

Working paper

Reglering av offentliga marknader

Lars Norén
Handelshögskolan i Göteborg
Box 610
405 30 Göteborg
lars.noren@handels.gu.se
031/7731548

Abstract

Under 1990-talet har det blivit populärt att etablera marknader inom offentlig sektor för att utveckla medborgarnas valfrihet. En marknadsmodell som används inom bl a skolans område går ut på att styra resurserna till medborgaren som tillskrivs en identitet som konsument. Konsumenten antas sedan göra ett val mellan kvalitativt olika koncept för service som utvecklas av producenterna. Producenterna, exempelvis friskolor och kommunala skolor, inordnas inom ramen för samma marknad och förväntas konkurrera om konsumenternas gunst. Den tanke som brukar föras fram av de politiker som förespråkar användningen av marknader är att producenterna i konkurrens med varandra bygger upp skilda koncept som konsumenterna kan välja mellan, dvs marknaden skapar en diversifiering. Med utgångspunkt i institutionell teori tror vi oss dock veta att den här typen av marknader snarast tenderar att leda till en likhet mellan producenter, dvs en homogenisering. Den tes jag driver är dock att närvaron av reglerande organisationer på sådana här marknader har en betydelse för om marknaderna utvecklas i riktning mot homogenitet eller diversifiering. Tesen utvecklas i en jämförelse mellan två marknader som båda kan betecknas som kundvalsmarknader. Det ena exemplet är hämtat från utbildningsmarknaden och det fria valet av grundskola och det andra exemplet är hämtat från marknaden för social omsorg och handlar om personlig assistans för funktionshindrade. Jämförelsen leder till följande politiskt kontroversiella råd till de marknadsingenjörer som designar marknader, nämligen: att undvika lagstiftning om servicens utformning, att undvika att anordna tävlingar mellan producenter avseende deras prestationer samt att motverka etableringen av professionella normer inom serviceproduktionen.

Valfrihet och reglering

DiMaggio & Powell (1991/1983) skiljer på två källor för formalisering av beteende inom organisationer. Den ena beskrivs av Weber och handlar om konkurrensen om kunder på marknaderna. Den andra utvecklas bl a av DiMaggio & Powell och handlar om att formalisering har sin utgångspunkt i de krav på legitimitet som utvecklas i den institutionella miljön. Det postmoderna samhällets produktion av myter (Meyer & Rowan, 1977) och umgänget mellan aktörer på organisatoriska fält (DiMaggio & Powell, 1991/1983) tenderar att skapa institutionaliserade föreställningar som organisationerna måste ta till sig för att framstå som legitima. Konkurrensen om kunder på marknaden blir underordnad och den institutionella miljön blir överordnad vad gäller impulser av formalisering i organisationer. Formalisering på grundval av den institutionella miljön blir viktig i organisationer utsatta för stor osäkerhet exempelvis genom att förhållandet mellan insatser och resultat är oklara, vilket är typiskt för många offentligt finansierade verksamheter såsom skola och omsorg.

Forskarna med neo-institutionell inriktning (DiMaggio & Powell; Meyer & Rowan) pekade alltså i slutet av 1970-talet och början av 1980-talet på att den institutionella miljön kan ses som den huvudsakliga källan för formalisering i offentlig verksamhet. I början av 1980-talet startade dock något som jag ser som en politiskt grundad motrörelse mot den institutionellt betingade formaliseringen. Offentlig sektor anklagades för att vara ineffektiv och dåligt anpassad till medborgarnas behov. Marknaden med dess betoning av medborgaren som konsument fördes fram som ett sätt att få serviceproduktionen effektiv och kundanpassad

(DuGay & Salaman, 1992; Rose, 1995). Med hjälp av marknaden kunde politikerna introducera ”pengsystem” för att styra resurserna förbi den traditionella förvaltningen till medborgarna som tilldelades en identitet som konsument. Konsumenterna förväntas i sin tur sätta press på producenterna att rätta sig efter medborgarnas behov. Producenterna förväntas skapa divergerande servicekoncept som motsvarar medborgarnas olikartade behov. Med utgångspunkt från DiMaggio & Powell är det dock möjligt att ifrågasätta om de offentliga marknaderna verkligen kommer att utvecklas i riktning mot en högre grad av diversifiering med syfte att tillgodose konsumenternas skriftande behov. Offentliga marknader kan istället förväntas utvecklas mot en likformighet i serviceproduktionen som inte medger några valmöjligheter. Brunsson (1998) menade t ex att en standardisering av produkter och service tenderar att ge en valfrihet utan valmöjligheter – en ordning som konsumenterna tycks vara nöjda med.

Det finns dock inte några anonyma krafter i ett organisatoriskt fält som gör att det utvecklas i en viss riktning (Czarniawska, 1997). Det är aktörerna som agerar på fältet (marknaden) som avgör om den utvecklas mot en ökande likformighet eller en ökande diversifiering. Av intresse för den här studien är en speciell grupp aktörer som jag kallar marknadens administratörer. De hamnar i konflikten mellan likformighet och diversifiering eller det som Rose (1995) kallar en reglerad valfrihet. Det innebär att administratörerna dels har till uppgift att reglera aktörernas agerande på marknaden, dels att underlätta för aktörerna att utnyttja sin valfrihet. Marknadens administratörer hamnar därmed i en konflikt mellan två sätt att styra. Det problem jag tänkte behandla är hur marknadens administratörer förhåller sig till den reglerade valfriheten. Ser de som sin huvudsakliga uppgift att försvara medborgarnas valfrihet eller ser de som sin uppgift att reglera den samma.

I den här rapporten vill jag jämföra två offentliga marknader som kännetecknas av att den service som erbjuds är gratis vid leverans (Bartlett m fl, 1994). Jag kommer att diskutera huruvida marknaderna kommer att utvecklas i riktning mot homogenitet eller diversifiering avseende produktionen av service. Marknadens administratörer kan tänkas agera på två olika sätt i utvecklingen av marknaderna. Ett sätt är att ta fast på en identitet som går ut på att reglera marknaderna. Ett annat är att utarbeta en identitet som går ut på att underlätta medborgarnas valfrihet. Den tes jag kommer att driva är att identiteten hos marknadens administratörer bestäms i skärningspunkten mellan att försvara valfriheten och att reglera densamma. Agerandet hos marknadens administratörer har därför en betydelse för om marknaderna uppvisar tendenser till homogenisering eller diversifiering. Jag avser att jämföra marknaderna för grundskolan och marknaden för personlig assistans för funktionshindrade. De båda marknaderna har det gemensamt att de är kundvalsmarknader och kom att etableras i början av 1990-talet. De skiljer sig åt avseende de tre processer i riktning mot likformighet som DiMaggio & Powell tar upp. Utbildningens innehåll styrs till stor del av staten i form av tvingande lagar, vilket inte är fallet med den personliga assistansen. Producenterna på skolmarknaden uppmanas uttryckligen att jämföra sig med varandra, vilket inte är fallet på assistansmarknaden och de professionella normerna upprätthålls via krav på pedagogiskt behöriga lärare och skollärare medan motsvarande professionella krav inte finns på assistansmarknaden. Jag argumenterar för att den begränsade regleringen av assistansmarknaden än så länge ger förutsättningar för en större grad av diversifiering mellan olika servicekoncept jämfört med skolmarknaden. Administrationen av marknader är ett vittomfattande område. Jag kommer att avgränsa mig till två typer av administrativa frågor kopplade till marknaden. Den ena rör frågan om hur producenternas självständighet hanteras och den andra rör frågan om hur konsumenternas valfrihet hanteras.

