

Working paper. Den färdiga versionen publicerad i Kommunal politik och ekonomi, vol 4, No 1 7-29.

Offentliga marknader och brukarinflytande - Sammanfattning

Lars Norén, Handelshögskolan vid Göteborgs universitet

Under 1990-talet har det blivit populärt att arbeta med marknader inom den svenska offentliga sektorn. Politikerna anger främst två skäl till att introducera marknader, nämligen att de bidrar till en ökad effektivitet och en bättre anpassning av offentlig service till brukarnas behov. Mycket förenklat kan man hävda att det vuxit fram två huvudtyper av marknader. I en typ av marknad som vi vanligen känner som beställar - utförar modellen betonas oftast frågan om effektivitet. I en annan typ av marknad, där skolan är det kanske mest kända exemplet, betonas snarast valfrihet och anpassningen av servicen till brukarnas behov. I det projekt jag berör här intresserar jag mig för den senare typen av marknad som ett sätt att förbättra kvaliteten på offentlig service.

Det exempel jag presenterar är den marknad för personlig assistans som har växt fram sedan Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) introducerades 1994. En av lagens paragrafer ger vissa personer med funktionshinder rätt till sk personlig assistans. Den funktionshindrade har rätt att själv vara arbetsgivare för sina personliga assistenter eller överlåta arbetsgivaransvaret på till kommun, kooperativ eller annat organ. Få funktionshindrade är arbetsgivare själva utan har överlåtit ansvaret till andra. I Göteborg har för närvarande kommunen 60% av marknaden och alternativa producenterna 40%. Enligt den utvärdering som Socialstyrelsen gjorde av LSS under 1997 är brukarna nöjda med den personliga assistansen. Speciellt nöjda är de som har valt alternativa producenter.

Jag hävdar att två olika servicekoncept har kommit att dominera den nya marknaden. Kommunen står för det ena som är att ge trygghet och att stå för det yttersta ansvaret gentemot brukaren. Kommunen tar på sig att administrera hela assistansen och att se till att den funktionshindrade får det antal assistanstimmar hon/han har rätt till. De alternativa producenterna står för ett annat koncept som kan sägas vara att erbjuda personlig frihet och ett oberoende liv. De alternativa producenterna stödjer de funktionshindrade i arbetet med att själva utforma sin assistans efter sina egna erfarenheter. Marknaden har på så sätt givit upphov till en kvalitativ förändring, nämligen en valfrihet för brukarna mellan två skilda alternativ. Andra sätt att definiera kvalitet har dock kommit att bli en utmaning för den nya marknaden. En typ av argument bland kritikerna är att marknaden leder till att funktionshindrade utnyttjar alternativt utnyttjas. Implicit finns argumentet att en av den traditionella byråkratins kvaliteter, nämligen garantin för lika behandling, är väsentlig. En annan typ av argument är att personalens kvalifikationer är avgörande för servicens kvalitet och att den aspekten tenderar att missgynnas på marknaden. Även bakom det argumentet finns idén om att byråkratiska principer är överlägsna för att skapa kvalitet i den här typen av verksamhet. Trots att de kriterier för kvalitet som har skapats på marknaden har utmanats av andra, främst traditionellt byråkratiska, sätt att se på kvalitet tycks de etablerade kriterierna för kvalitet ha blivit etablerade i den offentliga debatten.

Projektet har finansierats av Konkurrensverket.

Lars Norén
Handelshögskolan, Göteborgs universitet
Box 610
405 30 Göteborg
lars.noren@mgmt.gu.se

Offentliga marknader och brukarinflytande

Lars Norén
Handelshögskolan vid Göteborgs Universitet
Företagsekonomiska Institutionen
Box 610
405 30 Göteborg
031/7731548
lars.noren@handels.gu.se

