Agora.
- Pollitt, C. (2000). Is the emperor in his underwear? An analysis of the impacts of public management reform. *Public Management*, Vol. 2, No. 2, pp. 181-199.
- Power, M. (1997). *The audit society: rituals of verification*, Oxford: Oxford University Press.
- Premfors, R. (2000). *Den starka demokratin*, Stockholm: Atlas.
- Propper, C. (1993). Quasi market regulation. In *Quasi markets and social policy*. Bartlett, W. och le Grand, J. (Eds.). Hong Kong: Macmillian.
- Rabiee, P., Moran, N. och Glendinning, C. (2009). Individual Budgets: Lessons from Early Users' Experiences. *Br J Soc Work*, Vol. 39, No. 5, pp. 918-935.
- Ranerup, A. (2003). Tools for consumer democracy? The role of cybermediaries in quasi markets. *e-Service Journal*, Vol. 2, No. 1, pp. 23.
- Rombach, B. (1997). *Den marknadslika kommunen: en effektstudie*, Stockholm: Nerenius & Santérus.

- Rothberg, M., Morsi, E., Benjamin, E., Pekow, P. och Lindenauer, B. (2008). Choosing the best hospital: The limitations of public quality reporting. *Health Affairs*, Vol. 27, No. 6, pp. 7.
- Sahlin-Andersson, K. (2006). Transparensens former. In *Strävan efter transparens*. Levay, C. och Waks, C. (Eds.). Stockholm: SNS Förlag.
- Sahlin-Andersson, K. och Engwall, L. (2002). *The expansion of knowledge*, Stanford: Stanford university press.
- Schneider, M. och Buckley, J. (2002). What Do Parents Want From Schools? Evidence From the Internet. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, Vol. 24, No. 2, pp. 133-144.
- Schumpeter, J.A., Swedberg, R., Eklöf, M. och Strandberg, G. (1994). *Schumpeter: om skapande förstörelse och entreprenörskap*, Stockholm: Ratio.
- SFS (1991:900). Kommunallag.
- SFS (2007:1091). Lag om offentlig upphandling.
- SFS (2008:962). Lag om valfrihetsystem.
- SKL (2009a). *Utvärdering av valfrihetssystem*, Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting.
- SKL (2009b). *Valfrihetssystem för nybörjare och andra nyfikna*, Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting.
- Skolverket (2003). Valfrihet och dess effekter inom skolområdet. Stockholm: Skolverket.
- Socialstyrelsen (2007). *Kundval inom äldreomsorgen*, Stockholm: Socialstyrelsen.
- SOU (2008:15). LOV att välja - Lag om valfrihetssystem.
- SOU (2008:37). Vårdval i Sverige, delbetänkande av Utredningen om patientens rätt. Socialdepartementet (Ed.). Stockholm.
- Statskontoret (2007). *Vård, skola och omsorg. Vilken information behöver brukaren för att välja?*, Stockholm: Statskontoret.
- Svensson, L. (2010). *Kundval inom äldreomsorgen. Stärks brukarens ställning i ett valfrihetssystem?*, Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting.
- Söderström, M. och Uusitalo, R. (2010). School Choice and Segregation: Evidence from an Admission Reform\*. *Scandinavian Journal of Economics*, Vol. 112, No. 1, pp. 55-76.

- Teelken, C. (1999). Market Mechanisms in Education: School choice in The Netherlands, England and Scotland in a comparative perspective. *Comparative Education*, Vol. 35, No. 3, pp. 283 - 302.
- Theobald, H., Burau, V. och Blank, R. (2007). Choice in home-based elder care in different European countries: Conflicts and outcomes in combining different logics. In *5th ESPAnet conference*. Vienna.
- Vabø, M. (2005). New Public Management i nordisk eldreomsorg - hva forskes det på? In *Åldreomsorgen i Norden. En kunnskapsöversikt*. Szebehely, M. (Ed.). Köpenhamn: TemaNord, Nordiska Ministerrådet.
- Vallespin, E. och Garcia-Lacalle, J. (2010). Effects of capitation reimbursement on hospital performance: the experience of the andalusian health-care service. In *33rd European accounting association congress*. Istanbul.
- Williamson, O. (1975). *Markets and hierarkies, Analysis and antitrust implications*, New York: Free Press.
- Winblad Spångberg, U. (2003). *Från beslut till verklighet: läkarnas roll vid implementeringen av valfrihetsreformer i hälso- och sjukvården*, Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis.
- Winblad Spångberg, U., Andersson, C. och Isaksson, D. (2009). *Kundval i hemtjänsten. Erfarenheter av information och uppföljning*, Stockholm: Sveriges kommuner och landsting.
- Åkerström Andersen, N. (2000). Public Market - Political Firms. *Acta Sociologica*, Vol. 43, No. 1, pp. 43-61.



# Vad vet vi om kundval?

---

## – En forskningsöversikt

Valfrihetssystem införs i allt fler kommuner och landsting. Sveriges Kommuner och Landsting har gett Gustaf Kastberg, Lunds universitet, i uppdrag att genomföra en forskningsöversikt. Syftet med denna rapport är att presentera en aktuell forskningsöversikt om valfrihetssystem vad avser de offentligt finansierade tjänster som traditionellt utförs i kommuner och landsting. Studien tar sin utgångspunkt i begreppet valfrihetssystem som ett alternativt sätt att styra offentligt finansierad tjänsteproduktion och belyser följande frågeställningar:

- › Hur definieras begreppet valfrihet?
- › Vilka drivkrafter ligger bakom beslutet att införa?
- › Vad ville man uppnå med att införa valfrihetssystem i kommuner och landsting?
- › Vilka effekter och resultat har valfriheten lett till?
- › Vilka erfarenheter har man dragit under och efter införande av valfrihetssystem?
- › Vilken systempåverkan har införandet inneburit?

Beställ eller ladda ner på [www.skl.se/publikationer](http://www.skl.se/publikationer) eller på telefon 020-31 32 30.

ISBN 978-91-7164-596-8



**Sveriges  
Kommuner  
och Landsting**

Post: 118 82 Stockholm  
Besök: Hornsgatan 20  
Telefon: 08-452 70 00  
[www.skl.se](http://www.skl.se)