I nästa avsnitt kommer jag att utveckla teorin om administratörernas betydelse för offentliga marknader samt definiera vad de förväntas göra. I avsnittet därefter presenterar jag vad administratörerna faktiskt gör. Frågan om vad de borde göra och vad de gör ger utrymme för en jämförelse. Jämförelsen leder slutligen till de politiskt kontroversiella slutsatserna riktade till marknadens ingenjörer. Det handlar om att undvika lagstiftning om servicens utformning, att undvika att uppmuntra tävlingar mellan producenter avseende deras prestationer och att motverka etableringen av professionella normer inom serviceproduktionen. Studien bygger på ett 30-tal intervjuer med aktörer på och runt marknaderna samt på studier av dokument. Studierna av marknaderna har koncentrerats till Göteborgs kommun.

Marknaders utveckling

I ett antal inflytelserika studier i slutet av 1970-talet och i början av 1980-talet (Meyer & Rowan, 1977; DiMaggio & Powell, 1991/1983) framförde författarna argumentet att organisationer i det postmoderna samhället i allt större utsträckning måste ta hänsyn till krav från den institutionella miljön för att bevara sin legitimitet. Organisationer måste på olika sätt ta hänsyn till kraven och utveckla sin formella organisatoriska struktur för att hantera dem. DiMaggio & Powell (1991/1983) menade att den institutionella miljön tenderade att vara den dominerande kraften för rationaliseringen av organisationen medan konkurrensen om kunder på marknaden hade mindre betydelse. Den institutionella miljön antas vidare leda till strukturell likformighet i organisatoriska fält. Ett fält definieras av författarna som att: "we mean those organizations that, in aggregate, constitute a recognized area of institutional life: key suppliers, resource and product consumers, regulatory agencies, and other organizations that produce similar services and products" (DiMaggio & Powell, 1991/1983: 64). Den offentliga sektorn i Sverige betraktas ofta som ett fält och jag ser en offentlig marknad som ett exempel på en sektor i ett större fält. Det neo-institutionella perspektivet har starkt påverkat forskningen om offentlig sektor i Sverige. Den har gett många insikter i hur offentliga organisationer tenderar att använda olika arrangemang för att hantera sin institutionella miljö och befäster på så viss DiMaggio & Powells tes om tendenserna till likformighet i organisatoriska fält. Den forskning som har gjorts om offentliga marknader i Sverige visar också svårigheterna med att skapa olika alternativ och valfrihet (Rombach, 1997). Även i internationell forskning om skolor framförs ofta problem med att skapa valfrihet (Halping m fl, 1997; Huges, 1997; Levin & Riffel, 1997). Den dominerande uppfattningen skulle därmed stämma med Meyer & Rowan (1978) som menade i sin speciella studie av skolor att krav på effektivitet och brukarinflytande uppkommer periodvis men att skolorna brukar förhålla sig till sådana krav via olika strukturella arrangemang dock utan att låta sig påverkas i någon nämnvärd omfattning. Skolan som institution i samhället är så stark att den motstår sådana krav (Meyer, 1977). Det som sker i klassrummen är relativt oberoende av vad som händer i skolornas institutionella miljö.

Under 1980- och 1990-talet har omfattande försök genomförts att bli a med hjälp av kundvalsmarknader stärka konsumenternas möjligheter att skaffa sig ett inflytande över servicens utformning. Du Gay & Salaman (1992) menade att sådana försök genomförs med utgångspunkt från idén om den suveräna konsumenten. Bakgrunden är en omfattande kritik mot byråkratiska regelsystem och maktfullkomliga professionella grupper inom offentlig sektor som fördes fram av Reagan och Thatcher. De traditionella offentliga institutionernas legitimitet kom att bli ifrågasatt. Användningen av idén om den suveräna konsumenten kom att bilda basen för ett neo-liberalt sätt att styra. Rose (1995) menade att styrning i det neo-liberala samhälle som ha byggts upp under 1980- och 1990-talet kännetecknas av paradoxen reglerad valfrihet. Politikerna försöker styra t ex offentlig finansierad produktion av service

genom att tillerkänna medborgarna en valfrihet. Genom att ge medborgarna möjlighet till exit (Hirschman, 1970) kan de förväntas ställa krav på producenterna att rationalisera sin verksamhet. Det rör sig dock om en reglerad valfrihet. Om medborgarna utnyttjar sin valfrihet på ett sätt som kommer i konflikt med det av politikerna definierade allmänintresset kan valfriheten komma att regleras. Politikerna kan förväntas styra både genom att tillerkänna medborgarna valfrihet och genom andra institutionaliserade politiska kanaler. Valfrihet förvandlas därmed från ett politiskt mål till ett politiskt medel som kan användas av politikerna för att styra rationaliseringen av offentligt finansierad produktion av service. Min utgångspunkt är därför att utformningen av offentliga marknader sker i ett spänningsförhållande mellan en institutionell reglering och ett krav på valfrihet från medborgarna i egenskap av konsumenter.

Callon (1998) är inne på samma linje som Rose och pekade på att marknader utvecklas i två processer dels genom en medveten design, dels genom ett ifrågasättande av designen. I den medvetna designen av en marknad finns det centrala aktörer som arbetar med att skapa marknader. Jag lånar begreppet marknadsingenjörer från Jacobsson (1994) för att beskriva dessa aktörer. Det rör sig om aktörer som politiker som manifesterar en viss design i lagstiftning, men också centrala tjänstemän som utför det konkreta arbetet med design. Med utgångspunkt från Czarniawska & Joerges (1996) kan marknadens ingenjörer antas arbeta med att översätta den allmänna idén om marknaden (Brunsson & Hägg, 1992) till en praktiskt fungerande marknad. Marknader designas vanligen genom att aktörer flyttas från ett sammanhang och sätts in i ett nytt sammanhang enligt Callon. Den processen är tydlig på offentliga marknader där konsumenter, producenter och reglerande organisationer måste skapas. En design av marknader inom offentlig sektor underlättas av att förvaltningen under de senaste decennierna har kommit att upplösas alltmer och att självständiga organisationer har bildats istället (Brunsson & Sahlin-Andersson, 2000). De självständiga organisationerna kan förflyttas från den tidigare förvaltningen och sättas i ett nytt sammanhang nämligen marknaden. I en design av en marknad samlas aktörer som konsumenter, producenter och administratörer som förväntas upprätta relationer med varandra efter förebild från marknaden. Callon menade i likhet med Rose (1995) att de kalkylerande aktiviteter som sker på marknaden tenderar att ifrågasättas av aktörer utanför marknaden. På offentliga marknader som förutsätts styras av politiker är målkonflikter vanliga. Som Brunsson (1989) påpekar kan oenighet ses som en organisationsprincip inom offentlig sektor. Utvecklingen av offentliga marknader kan alltså ses som präglad av motsättningen mellan marknadens ingenjörer som vill skapa en rationell design och de aktörer som ifrågasätter det som händer på marknaden utefter andra politiska mål. Ett klassiskt exempel hämtat från skolmarknaden är att valfriheten antas hota det centrala målet likvärdighet genom att den bidrar till segregation.