I Sverige och runt om i Europa har det blivit vanligt att reformatörer använder sig av idén om marknaden för att omstrukturera offentlig verksamhet (Bennet, 1993; Naschold, 1996). Vanliga argument bland politikerna är att användningen av marknaden leder till en högre effektivitet och en bättre anpassning av offentlig service till brukarnas behov. När idén om marknaden översätts till en praktik måste den anpassas till de etablerade institutionella förutsättningarna inom offentlig sektor. Det är en viktig förklaring till att alla offentliga marknader i praktiken är olika. Två huvudtyper av marknader kan dock urskiljas i sin praktiska utformning. I en applikation hamnar fokus på frågan om effektivitet. Här hittar vi många sk beställare - utförar modeller där en offentlig beställare skapar en intern marknad och/eller konkurrensutsätter den egna verksamheten med hjälp av entreprenader. Exempel på den typen av marknader är upphandlingen av kollektivtrafik. I en sådan upphandling agerar tjänstemän och politiker ställföreträdande kunder. I en annan huvudtyp av marknad sätts brukarna i centrum och de förväntas agera som enskilda kunder som ser till sin egen nytta. Typexemplet på en sådan marknad är skolan där föräldrar och elever ges valfrihet att själva kunna välja skola. I den här rapporten ska jag studera den senare typen av marknad närmare där kundens valfrihet har satts i främsta rummet. Det exempel jag har valt är den marknad för personlig assistans som uppstod när lagen om stöd och service för vissa funktionshindrade (LSS) etablerades 1994. I en av lagens paragrafer stipuleras att vissa funktionshindrade har rätt till personlig assistans som en hjälp i det dagliga livet. Tanken är att erbjuda de funktionshindrade en valfrihet vid utformningen av den egna assistansen. Bakgrunden till paragrafen är att funktionshindrade ska få ett bättre inflytande över det egna livet. Lagens tillämpning har inneburit att ett flertal i förhållande till kommunen fristående producenter av personlig assistans har vuxit fram.

Marknaden kan alltså ses som ett verktyg för att reglera förhållandet mellan stat och medborgare. Förespråkarna ser marknaden som ett användbart verktyg för att uppnå politiska mål som exempelvis en högre kvalitet på service. Kritikerna menar dock att marknader där enskilda kunder tillåts välja innebär en rad problem. En typ har att göra med de samhällsproblem som kan tänkas följa i valfrihetens spår. Ett vanligt exempel på den typen av problem är att segregationen ökar om barn och föräldrar får möjlighet att välja skola. En annan typ av problem som har lyfts fram är att det är svårt att skapa ett utbud där det finns kvalitativa skillnader. Exempel på sådana problem är att någon producent skapar ett monopol på marknaden. En tredje typ av problem rör frågan om huruvida de som utses som kunder kan eller vill välja. Exempel på den problematiken rör frågan om huruvida de potentiella kunderna får tillräcklig information för att kunna agera som konsumenter. Sammanfattningsvis antyder den här kritiken att det är tveksamt om marknader kan användas för att skapa en bättre kvalitet i offentlig service.

De officiella utvärderingar som har gjorts av den assistansmarknad som jag har i fokus i den här rapporten visar dock att brukarna till stora delar är nöjda med den personliga assistans som har utvecklats sedan LSS infördes (Socialstyrelsen, 1997). Speciellt nöjda är de kunder som har valt de alternativa producenter av assistans som har vuxit fram på en del håll i Sverige. I den här rapporten ska jag diskutera förutsättningar för assistansmarknaden och varför en valfrihet av god kvalitet tycks ha etablerats. I fokus i framställningen finns de aktörer som producerar service och deras agerande på marknaden. Den tes jag kommer att driva är att marknaden hittills har fungerat beroende på att den har tillåtit främst handikapprörelsen att bygga upp en alternativ assistans som medgett en valfrihet för funktionshindrade. Studien bygger på dokumentstudier samt intervjuer med ett 20-tal personer som representerar producenter och de som har som uppgift att reglera marknaden. Studien har koncentrerats till Göteborgsregionen och finansierats av Konkurrensverket.

Marknaden i teorin

Översättningen av idén om marknaden till en praktik i offentlig sektor är ett relativt stort forskningsområde i Sverige (Jacobsson, 1994) och i övriga Europa (Bartlett m fl, 1994; Ferlie m fl, 1996). Marknadslösningar har varit ett centralt inslag i omstruktureringen av den offentliga sektorn i de flesta europeiska länder (Bennet, 1993; Naschold, 1996), dvs utvecklingen förefaller vara relativt likartad. Det är emellertid enbart på en övergripande nivå som utvecklingen mot marknader förefaller vara enhetlig. Den svenska och internationella empiriska forskningen visar att alla marknader är olika (Brunsson & Hägg, 1992; Bartlett m fl, 1994; Ferlie m fl, 1996). Skillnaderna antas bero på olikheter i historik och i institutionell omgivning. Ett speciellt förhållande med de här marknaderna är också att de historiskt har utvecklats från monopol i den offentliga sektorn, vilket har betydelse för deras utveckling.