Vad är det då som marknadens ingenjörer försöker åstadkomma i sin rationella design av marknader? En tolkning är att de försöker skapa konsumenter och tvinga producenterna att anpassa sig till deras behov. För att genomföra intentionerna måste ingenjörerna driva igenom och upprätthålla marknadens tre principer. De är principen om konsumenternas egenintresse, principen om producenternas självständighet samt principen om en autonom administration. Principen om konsumenternas egenintresse utgår från det klassiska antagandet om den ekonomiska människan. Medborgaren som konsument antas ha ett givet egenintresse som hon kan hävda gentemot producenterna. Det är egenintresset som ytterst antas styra producenternas inriktning. Konsumentens yttersta vapen är möjligheten till exit (Hirschman, 1970), dvs att rösta med fötterna och lämna en producent som inte håller måttet. Producenterna antas därför vara styrda av de behov som konsumenten meddelar på marknaden. Producenten måste sedan få möjlighet att på ett självständigt sätt svara upp mot

de krav som medborgaren ställer i egenskap av konsument. Kravet på självständighet uppställs främst beroende på att om producenten är självständig är chansen störst att denna hittar det effektivaste sättet att arbeta (Donahue, 1992). Sammanfattningsvis finns i designmodellen inte någon definition av vad valfriheten egentligen innebär. Tanken är att konsumenten bestämmer vad hon eller han vill ha medan producenten bestämmer hur servicen eller varan skall framställas.

Valfriheten är dock som sagt aldrig total utan den regleras på olika sätt. Ett sätt att tolka regleringen av valfriheten är att gå till DiMaggio & Powell (1991/1983) menade att det finns tre processer som leder till likformighet i organisatoriska fält, nämligen tvingande, härmande och normativ isomorfism. Staten kan via lagstiftning bestämma över förhållandena på marknaden. Det kan uppstå framgångsrika koncept på marknaden som aktörerna försöker härma. Professionella grupper kan bygga upp normer som producenter på marknaden tvingas anpassa sig till. DiMaggio & Powells ramverk har ofta används för att beskriva den komplexa målstruktur som gäller för verksamheten inom den offentliga sektorn. Här vill jag använda ramverket för att beskriva den etablerade institutionella miljö som utgör det sammanhang som marknads ingenjörer försöker utforma konsumenternas valfrihet. Är det något som forskare om offentliga marknader är överens om är att dessa marknader i praktiken är olika (Bartlett m fl, 1994; Ferlie m fl, 1996). Skillnaderna sägs bero bl a på skilda institutionella förhållanden inom de sektorer av offentlig verksamhet där marknaderna introduceras. Argumentet liknar därvid lag det som March & Olsen (1989) framför nämligen betydelsen av etablerade politiska institutioner för den offentliga sektorns reglering.

Vad förväntas marknadens administratörer göra?

Det finns olika sätt att se på behovet av reglering av marknader inom ekonomisk teori. Ekonomer som exempelvis Hayek (1983) är starkt kritiska till statlig inblandning på marknader men kan acceptera staten som en garant för att marknadens principer upprätthålls. Institutionella ekonomer som North (1993) har en liknande inställning men pekar på att marknader reglerar sig själva genom att de berörda aktörerna bygger institutionella lösningar för att hantera de problem som uppstår. Polanyi (1989/1944) var av en annan uppfattning och pekade på paradoxen att en fri marknad kräver en stark stat som även reglerar exempelvis de sociala problem som marknader kan ge upphov till. Vad gäller offentliga marknader är det få som argumenterar för att de skall släppas fria, men det finns undantag som exempelvis Coulson (1999) som argumenterade för en helt fri skolmarknad. Milton Friedman (Friedman & Friedman, 1980) argumenterade redan på 1950-talet för att marknaden för utbildning bör vara fri, men konstaterade att det finns ett starkt politiskt motstånd mot en sådan idé. Han föreslog istället en kundvalsmarknad som har stora likheter med den som sedan har kommit att introduceras inom utbildning och omsorger i Sverige och andra länder som en politisk kompromiss (Friedman & Friedman, 1980). Kundvalsmarknader liksom andra offentliga marknader är färgade av dessa kompromisser och får som tidigare nämnts sin speciella karaktär av att de finansieras av staten via skattesystemet. Det innebär att marknaderna reglerar förhållandet mellan stat och medborgare. Det är ett förhållande som är föremål för politisk reglering och det gäller också offentliga marknader. Forskare som studerar offentliga marknader tar därför för givet att dessa marknader regleras via en politisk process. Challis m fl (1994) menade att utvecklingen av marknader i Storbritannien gick hand i hand med uppbyggnaden av en administration. Enheter ur den tidigare förvaltningen omvandlades till fristående organisationer med uppgift att reglera de marknader som skapades. En grundförutsättning var enligt Challis m fl att marknadens administratörer hade en självständig ställning. På kundvalsmarknader fick de i huvudsak två administrativa uppgifter. Den ena var

att via certifiering och inspektion reglera producenternas verksamhet. Den andra var att stödja konsumenterna i utövandet av sin valfrihet. I den här studien avgränsas marknadsadministratörer till att arbeta med de två uppgifterna även om jag är medveten om att administrationen är synnerligen komplex.

En uppgift för marknadsadministratörer är alltså att stödja medborgarna att i egenskap av konsumenter göra ett informerat val av servicealternativ. En sådan uppgift är inte förenlig med en traditionell uppfattning av ekonomisk teori (Brunsson & Hägg, 1992). I enlighet med den teorin antas konsumenten vara fullt informerad om vilka alternativ som finns och vad de innebär. På offentliga marknader kan det dock vara problematiskt att driva en sådan tes. Valfriheten förväntas ersätta den administrativa placering efter olika kriterier som gjordes av tjänstemän inom den traditionella förvaltningen. En sådan förvaltningsprincip lever för övrigt också kvar på beställarmarknader inom omsorgerna där en beställare förväntas företräda konsumenten gentemot producenten. Valfriheten är också starkt begränsad på de kundvalsmarknader som jag behandlar i den här rapporten. Om funktionshindrade och elever inte gör ett aktivt val placeras de hos en producent efter administrativa principer. Det innebär att marknadsingenjörer ställs inför uppgiften att stödja medborgarna i att göra ett aktivt val och därmed transformera dem till konsumenter på en marknad. Det är därför inte så konstigt att konsumentupplysning blir en viktig fråga som marknadsadministratörer förväntas arbeta med. I Storbritannien finns till och med lagstiftning om att konsumenterna har rätt till information. Andra länder, däribland Sverige, strävar efter att bygga system för information.

De system för konsumentinformation i Sverige kan sägas innehålla två delar (Norén, 2001a). En del handlar om att förse konsumenterna med information om vilka producenter som finns tillgängliga på marknaden och vad de står för. Det är vanligt att administratören låter producenterna presentera sig själva genom länkar till webbplatser. En annan del handlar om att administratörerna utvärderar producenterna avseende deras prestationer och tillhandahåller resultatet av utvärderingen till konsumenterna. Självständiga organisationer skapas med uppgift att stå för information och utvärdering. I Sverige pågår arbete inom kommunerna och Skolverket om att hantera den här typen av information. Även i systemen för konsumentupplysning finns det möjligheter för administratörerna att reglera marknaderna. Frågan om utvärdering kan kopplas till nya modeller för styrning av som Power (1997) diskuterar. Det är en styrning som bl a går ut på jämförelser av producenternas prestationer (Dean, 1999). Den typen av aktiviteter är kopplade till styrning via valfrihet, dvs marknadsadministratörer bestämmer kriterierna för bra prestationer, mäter prestationer och förmedlar resultaten till konsumenterna. Konsumenterna förväntas välja producenter med goda prestationer och välja bort de mindre bra.