Den internationella begrepp som används för den här typen av marknader är "Quasi-markets", dvs skenbara marknader. I en tolkning innebär det begreppet att marknadsmekanismer införs i en i övrigt hierarkiskt styrd offentlig sektor (Challis m fl, 1994). Enligt det tidigare dominerande hierarkiska idealet skulle reformer skapade av politiker på en nationell nivå realiseras av befattningshavare på lägre nivåer. När nu reformarbetet sker enligt marknaden som ideal blir nationella politiker i större utsträckning beroende av aktörer på marknaden såsom producenter och kunder för att realisera reformer. I det exempel som jag avser att granska förväntas alltså aktörerna på marknaden skapa en hög kvalitet på assistansen och en god anpassning av servicen till brukarnas behov. Frågan blir då hur marknaden kan organiseras.

Marknaden som ett verktyg för att realisera politiska intentioner

Den huvudtyp av marknad som jag intresserar mig för är alltså den där den politiska målsättningen är att ge brukarna ett inflytande över servicens kvalitet. Idén om marknaden antas av reformatörerna kunna översättas till ett fungerande verktyg (Naschold, 1996). Marknader ses som organiserade till skillnad från mer traditionell ekonomisk teori där de ses som en spontan ordning (Hayek, 1959/1983). Vid konstruktionen av en marknad måste reformatörerna ta ställning till en rad frågor, bl a hur och i vilken utsträckning man vill låta alternativa koncept för service växa fram (Challis, m fl, 1994). En central faktor rör frågan om olikhet mellan olika

koncept beroende på att kunderna måste ha något att välja mellan. Frågan om konkurrens är viktigt i det avseendet beroende på att den anses stimulera till att entreprenörer utvecklar nya koncept. Det är dock viktigt att notera att i en annan tolkning är konkurrensen främst ett sätt att få fram billigare alternativ. Den senare målsättningen förefaller hamna i främsta rummet i t ex beställar - utförar organisationer. I båda fallen är dock den centrala frågan hur konkurrerande alternativ ska hanteras.

En annan viktig fråga för reformatörerna att ta ställning till rör kundernas valfrihet. I traditionell ekonomisk teori är den frågan inte något större problem. Priset är den faktor som reglerar förhållandet mellan tillgång och efterfrågan och parterna försöker maximera sin nytta (Brunsson & Hägg, 1992). När det gäller offentliga tjänster är de dock ofta gratis vid leverans (Bartlett m fl, 1994). Det innebär att priset knappast kan vara den signal som vägleder köparen. Istället blir bedömningen av servicens kvalitet en viktig fråga för köparen. Challis m fl (1994) menade att reformatörerna i allmänhet försöker att hitta sätt att hantera frågan om kvalitet. På den marknad där det finns jämsvår köpare och säljare kan servicen regleras i de kontrakt som upprättas. När det däremot finns många köpare och ett färre antal säljare är kundens situation betydligt svårare. Det krävs då att reformatörerna skapar centrala organ som kan arbeta med certifiering av leverantörer och uppföljning av kvalitet. Sådana organ är t ex viktiga inom skolans område. Reformatörerna antas alltså på olika sätt gå in och arbeta med kunderna och reglera deras valmöjligheter. Frågan om kvalitet tolkas därför relativt snävt som att brukarna ska få möjlighet att välja mellan olika alternativ.

Sammanfattningsvis innebär idén om “managed markets” att reformatörer kan använda marknaden som ett verktyg för att uppnå politiska mål. Reformatörerna antas kunna styra marknadens utformning dels genom att reglera framväxten av alternativa producenter, dels stödja och ibland kanske också begränsa kundernas valmöjligheter. Till väsentliga delar måste dock reformatörerna lita till att producenter och kunder gör sitt jobb. Det reformatörerna har att lita till är att aktörerna på marknaden uppvisar ett som ekonomerna kallar kalkylerande beteende. Det innebär att parterna ser till sin nytta, dvs att kunderna väljer det efter sina preferenser bästa alternativet och att producenterna söker uppnå för dem viktiga fördelar. Priset är i allmänhet utan betydelse för kundens val eftersom offentlig service ofta är gratis vid leverans.

Marknaderna i praktiken

Det finns en rad kritiska granskare av marknaden som fenomen och speciellt som den används inom offentlig sektor. Ofta pekar kritikerna på att det kalkylerande beteende som förknippas med marknaden leder fel när det används inom offentlig sektor. Marknadsformen står i strid med den offentliga sektorns sätt att fungera. Hirschmans (1970) diskussion om exit, voice and loyalty är en vanlig utgångspunkt i den här diskussionen. Marknaden möjliggör exit, dvs att kunderna kan lämna en producent och gå till en annan. Hirschman menade dock att ekonomer tenderade att överbetona exit-strategins möjligheter. Skälet är enkelt nämligen att det ofta är de mest kritiska som använder sig av den möjligheten och lämnar de minst kritiska kvar. Det gör det svårt att arbeta med det som Hirschman kallar “voice”, nämligen att brukarna gör sin röst hörd och försöker förbättra förhållandena i den etablerade verksamheten. Idén om voice kan därmed ses som central inom offentliga organisationer med dess krav på politisk förankring. Det finns inga kritiker kvar som kan påverka och förbättra verksamheten genom politiska kanaler. Den här

diskussionen känns igen i den svenska debatten om skolpeng där många kritiker pekar på risker med segregation genom att vissa är aktiva och väljer medan andra låter bli att välja.

Möller (1997) utnyttjade Hirschmans idéer i en studie av valfrihet i svensk barn- och äldreomsorg där det fanns möjligheter till exit. Han menade att det ville mycket till innan brukarna använde sig av exit-möjligheten. Det gällde speciellt inom äldreomsorgen där brukarna var obenägna att lämna en fungerande omsorg. Intressant nog var de inte heller benägna att arbeta med voice eftersom de kände ett starkt beroende av personalen och därför knappast vågade framföra kritiska åsikter. Inom barnomsorgen var föräldrarnas benägenhet till exit något större, men de flesta stannade kvar i det längsta och utnyttjade möjligheterna till voice istället. Slutsatsen blir att det finns begränsat stöd för de farhågor som Hirschman framför.

Den kritik som behandlades ovan rör främst konsekvenserna av marknadsformen för aktörer utanför marknaden. En andra typ av kritik riktar sig snarare mot att marknadsformen i sig är problematisk, och särskilt när den används inom offentlig sektor. Frågan är här alltså snarast om marknaden som verktyg fungerar som det är tänkt. En typ av kritisk diskussion handlar om huruvida de som ska agera som kunder har den information som behövs för att kunna göra ett rationellt val (Glatter & Woods, 1994). Här har dock reformatörerna en möjlighet att agera för att försöka förse kunderna med nödvändig information. Andra kritiker som har arbetat med marknader inom skolans område pekar på klasskillnader som påverkar möjligheterna att välja rationellt. Även geografiska problem har lyfts fram vilket innebär att föräldrar och elever väljer skolor som ligger geografiskt nära snarare än den "bästa" skolan (Glatter & Woods, 1994). Vissa kritiker har också pekat på att det är viktigt om kunderna känner att det finns någon anledning att välja för att en marknad ska fungera inom offentlig sektor. Kunden ses alltså som den svagare parten på de marknader som uppstår, och den svagheten medför att marknaden inte fungerar som det är tänkt.

En tredje typ av kritik riktar sig också mot marknadsformen i sig. Kritikerna menar att marknaden inte är särskilt lämplig om målet är att uppnå alternativa koncept som kunderna kan välja mellan. Rombach (1994) pekade t ex på att marknader snarast leder till likformighet eftersom framgångsrika koncept kopieras av andra producenter, dvs de isomorfa krafterna är centrala på marknaden (DiMaggio & Powell, 1983/1991). Andra pekar på risken för monopolisering, dvs att någon annan producent än kommunen etablerar ett monopol på den service som produceras. De alternativa producenternas avsikter ifrågasätts också och kritikerna pekar på tendenser till att plocka russin ur kakan (Knapp m fl, 1994). Ferlie (1994) studerade bl a marknader för sjukvård i Storbritannien och menade att det ofta var samma professionella grupper som fanns inom den offentliga förvaltningen som kom att bli fristående producenter när marknader infördes. Det innebär att den service som produceras kontrolleras av professionella normer snarare än av marknadens förutsättningar. Marknaden gav i praktiken ingen skillnad i serviceutbud.