Marknadsadministratörer är även på andra sätt inblandade i arbetet med att möjliggöra konsumenternas valfrihet. En sådan åtgärd är att försöka skapa en formel för ersättning som gör det möjligt även för konsumenter med speciella behov att välja. Det har visat sig vara behäftat med stora svårigheter att finna en fungerande modell för ersättning (Norén, 2001b) vilket också bekräftas i internationell forskning (Levacic & Ross, 1999). Den typen av uppgifter är viktiga, men jag avgränsar bort dem från den här framställningen.

Administratörernas arbete med konsumentupplysning är kopplat till konsumenternas tillgång till information så att de kan utöva sitt egenintresse. Det finns också administratörer på marknaden med uppgift att stå för certifiering och inspektion av producenter, vilket är ett typiskt sätt att reglera kundvalsmarknader Challis m fl (1994). Certifiering innebär att producenterna på marknaden måste uppfylla vissa villkor för att bli godkända och ha rätt att ta

emot bidrag från konsumenterna. Inspektionen går i allmänhet ut på att besöka producenterna och undersöka huruvida de uppfyller krav som ställs i certifieringen. Ett av de mest kända exemplen på certifiering är den som sker av skolor och sköts av Skolverket. Skolverket står också för inspektion av godkända skolor efter vissa intervall. Certifiering och inspektion är typiska sätt att reglera en marknad då de som i skolans fall används för att definiera innehållet i undervisningen eller hur producenten skall gå till väga för att producera servicen. Certifiering kan dock också användas för att försöka stärka valfriheten. Det finns exempel i Storbritannien där den motsvarande organisationen till Skolverket i Sverige försökt tvinga skolorna att ta reda på vad konsumenterna vill ha (Huges, 1997). Tätt sammanknutet med certifiering och inspektion är också normer från professionella organisationer. Ett exempel är skolan där det finns regler som säger att producenterna måste använda sig av behöriga lärare. Internationell forskning visar också att graden av professionalisering har betydelse för konsumenternas möjligheter att nå inflytande på offentliga marknader (Challis m fl, 1994; Walsh, 1995). Professionella normer är ett viktigt inslag i regleringen av marknader och kan upprätthållas genom certifiering och inspektion. Certifiering och inspektion har därmed tydliga kopplingar till vad DiMaggio & Powell kallar tvingande och normativ isomorfism.

Vad gör marknadens administratörer?

De båda marknader jag vill jämföra skapades i början av 1990-talet. Marknaden för grundskolan etablerades 1992 genom att skolpengen infördes (Regeringens proposition 1991/92:95). Elever och föräldrar fick rätt att välja mellan skolor med offentlig huvudmannaskap och sk fristående skolor med annat huvudmannaskap. Efter 1992 påbörjades en kraftig expansion av fristående skolor och en skolmarknad skapades. Under 1994 skapades förutsättningar för personlig assistans genom att en assistanspeng infördes (Regeringens proposition 1992/93:159). Funktionshindrade fick enligt lagen om stöd och service för vissa funktionshindrade (LSS) rätt till assistansersättning om vissa villkor var uppfyllda. De fick rätt att använda ersättningen för att själva vara arbetsgivare för sina assistenter eller överlåta arbetsgivaransvaret på kommunen eller på annan utförare. Ett flertal fristående producenter av assistans etablerade sig efter 1994 (Norén, 2000).

Tillkomsten av offentliga marknader i början av 1990-talet kan tolkas på många olika sätt. Den tolkning som jag har fastnat för är att introduktionen av marknader erbjöd en möjlighet för politiker att styra resurser förbi den egna förvaltningen till alternativa producenter av offentlig service. Medborgarna kom att bli centrala beroende på att de var de som fick möjlighet att styra flödet av resurser till producenterna via en symbolisk peng. En konsekvens av det här sättet att styra var att producenterna på ett tydligt sätt inordnades i två sektorer eller marknader inom ett organisatoriskt fält. Den uttalade tanken var att producenterna skulle konkurrera med varandra om konsumenternas pengar. De förväntades nu delta i en tävling om konsumenternas gunst.

Styrningen av produktionen av service kan sägas vara inriktad mot valfrihet. En central fråga i den här framställningen rör därför frågan om konsumenterna kan välja mellan olika servicekoncept på marknaderna. Vad gäller personlig assistans fanns det i varje fall två tydliga koncept att välja mellan (Norén, 2000). Det i förhållande till den offentliga förvaltningen mest skilda konceptet var det som presenterades av rörelsen Independent Living Movement som kan ses som en konsumentrörelse för personer med funktionshinder. Rörelsen hade redan under 1980-talet påbörjat ett arbete med att bygga upp ett eget koncept för vad de kallade personlig assistans (Norén, 2001c). Det var rörelsen som till stor del låg bakom att personlig assistans kom att bli en rättighet i Lagen om stöd och service till vissa

funktionshindrade (LSS) 1994. Rörelsens koncept går ut på att den funktionshindrade själv i egenskap av arbetsledare skulle styra hur arbetet med assistansen utfördes. Det var en tydlig antiprofessionell inriktning (Gough, 1994; Hugemark 1998). Möjligheterna att välja mellan olika koncept inom skolans område var betydligt mer begränsad. Utbildningen inom grundskolan var likartad men det fanns vissa variationer avseende huvudsakligen pedagogisk och konfessionell inriktning. Ett sätt att förstå skillnaderna mellan marknader är att peka på olikheter i administrationen av de båda marknaderna. På skolmarknaden stod Skolverket för certifiering och inspektion men det fanns ingen sådan på assistansmarknaden. Utbyggnaden av information och utvärdering var också olika på de båda marknaderna. På skolmarknaden åtog sig både Skolverket och kommunen att stå för information och utvärdering. På assistansmarknaden var både det centrala och det kommunala ansvaret betydligt mer otydligt. I de följande avsnitten skall jag utveckla diskussionen om administratörernas uppgifter mer ingående.

Administrationn av information och utvärdering

Staten har gett olika aktörer i uppgift att informera medborgarna om marknaderna. Det har gett marknadens administratörer ett stort utrymme att själva utforma information om och utvärdering av alternativ. Informationen om alternativen har också enligt min bedömning varit relativt ofullständig på båda de aktuella marknaderna. På assistansmarknaden har det inte funnits och finns ingen central information om kommunala och fristående producenter över huvud taget. Detta trots att funktionshindrade har rätt att välja fristående producenter av insatser i hela landet. Den information som har förts ut avseende alternativa producenter i Göteborg har framförallt handläggare i stadsdelsnämnderna stått för. Variationerna vad gäller kvaliteten på den informationen förefaller ha varit stor (Norén, 2000). Inom grundskolans område har Skolverket tagit ett övergripande ansvar för information. På Skolverkets webbplats (www.skolverket.se) finns förteckningar över landets samtliga skolor uppdelade efter region och med länkar till skolornas webbplatser i förekommande fall (Norén 2001a). Den information som presenteras är problematisk beroende på att den är ofullständig. Vissa skolor har inte någon webbplats varför informationen reduceras till namn och adress till skolan. Också Göteborgs kommun presenterar information om kommunens skolor på sin webbplats (www.goteborg.se). Även den har sina brister i länkarna till de enskilda skolornas webbplatser.

Marknadens administratörer arbetar också med utvärdering av producenter bl a med syfte att bistå konsumenterna med information om innebörden av olika val. Det innebär att marknadens administratörer måste definiera utgångspunkter för utvärdering av producenternas prestationer. Skolverket började i slutet av 2000 efter direktiv från staten att utveckla ett riksomfattande system för utvärdering av skolornas prestationer. Tanken är bl a att elever och föräldrar skall kunna jämföra olika skolors prestationer rensat från betydelsen av bakgrundsfaktorer som föräldrars utbildning etc. Socialstyrelsen har haft som uppgift att utvärdera LSS och därmed också personlig assistans (Socialstyrelsen, 1997). Utvärderingen är dock knappast av värde för konsumenterna beroende på att den inte säger något om enskilda producenter utan enbart om vad brukarna har att säga om exempelvis rättigheten personlig assistans.

Göteborgs kommun har kommit betydligt längre med att skapa system för prestationsmätning än Skolverket och Socialstyrelsen. Kommunen har centralt initierat ett projekt som bygger på prestationsmätning med hjälp av balanserade styrkort (Balanced scorecard) (Kaplan & Norton, 1993; 1996). Tanken är att göra en balanserad resultatmätning som bl a kan ligga till

grund för elevers och föräldrars val av skola och funktionshindrades val av assistans. Resultaten av mätningarna läggs därför ut på kommunens webbplats (www.goteborg.se). Det är möjligt för konsumenterna att jämföra olika producenters prestationer, men också hur en enskild producents prestationer har utvecklats över tid. Mätningarna av prestationerna går till så att en arbetsgrupp där representanter från olika producenter är inblandade tar fram vilka mätetal som skall användas. Material samlas sedan in via enkäter till brukare och via den kommunala redovisningen. Ett centralt inslag i modellen är vidare benchmarking. Det är med andra ord meningen att producenterna skall uppmanas jämföra sig med varandra. Sådana jämförelser blir också aktuella eftersom stadens tidningar tar tillfället i akt och gör uppdelningar mellan bra och dåliga skolor på grundval av resultaten. Samma system av mätningar kommer också senare att tillämpas på personlig assistans.

Administratörernas arbete med information om tillgängliga alternativ och utvärdering av prestationer kan tolkas som att de skall möjliggöra och underlätta konsumenternas val. Informationen är exempelvis ofta lätt tillgänglig för konsumenterna via administratörernas webbplatser. Det finns dock också en annan sida av administratörernas agerande som kan kopplas till frågan om likformighet i utbudet av service. Diskussionen om härmande likformighet har i svensk forskning främst koncentrerats på hur utifrån kommande idéer introduceras inom ett fält (Czarniawska & Joerges, 1996). Administratörernas mätning av prestationer kan dock riskera att ge upphov till processer av likformighet mellan producenter i de aktuella sektorerna inom fältet. DiMaggio & Powell (1991/1983) hävdade att likformigheten utvecklas i en process av ökande social interaktion mellan aktörerna på fältet (marknaden) i flera steg. Callon (1998) liksom andra sociologer pekar också på att olika former av social interaktion på marknader tenderar att utvecklas.

Marknadens administratörer kan alltså riskera att bidra till processer av likformighet genom att anordna tävlingar mellan producenterna. Tävländande kan förväntas jämföra sig med varandra och ta till sig framgångsrika koncept. När producenterna dessutom explicit uppmanas till benchmarking, dvs att jämföra varandras sätt att nå goda prestationer finns en risk att producenterna alltmer liknar varandra. Frågan är dock varför ett system med prestationsmätningar har kommit att bli så intressant på offentliga marknader. Jag har tidigare i artikeln argumenterat att en sådan uppläggning kan ses som en del i en styrning baserad på reglerad valfrihet (Rose, 1995). Genom att ge medborgarna valfrihet omvandlas de till konsumenter och kan sätta press på producenterna att förbättra den service de tillhandahåller. Marknadens administratörer behöver inte heller ha något emot likformighet. I skollagens inledande paragrafer står det att alla elever har rätt till en likvärdig utbildning. Den konflikt mellan likformighet och valfrihet som jag har målat upp bygger på idén att ökande relationer mellan aktörerna i fältet också befrämjar likformighet. Marknadens administratörer kan därvidlag tänkas ha ett relativt stort inflytande över om och hur sådana relationer upprättas. I en jämförelse med assistansmarknaden har skolan kommit betydligt längre i arbetet med utvärdering och jämförelser.

Administration av certifiering och inspektion

Arbetet med information och utvärdering är inte reglerat i lag men det är däremot certifiering och inspektion. Det finns stora olikheter mellan de båda marknaderna avseende certifiering och inspektion. På skolmarknaden kom certifiering och inspektion att från början bli ett viktigt inslag och skrevs också in i skollagen. Skolverket fick i uppgift att sköta den uppgiften i relation till fristående skolor, men kommunerna hade rätt att yttra sig över ansökningar om nya fristående skolor. Skolverket har dock att utreda skolorna och ta det yttersta beslutet om

de skall få rätt att ta emot bidrag. Enligt företrädare för Skolverket handlar det här om att strikt tillämpa lagen. I lagen föreskrivs också relativt detaljerat hur producenterna skall genomföra sin verksamhet. Det finns timplaner och mer eller mindre tydliga målsättningar för verksamheten. I och med att de är certifierade åtar sig producenterna att följa lagen. På assistansmarknaden finns ingen certifiering av fristående producenter av assistans. Vem som helst har möjlighet att när som helst starta en verksamhet som står för administration av assistans. Det finns inga regler för hur personlig assistans skall utföras, men lagen (LSS) säger att de funktionshindrade skall ha inflytande över insatsernas utformning. Regeringen gav i sitt regleringsbrev för år 2000 Socialstyrelsen i uppgift att utreda och lämna förslag på länsstyrelsernas och Socialstyrelsens tillsynsansvar för privat anordnad personlig assistans (Socialstyrelsen, 2000). Utredningen (Socialstyrelsen, 2000) visar vilka problem som finns för att fördela ansvaret för tillsyn över den personliga assistansen. Ett problem är att hantera frågan om de funktionshindrades integritet eftersom produktionen av assistans pågår i hemmet. Utredningen ger inga riktlinjer för hur tillsyn skall anordnas utan koncentrerar sig på att utreda ansvarsfrågan.

I paketet med certifiering finns också inspektion. Skolverket utövar tillsyn över de fristående skolorna medan kommunen har ansvaret för sina egna skolor. Kommunen har också rätt till insyn i de fristående skolorna, men vad det egentligen hade för innebörd var oklart vid undersökningens genomförande. De intervjuade skolledarna hade inte särskilt många kommentarer till Skolverkets inspektioner. Skolverkets representanter granskade dokument som kursplaner och vad gäller grundskolor diskuterades också frågor om antagning. Det berodde på att skolorna hade ansvar för antagning och måste följa lagen som sa att eleverna skulle ha tillträde på lika villkor. I övrigt ansåg skolledarna att inspektionen främst gick ut på att kartlägga stämningen på skolorna. Frågan om inspektion av de fristående producenterna av assistans var mer komplicerad. Handläggarna på kommunen ansåg att de hade befolkningsansvaret och därmed det yttersta ansvaret för den funktionshindrades personliga assistans. Det var dock enligt handläggarna problematiskt att inspektera utförandet av den personliga assistansen bl a eftersom den skedde i den funktionshindrades hem.