Kritiken mot marknadsformen som fungerande verktyg pekar på att två av huvudaktörerna, dvs kunderna och producenterna inte agerar som de reglerande myndigheterna avsåg. Ett problem med den här kritiken är att den utgår från huvudsakligen det ena av två antaganden (Callon, 1998). Det ena antagandet utgår från traditionell mikroekonomisk teori vilket betyder att marknadens utveckling styrs av kalkylerande nytto-maximerande aktörer som har en i stort sett

obegränsad valfrihet. Det andra antagandet utgår från att aktörer styrs av t ex kulturella och institutionella tillhörigheter och därmed inte har någon valfrihet. Det är inte uppenbart att någon av de utgångspunkterna är särskilt relevant för hur de här styrda marknaderna faktiskt fungerar. Ytterst handlar kritiken sammanfattningsvis om två saker. Den ena är att marknaden som verktyg har en rad oförutsedda konsekvenser för aktörer utanför marknaden som följer av den logik som används. Kritikerna menar att den hierarkiska och byråkratiska formen för organisation av den offentliga sektorn kan antas fungera bättre då den inte ger dessa oförutsedda konsekvenser. En annan typ av kritik går ut på att marknaden som verktyg inte fungerar på det sätt som reformatörerna har tänkt sig.

Med hjälp av den kritiska diskussionen är det möjligt att problematisera idén om kvalitet på den här typen av marknader. I en typ av diskussion tolkas kvalitetsbegreppet relativt snävt som att det är knutet till den specifika marknaden. Med den utgångspunkten är frågan om huruvida de aktuella kunderna får en service med kvalitet. Det finns också en annan typ av diskussion som mer har att göra med kvaliteten som helhet hos den offentliga service som erbjuds. Med utgångspunkt från t ex Hirschman är det möjligt att ställa frågan om den här marknaden gagnar offentlig service i stort. Kritikerna menar att det kalkylerande beteende på marknaden gör andra värden vad gäller offentlig service problematiska. Det kan vara frågor som t ex likabehandling, möjligheter till demokratiskt inflytande etc. Kvalitet blir med den utgångspunkten ett mångfacetterat begrepp. Det kan liknas vid det som Scott (1998) benämner "effectiveness" och med den utgångspunkten är frågan om kvalitet beroende på vem man frågar. Det finns inget entydigt svar på vad som är god kvalitet.

Marknaden ur ett alternativt perspektiv

För att förstå problemet med hur olika föreställningar om kvalitet kan uppstå på en marknad ska jag anknyta till Callon (1998) och hans diskussion om marknader. Callon ser marknaden som en process, dvs den befinner sig i ständig utveckling. Två fenomen är av betydelse. Det ena är en inramning som innebär att aktörer tillåts etablera en viss logik. Den andra är vad Callon kallar "overflow", vilken innebär att aktörer som utesluts från marknaden kan sträva efter att komma in på marknaden igen.

Processen av inramning som den tillämpas inom offentlig sektor innebär att de aktörer som förutsätts agera på marknaden måste skapas. För att rama in en marknad måste det finnas potentiella säljare och köpare och offentliga organ som kan tänkas att reglera den framväxande marknaden. En sådan inramning kan fastställas i ett politiskt beslut, dvs det beslut som fattas om att inrätta marknaden. När marknaden har inrättats med de aktörer som har utsetts utvecklas vad jag vill kalla en logik på marknaden. Callon kallar den här logiken för ett kalkylerande beteende. Vilken form av kalkylerande beteende som utformas blir beroende av parterna och deras interaktion under processen. Eftersom priset inte är viktigt på den typ av offentliga marknader vi talar om så rör det kalkylerande beteendet främst kvaliteten på servicen. Det är också rimligt att det är kundens uppfattning som bildar utgångspunkt för att bedöma kvalitet.

När marknaden utformas finns det alltid aktörer som lämnas utanför. Ett begrepp som täcker in en del av de aktörerna är det allmänintresse som politikerna är uttolkare av. Det kan röra sig om politiker som har varit vana vid att i detalj påverka utformningen av servicen i en offentlig

organisation. Det finns också andra intressen som vi snarare skulle kalla särintressen. Det kan t ex vara fackföreningar som ofta på den här typen av marknader får en minskad betydelse. De senare aktörerna som på olika sätt utestängs från marknaden logik kan kräva att få tillträde igen. Det innebär att den avgränsning som görs av en marknad under utvecklingens gång också ifrågasätts och förändras. Sammanfattningsvis innebär det här att marknader tenderar att förändras och utvecklas kontinuerligt.