Inom skolans område var lagstiftningens betydelse för utformningen av servicen tydlig. Det fanns i lagen detaljerade anvisningar för hur skolorna skulle arbeta och de kunde tjäna som underlag för såväl certifiering som inspektion. Representanter för Skolverket menade att verket hade ett mycket litet manöverutrymme i det här avseendet. En sådan inställning stämmer relativt väl med den studie som Jacobsson & Sahlin-Andersson (1995) gjorde av Skolverket. De visade att verket hade svårighet att ta till sig en ny identitet som marknadsaktör. Skolverkets uppdrag kan dock komma att förändras i och med att försök genomförs att avveckla timplaner och därmed göra den juridiska regleringen mer övergripande. Det kan göra det nödvändigt för Skolverket att hitta en annan identitet som är mindre baserad på en tvingande reglering. På assistansmarknaden är situationen helt annorlunda jämfört med utbildningsmarknaden. Det fanns ingen lagstiftning som i detalj styrde innehåll i personlig assistans. Assistansen styrdes av allmänna formuleringar om att funktionshindrade förväntades ha ett inflytande över insatsens utformning. Konsekvensen blir att utformningen av servicens innehåll blir styrt på skolmarknaden medan det finns stora möjligheter att utforma servicen på olika sätt på assistansmarknaden. Sedan är naturligtvis frågan hur inspektionen av i vilken utsträckning reglerna följs. Skolledarna var som sagt inte alltför besvärade av Skolverkets inspektion. Meyer & Rowan (1977;1978) pekar också på att inspektionen kan tendera att vara ceremoniell för att inte störa lokala variationer.

Marknadens administratörer kan också vara mer eller mindre beroende av professionella grupper, vilket kan leda till normativ isomorfism på marknaden. Det är tydligt på skolmarknaden där det finns rekommendationer om att även fristående skolor skall ha en rektor med pedagogisk behörighet och att skolorna skall ha behöriga lärare. Behöriga lärare är en grupp som kan förväntas ha likartade idéer om hur arbetet skall utföras. Motsvarande normativa likformighet finns inte lika uttalat på assistansmarknaden. Vissa fristående producenter av assistans menade till och med att de försöker undvika att anställa assistenter som har ett förflutet inom den professionella offentliga serviceproduktionen. Sedan är det en annan sak i vilken utsträckning som de lyckas med det (Hugemark, 1998). Avsaknaden av en tydlig profession bland de fristående producenterna av personlig assistans kan ses som en förklaring till att en viss variation i utbudet tycks ha uppnåtts på den marknaden (Norén, 2000). Något krav på en professionalisering drevs inte av marknaden administratörer. En förklaring kan vara att personliga assistenter är en ny yrkesgrupp som saknar en tydlig professionell identitet. Den normativa likformigheten tycks därmed vara kopplad till den tvingande och den härmande likformigheten. Det finns krav i lagen på att professionellt behörig personal skall anlitas inom skolans område. Kraven på behörig personal går igen i måttet "pedagogtätthet" som används vid utvärderingarna av prestationer. Däremot fanns det inte några administratörer på assistansmarknaden som drev kraven på en professionalisering. Det fanns inte heller någon etablerad profession utifrån vilken sådana krav kunde formuleras.

Marknadens administration – mer reglering än valfrihet?

Det finns relativt mycket forskning om hur offentliga marknader designas med inriktning mot producenters och konsumenters situation på marknaderna (Bartlett m fl, 1994; Ferlie m fl, 1996). Det finns däremot lite forskning om hur en fristående administration för att styra marknaderna byggs upp. När offentliga marknader introduceras står marknaden ingenjörer inför uppgiften att skapa en marknad där styrningen tidigare skedde med hjälp av en mer eller mindre integrerad förvaltning. Ingenjörerna måste till stor del förlita sig på befintliga institutioner och ta hänsyn till redan etablerade mål vid en design av en marknad. Det leder till att marknaden ingenjörer hamnar i en konflikt mellan att realisera marknadens principer och att ta hänsyn till existerande institutionella förhållanden samt konflikter mellan olika mål. Konflikten får konsekvenser för marknaden administratörer. Den tes jag har drivit i den här rapporten är att identiteten hos marknaden administratörer bestäms i skärningspunkten mellan att försvara valfriheten och att reglera densamma. I en jämförelse mellan marknaden för grundskoleutbildning och assistansmarknaden visar att den förra har en större betoning av reglering än den senare. Det kan vara en förklaring till att assistansmarknaden visar upp en större variation avseende servicekoncept.

Konstruktionen av marknaden administratörer påverkas alltså av konflikten mellan att realisera marknadens principer, dvs att skapa valfrihet och att reglera densamma. Principerna för valfrihet finns i allmänhet beskrivna redan i designen av en marknad. Ett exempel på sådana principer är att konkurrensen mellan producenter skall skapas genom att en ifrån producenterna autonom kontroll av etableringen. Skolverket certifierar nya producenter på skolmarknaden och på assistansmarknaden är etableringen fri. Ett annat exempel är att administratörerna förväntas hitta ett system för ersättning som medger att alla brukare har lika möjlighet att välja. Administratörerna är också involverade i att på olika sätt reglera konsumenternas valfrihet på marknaderna. Ett exempel är skolverket som skall inspektera och övervaka att skolorna följer skollagens krav på undervisningens uppläggning. Ett annat exempel är att inspektionerna skall se till att skolorna följer krav på att anlita professionella pedagoger och skolledare. Det leder till att marknaden administratörer ställs inför paradoxer.

Ett exempel är Skolverket som har i uppgift att se till att skolorna är likvärdiga samtidigt som Skolverket också skall se till att alla elever har lika möjligheter att få tillträde till de skolor som finns på marknaden. Det innebär en valfrihet utan en reell valfrihet. En annan paradox är att skolan skall vara likvärdig för alla, men att likvärdigheten skall uppnås på olika sätt. På assistansmarknaden förväntas staten ta omsorg om de funktionshindrade som en svag grupp i samhället samtidigt som deras förmåga att hävda sin valfrihet på marknaden skall respekteras.

Det finns betydande olikheter i administrationen av de båda marknaderna. Skolmarknaden kännetecknas av de tydligaste normerna både avseende utformningen av valfriheten och regleringen av densamma. Det finns tydligare regler i lagstiftningen om etablering av producenter, om att elever skall ha lika möjlighet till tillträde till producenterna och om att konkurrensen mellan producenter skall ske på lika villkor. På assistansmarknaden finns inte den typen av regler men diskussioner pågår om någon form av inspektion för att se till att producenterna inte utnyttjar sin ställning gentemot producenterna. Det finns också en tydligare reglering av valfriheten på skolmarknaden jämfört med assistansmarknaden. Den visar sig bl a i att reglerna på skolmarknaden är fler om hur produktionen skall gå till. En annan skillnad mellan marknaderna är att de professionella normerna tillmäts mycket olika vikt. Då assistansmarknaden designades skapades en ny yrkesgrupp utan någon professionell identitet eller några tydliga strävanden mot en professionalisering. Inom skolmarknaden accepteras de professionella gruppernas strävan i en betydligt större utsträckning, bl a genom krav på att lärare skall ha en pedagogisk behörighet. Konflikterna mellan olika mål tycks därför vara störst på skolmarknaden i jämförelse med assistansmarknaden. Det har gett de funktionshindrade stora möjligheter att påverka innehållet i assistansen, vilket också var ett viktigt syfte bakom designen av marknaden.

Identitetskonflikterna varierar mellan olika administratörer. Inom skolans område förefaller identitetskonflikterna inte att vara särskilt stora. Företrädare för Skolverket på lokal nivå menade att man följer lagen både avseende att upprätthålla valfriheten och att reglera den. Det stämmer ganska väl med Jacobsson & Sahlin-Andersson (1995) som menade att det är svårt för den här typen av administrativa förvaltningsenheter att anta en identitet som en självständig organisation. Samtidigt tycks administratörerna förmå arbeta både i Hayeks och Polanyis anda. Administratörerna gör dock inte mer för att utveckla marknadens principer eller att reglera dem än vad som stipuleras i lagstiftningen. Det skulle antyda att de institutionella hinder som Bartlett m fl (1994) och andra diskuterar inte ska överdramatiseras. Konflikterna mellan olika identiteter tycks dock vara större på assistansmarknaden. Det kan ha att göra med att det varken finns några tydliga regler för att upprätthålla valfriheten eller för att reglera densamma. Marknadens administratörer måste ta en självständig ställning, vilket administratörerna ofta förefaller tveksamma till att göra och resultatet blir mer av laissez faire. Det finns dock tecken som tyder på att betoningen av regler också tonas ner inom skolans område, vilket skulle kunna leda till en större osäkerhet om olika identiteter även där.

Det finns också områden där marknadens administratörer har lättare att utforma en alternativ identitet. Det gäller frågan om information till konsumenter, vilket är ett område som i Sverige inte är i lag reglerat till skillnad från Storbritannien. Marknadens ingenjörer kan därför framföra önskemål om att information till konsumenterna skall arbetas fram. Det är också ett område som förknippas med den nya styrningen i enlighet med principen om den reglerade valfriheten (Rose, 1995). Sådan styrning sker ofta via jämförelser och prestationsmätningar (Dean, 1999). Det som är tydligt på de studerade marknaderna är att marknadens administratörer ordnar tävlingar, vilket naturligtvis är i enlighet med idén om

konkurrens, men också med idéer som målstyrning. Det rör sig om en ny styrmodell som politikerna inte tycks vilja vara förutan. Prestationsmätning, tävling och valfrihet ger möjligheter att styra fram en press på producenterna att effektivisera produktionen av service och anpassa den till brukarnas behov på ett bättre sätt. De utvärderingar som görs blir dock ofta motsägelsefulla eftersom de avspeglar olika mål. De skall ge svar på om producenterna uppfyller statens uppdrag, dvs de mål som politikerna har satt upp, de skall ge indikationer om huruvida brukarna är nöjda med producenternas servicenivå, dvs om marknadens principer följs och de upprätthåller ibland också professionella normer. Tillsammans med en betoning av konsumenternas valfrihet utsätter den här typen av utvärderingar och information producenterna för en stark press.

I studien har jag koncentrerat mig på de marknadens administratörer som utses av marknadens ingenjörer. Det rör sig i allmänhet om administrativa enheter i den tidigare förvaltningsapparaten som nu får i uppgift att som självständiga organisationer realisera marknadens principer samt att reglera desamma. Ingenjörerna försöker i varierande utsträckning se till att enheterna blir självständiga på det sätt som Brunsson & Sahlin-Andersson (2000) beskriver. Det finns emellertid också andra aktörer som kan tänkas etablera sig i de aktuella sektorerna på fältet med syfte att reglera dem. I Brunsson & Jacobsson (1998) finns en rad exempel på organisationer som har tagit som sin uppgift att standardisera marknader. Sahlin-Andersson & Hedmo (2000) pekade på hur MBA-utbildningar på universitetsnivå tenderade att bli ackrediterade inom EU. Andra aktörer med en tydligare identitet av att vara spelare på en marknad kan därmed tänkas styra innehållet i undervisningen. Organisationer med affärsintresse med inriktning mot att främja val kan tänkas etablera sig på marknaderna. I Storbritannien lades exempelvis inspektionen av skolor ut på entreprenad (Levacic, 1994). På de studerade marknaderna är det idag svårt att se några tendenser till att helt fristående aktörer etablera sig. Det är däremot en utveckling som är fullt möjlig.

All administration av marknader är förknippade med sina problem. Vissa är relaterade till arbetet med att designa marknader och skapa valfrihet. Andra är kopplade till att reglera valfriheten. Jag har i studien argumenterat för att regleringen av valfriheten tenderar att ändra karaktär. Regler och professionella normer får mindre betydelse till förmån för utvärderingar av prestationer. Det är i enlighet med nya doktriner om målstyrning men också med idéer om styrning med hjälp av marknadens principer om valfrihet. Det är dock möjligt att ge några råd till marknadens ingenjörer och administratörer som vill skapa ett diversifierat serviceutbud som medger valfrihet. De är att undvika regler om vad producenterna skall göra, att motarbeta etableringen av professionella normer och undvik att anordna tävlingar mellan producenter. Råden kan tolkas som att jag är en förespråkare för laissez-faire och en ren marknadsmodell. Så är det emellertid inte. Etableringen av marknader inom de sektorer av offentlig sektor som jag har diskuterat får betraktas som en utopi. Även assistansmarknaden som i den här undersökningen är förhållandevis lite reglerad har en rad potentiella målkonflikter. Konsumenterna kan behöva skyddas från producenterna. Det finns en motsättning mellan krav på funktionshinderade möjligheter att påverka assistansen och samhällets intressen av habilitering och rehabilitering. Det finns normer om att de som har störst behov också skall ha företräde till en viss insats. Göteborgs kommun planerar att utvärdera producenternas prestationer även på den här marknaden. Politikerna kan förväntas artikulera allmänintresset på ett tydligare sätt, vilket kan innebära att även assistansmarknaden kommer att regleras i större utsträckning i framtiden.

Slutligen vill jag poängtera att jag enbart har kunnat skrapa på ytan på en omfattande problematik. Utformningen av en självständig administration av offentliga marknader är förmodligen en nyckelfråga för marknadens ingenjörer. Utan en fungerande administration finns det risk för att offentliga marknader får problem med sin legitimitet. Här finns med andra ord många intressanta forskningsuppgifter.

Ett tack till Konkurrensverket som har finansierat projektet.