Assistansmarknaden

Marknadens konstruktion

Lagen om stöd och service för vissa funktionshindrade infördes alltså i Sverige 1994. Lagen har formen av en rättighetslagstiftning som bl a ger personer med svåra funktionshinder rätt till personlig assistans. De här personerna kan välja mellan att själva vara arbetsgivare till sina assistenter eller att överlåta ansvaret på kommun, kooperativ eller annan utförare. Försäkringskassan betalar ut en ersättning på ett visst antal kronor per beviljad och utförd assistanstimme. Mycket förenklat skulle man kunna säga att den funktionshindrade får en check av staten med vars hjälp hon kan köpa den assistans hon vill ha. Lagstiftningen har enligt många betraktare gett brukaren/kunden en mycket stark ställning i förhållande till andra grupper på den här marknaden.

Bakgrunden till den här lagstiftningen är bl a den att kritik framförts, främst under 1980-talet, mot kommunens sätt att sköta omvårdnaden om de här personerna (SOU 1991:46). Kritiken har rört den bristande kontinuiteten men också den bristande kvaliteten på servicen. Lars Mullback, själv funktionshindrad och i 30-årsåldern uttryckte saken som att han i sitt liv hade haft 400 personliga assistenter. Det är ett drastiskt uttryck, men om man betänker att personer med svåra funktionshinder ofta behöver hjälp med personlig hygien är det möjligt att förstå problematiken. Det har också funnits en mindre uttalad kritik mot att servicens innehåll har varit dåligt anpassad till brukarnas behov. Kommunen har t ex haft en långt driven specialisering av tjänster som numera faller inom behovet av personlig assistans, som vissa grupper av handikappade har sett som ett problem. De har fått sitta och vänta på att olika befattningsbehavare ska komma och göra sina insatser. Nu kan de personliga assistenterna klara av merparten av uppgifterna, vilket ger den funktionshindrade en nyvunnen frihet.

Det är delar av handikapprörelsen som har drivit frågan om personlig assistans i Sverige. Organisationen "Independent Living movement" (IL-rörelsen) har varit speciellt drivande och kan sägas vara stilbildande för den lagstiftning som kom 1994. IL-rörelsen har sina rötter i den amerikanska medborgarrättsrörelsen och kämpar för att handikappades lika rättigheter i samhället. En av de centrala frågorna för IL-rörelsen i Sverige har varit den personliga assistansen. Tanken är att den omsorg som ges av kommunen bygger på ett synsätt som är diskriminerande i förhållande till de handikappade. Synsättet är byggt på att de funktionshindrade är svaga och kräver vård och omsorg. Det synsätt som IL-rörelsen vill förmedla är istället att funktionshindrade är lika kapabla som andra medborgare och att de nu kräver sin rätt att leva som andra. Den personliga assistansen är en viktig del i dessa strävanden eftersom den ger den funktionshindrade en möjlighet att utforma sitt liv efter sina egna erfarenheter och önskemål.

Marknadens funktionssätt

I Sverige hade 1997 c:a 7000 funktionshindrade personer rätt till statlig assistansersättning. Marknaden omsätter cirka 4 miljarder kr - den exakta bedömningen är svår att göra. Åtskilliga tusen personer arbetar som personliga assistenter, och det rör sig till stor del om deltidsarbeten. I Sverige som helhet har kommunen 75% av marknaden och andra såsom kooperativ och företag 25% (Socialstyrelsen, 1997).

I Göteborg omsatte marknaden hösten 1998 c:a 210 miljoner kr, 288 personer har insatser enligt statlig assistansersättning. Det rör sig om c:a 1.3 milj timmar per år vilket blir c:a 760 heltidstjänster. I Göteborg har de alternativa producenterna c:a 40% av marknaden, dvs något större än i Sverige som helhet. De alternativa producenterna har till största delen sin bas i handikapprörelsen. En hårdragen beskrivning är att handikapprörelsen har tagit över en relativt stor del av administrationen av personlig assistans från kommunen under de drygt fyra år som lagen har fungerat.