Referenser

- Bartlett, Will, Propper, Carol, Wilson, Deborah & Le Grand, Julian, 1994
Quasi-markets in the welfare state. Bristol UK: SAUS.
- Brunsson, Nils, 1989
The organization of hypocrisy. London: Wiley & Sons
- Brunsson, Nils, 1998
Standardisering som social form. I Brunsson, Nils & Jacobsson, Bengt, (red)
Standardisering. Stockholm: Nerenius & Santérus.
- Brunsson, Nils & Hägg, Ingemund, 1992
Marknadens makt. Stockholm: SNS Förlag.
- Brunsson, Nils & Jacobsson, Bengt, (red) 1998
Standardisering. Stockholm: Nerenius & Santérus.
- Brunsson, Nils & Sahlin-Andersson, Kerstin, 2000
Constructing organizations: The example of public sector reform. Organization
Studies, Vol 21 (4), 721-746.
- Callon, Michel, 1998
The embeddedness of economic markets in economics. Ur: Callon, Michel (red)
The laws of the market. Oxford: Blackwell Publishers.
- Challis, Linda, Day, Patricia, Klein, Rudolf & Scrivens, Ellie, 1994,
Managing Quasi-markets: Institutions of regulation. In: Bartlett, Will, Propper,
Carol, Wilson, Deborah & Le Grand, Julian, Quasi-markets in the Welfare
state. The emerging findings. Bristol: SAUS Publications.
- Coulson, Andrew, 1999
Market education. The unknown history. New Brunswick, USA: Transaction
Publishers.
- Czarniawska, Barbara, 1997
Narrating the organization. Chicago, Illinois: The University of Chicago Press.
- Czarniawska, Barbara, & Joerges, Bernward
Travels of ideas. In: Czarniawska, Barbara & Sevón, Guje, (ed) Translating
Organizational change. Berlin; New York: Walter de Gruyter.
- Dean, Mitchell, 1999
Governmentality – power and rule in modern society. London UK: Sage
publications.
- DiMaggio, Paul, & Powell, Walter, 1983/1991

- The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. Ur: Powell, Walter & DiMaggio, Paul, (red). New institutionalism in organizational analysis. Chicago: The university of chicago press.
- Donahue, John, 1992
Den svåra konsten att privatisera. Stockholm: SNS Förlag
- Du Gay, Paul & Salaman, Graeme, 1992
The cult(ure) of the customer. Journal of Management Studies, 29:5, 616-633.
- Ferlie, Ewan, Ashburner, Lynn, Fitzgerald, Louise & Pettigrew, Andrew (red). 1996
The new public management in action. Oxford: Oxford University Press
- Friedman, Milton & Friedman, Rose, 1980
Frihet att välja. Malmö: Liber läromedel.
- Gough, Ritva, 1994
Personlig assistans, en social bemärstringsstrategi för människor med omfattande funktionshinder. Uppsala: Sociologiska institutionen
- Halping, David, Power, Sally & Fitz, John, 1997
Opting into the past? Grant-maintained schools and the reinvention of tradition. I: Glatter, Ron, Woods, Philip & Bagley, Carl, 1997 (red), Choice and diversity in schooling. Perspectives and prospects. London UK: Routhledge.
- Hayek, Friedrich, 1983
Frihetens grundvalar. Stockholm: Ratio.
- Hirschman, Albert, 1970
Exit, voice, and loyalty. Cambridge Massachusetts: Harvard University Press.
- Hugemark, Agneta, 1998
Motstridiga tendenser i handikappomsorgen – professionalism versus personlig assistans. I Lindqvist Rafael (red) Organisation och välfärdsstat. Lund: Studentlitteratur.
- Huges, Martin, 1997
School's responsiveness to parent's views at key stage one. I: Glatter, Ron, Woods, Philip & Bagley, Carl, 1997 (red), Choice and diversity in schooling. Perspectives and prospects. London UK: Routhledge.
- Jacobsson, Bengt, 1994
Organisationsexperiment i kommuner och landsting. Stockholm: Nerenius & Santérus.
- Jacobsson, Bengt & Sahlin-Andersson, Kerstin, 1995
Skolan och det nya verket. Stockholm: Nerenius & Santérus.
- Kaplan, Robert & Norton, David, 1993
Putting the balanced scorecard to work. Harvard Business Review, September-October 1993, 134-149

- Kaplan, Robert & Norton, David, 1996
Using the balanced scorecard as a strategic management system.
Harvard Business Review, Januari-February 1996, 75-87.
- Levacic, Rosalind, 1994
Evaluating the performance of quasi-markets in education. Ur: Bartlett, Will, Propper, Carol, Wilson, Deborah & Le Grand, Julian, (red)
Quasi-markets in the welfare state. Bristol UK: SAUS.
- Levacic, Rosalind & Ross, Kenneth, 1999
Needs-based resource allocation in education, via formula funding of schools.
Paris Unesco: International Institute for Educational Planning.
- Levin, Benjamin & Riffel, Anthony, 1997
School system responses to external change. Implications for parental choice of schools. LeGrand, J., Propper, C., & Robinson, R. 1992 The economics of social problems. London: The Macmillan Press Ltd
- March, Jim & Olsen, Johan, 1989
Rediscovering institutions. The organizational basis of politics. New York NY: Free Press.
- Meyer, John, 1977
The effects of education as an institution. American Journal of Sociology, Vol 83, sid 55-77.
- Meyer, John & Rowan, Brian. 1977
Institutionalized organizations. Formal structure as myth and ceremony. American Journal of Sociolgy, Vol 83, No 2, 340-362
- Meyer, John & Rowan, Brian, 1978
The structure of educational organizations. Ur. Marchall W. Meyer and Associates (red). Environments and Organizations. San Francisco, California: Jossey-Bass Inc., Publishers.
- Norén, Lars, 2000
Offentliga marknader och brukarinflytande. Kommunal ekonomi och politik, vol 4, No 1, 7-29
- Norén, Lars, 2001a
Offentliga marknader och IT. I Elektronisk förvaltning, elektronisk demokrati? – visioner, verklighet, vidareutveckling. Lund: Studentlitteratur. (Under utgivning)
- Norén, Lars, 2001b
Staten och de nya offentliga marknaderna. Kommunal ekonomi och politik, vol 5, No 2,
- Norén, Lars, 2001c

Konsten att konstruera marknader. I Solli, Rolf & Czarniawska, Barbara (red) Modernisering av storstaden. Marknad och management i stora städer vid sekelskiftet. Malmö: Liber.

North, Douglass, 1993

Institutionerna, tillväxten och välståndet. Stockholm: SNS Förlag.

Polanyi, Karl, 1989/1944

Den stora omdaning. Marknadsekonomins uppgång och fall. Lund: Studentlitteratur. The great transformation, New York, NY: Henry Holt and Company, 1944)

Pollitt, Christopher & Bouckaert, Geert, 2000

Public management reform. A comparative analysis. Oxford, UK: Oxford University Press.

Power, Michael, 1997

The audit society. Rituals of verification. New York, New Jersey: Oxford University Press.

Regeringens proposition 1991/92:95

Om valfrihet och fristående skolor

Regeringens proposition 1992/93: 159

Stöd och service till vissa funktionshindrade. Stockholm: Riksdagens förvaltningskontor.

Rombach, Björn, 1997

Den marknadslika kommunen. Stockholm: Nerenius & Santérus

Rose, Nikolas, 1995

Politisk styrning, auktoritet och expertis i den avancerade liberalismen. I Hultqvist, Kenneth & Peterson, Kenneth (red), Foucault – namnet på en modern vetenskaplig och filosofisk problematik, Stockholm: HLS Förlag

Sahlin-Andersson, Kerstin & Hedmo, Tina, 2000

Från spridning till reglering. MBA-modellers utbredning och utveckling i Europa. Nordiske organisasjonsstudier, 2 (1): 8-33.

Socialstyrelsen, 1997

Handikappreformen. Slutrapport. Socialstyrelsen följer upp och utvärderar, 1997:4

Socialstyrelsen, 2000

Stöd till brukare vid privat ordnad personlig assistans.
www.sos.se/FULLTEXT/oo77-028/0077-028.htm#del3. 2/11 2000

Walsh, Kieron, 1995

Quality through markets: The new public service management. Ur: Wilkinson, Adrian & Willmott, H. (red). Making quality critical. London: Routhledge.