Marknaden fungerar som så att personer med funktionshinder blir beviljade ett visst antal timmar assistans via Försäkringskassans beslut. Därefter är den funktionshindrade fri att själv vara arbetsgivare eller att överlåta arbetsgivaransvaret till andra. I Göteborg är det bara 7 personer som valt att vara arbetsgivare själva. Alla andra har överlåtit ansvaret på andra aktörer som fungerar som arbetsgivare. Jag ska här översiktligt jämföra kommunen med alternativa producenter avseende hur de organiserar den personliga assistansen. Det som är gemensamt för producenterna är att de står för det formella arbetsgivaransvaret för assistenterna. I allmänhet sköter de också rekrytering och den ekonomiska administrationen av personalen. Ansvaret för rehabilitering och arbetsmiljöfrågor ligger också hos producenterna. Sedan upphör i stort sett likheterna. Den diskussion jag för här är på ett generellt plan där jag inte beaktar de ibland stora olikheterna mellan alternativa producenter av assistans.

Serviceutbudet

Mycket förenklat vill jag påstå att det har utvecklats två olika servicekoncept på assistansmarknaden. Kommunala producenter står för det ena och alternativa producenter för det andra. Det finns vissa skillnader mellan de båda grupperna av producenter, men jag väljer att bortse från dem i den här framställningen. Beskrivningen bygger på de koncept som kanske mest skiljer de kommunala och alternativa producenterna åt. De alternativa producenternas servicekoncept är att erbjuda personlig frihet och ett oberoende liv. De försöker realisera det servicekonceptet via ett serviceleveranssystem med följande kännetecken:

- * Att utbilda och stödja kunderna (de funktionshindrade) i att själva vara arbetsledare för sina assistenter
- * Att stödja kunderna i arbetet med att rekrytera egna assistenter som väljs ut efter de funktionshindrades egna kriterier.
- * Att låta kunderna ha ett stort inflytande över lönesättning och vidareutbildning av assistenter.

De alternativa producenterna försöker alltså realisera servicekonceptet efter två huvudprinciper. Den ena är att assistenterna är strikt personliga, dvs knutna till den enskilda funktionshindrade. Det andra är att det är den funktionshindrades erfarenheter som ska vara styrande för assistansens utformning och utveckling.

Kommunens servicekoncept kan sägas vara att tillhandahålla trygghet och att ta det yttersta ansvaret. Konceptet realiserar i ett serviceleveranssystem med följande kännetecken:

- * Att kommunen tar ansvar för arbetsledningen med hjälp av en eget anställd arbetsledare.
- * Att kommunen tar hand om rekryteringen av assistenter som väljs ut efter formella kriterier som exempelvis vårdutbildning.
- * Att kommunen tar ansvar för vidareutbildning, lönesättning, bemanning och omplacering.

Kommunens servicekoncept kan också sägas bygga på två huvudprinciper. Den ena är att man tillhandahåller assistanstimmar och så långt det är möjligt tillgodoser brukarnas önskemål. Det andra är att vetenskap och beprövad erfarenhet kan sägas utgöra grunden för assistansens utformning, vilket är traditionellt inom offentlig sektor.

Förändringar och administration

Den här marknaden liksom andra marknader inom den offentliga sektorn är föremål för reglering och Försäkringskassan har varit statens representant. Lagen har just vad gäller paragrafen om personlig assistans skrivits om inte mindre än fyra gånger sedan 1994. Skälet har varit att kostnaderna har överskridit de budgeterade. Problemen med att reglera den här marknaden förefaller dock ha varit speciellt stora. I en komplicerad diskussion om förändring vill jag avgränsa mig till att lyfta fram två förhållanden som är knutna till finansieringen.

Den modell för finansiering som konstruerades när LSS infördes 1994 byggde på att de funktionshindrade skulle få sina kostnader för assistansen täckta upp till en viss nivå. Den konstruktionen och Försäkringskassans tillämpning av den vållade stora svårigheter. Bland annat uppstod det en diskussion om vilka kostnader som var motiverade och om det var möjligt för alternativa producenter att redovisa vinst. Under 1997 genomfördes en lagändring som bl a innebar att ett schablonbelopp per timme började tillämpas. Staten skulle årligen fastställa ett belopp per timme och det beloppet kom att bli förhållandevis lågt. Tillämpningen av schablonbelopp gav staten en möjlighet att sätta en kostnadspress på producenterna av assistans.

Försäkringskassans ekonomiska uppföljning har varit omfattande men däremot har jag inte funnit någon uppföljning av kvaliteten på den service som erbjuds på marknaden. Det finns mig veterligen inga inspektioner och ingen certifiering av producenter. Kommunen har det yttersta ansvaret men jag har inte funnit att den har genomfört någon uppföljning av hur assistansen genomförs. Försäkringskassan har genomfört ekonomiska uppföljningar där man dock har tangerat ämnet kvalitet.

Diskussion

I avsnittet ska jag först utifrån det empiriska materialet diskutera hur kvalitet har skapats på den aktuella marknaden. Därefter ska jag med utgångspunkt från intervjuerna med producenter och reglerande myndigheter diskutera de problem som kan tänkas finnas med det kvalitetsbegrepp som används. I viss utsträckning kommer kundernas synpunkter in beroende på att vissa producenter också är brukare av personlig assistans.

Kvalitet på marknaden

Det tycks alltså ha utvecklats två relativt olika sätt att se på kvalitet på assistansmarknaden. Ett sätt att se på kvalitet representeras av kommunen där begrepp som "det trygga alternativet" eller att "vi har det yttersta ansvaret" används för att karaktärisera den service som erbjuds. Det rör sig om ett omsorgsperspektiv där producenten utvecklar en syn på den service som brukarna vill ha, men försöker också tillgodose brukarnas lagliga rätt till inflytande. De kommunala producenterna ser inte heller något konkurrensförhållande till de alternativa producenterna.

De alternativa producenterna står för ett annorlunda alternativ. Den centrala skillnaden enligt de alternativa producenterna är att de låter uppdragsgivarna själva utforma sin personliga assistans utifrån sina erfarenheter som funktionshindrade. Kunden erbjuds en personlig assistent och ett stöd att som arbetsledare utforma sin relation till assistenten. De begrepp som används för att beskriva koncepten är "personlig frihet", "livskvalitet" och "personlig service". Utformningen av service sker i hemmet i interaktion mellan assistent och uppdragsgivare. De alternativa producenterna stödjer brukaren i varierande grad i hans eller hennes arbete med att organisera sin assistans. En sådan uppläggnings ger möjlighet för brukaren att skaffa sig ett långtgående inflytande över servicens utformning. Skillnaden mellan kommunen och de alternativa producenterna vad gäller assistansens utformning förefaller därmed vara ganska stor.

Frågan är i vilken utsträckning som de alternativa producenternas koncept skiljer sig åt. Det förefaller rimligt att vi här kan se en slags formlikhet i den meningen att IL-rörelsens koncept är det dominerande och det har kopierats av andra aktörer. Skillnaderna i servicekoncept som erbjuds handlar om i vilken utsträckning som producenterna stöder uppdragsgivarna i arbetet med att utforma en fungerande assistans. Här finns det vissa skillnader där en inriktning är att i huvudsak ta hand om administrationen till koncept som går ut på att aktivt stödja uppdragsgivarna i att utforma en väl fungerande assistans. Det finns också exempel på alternativa producenter som specialiserar sig på en viss typ av funktionshinder.

Frågan är hur den här tudelade marknaden med två olika koncept för kvalitet har kunnat uppstå. En vanlig beskrivning är att idén om personlig assistans skapades av IL-rörelsen med bas i västra USA. I Sverige kom idén att innebära att erbjuda ett alternativ till den kommunala omsorgen. En intressant iakttagelse är därmed att vissa brukare var beredda att själva bli producenter för att kunna få till stånd en alternativ assistans. Det här kan tolkas i enlighet med Hirschman (1970) att

för många kunder är möjligheten till "exit" från kommunal omsorg central. Flera företrädare för de alternativa producenterna menade att anledningen till att de var framgångsrika var att det var omöjligt att påverka den kommunala omsorgen. En alternativ assistans framställdes därigenom som inkörsporren till ett oberoende liv. Att 40% av brukarna i Göteborg hade valt alternativa tillhandahållare kan tolkas som att exit-möjligheten har setts som ett viktigt inslag på den här marknaden. Det främsta valet som det framställs av de alternativa producenterna är att välja mellan kommunen eller en alternativ tillhandahållare av omsorg. De kommunala producenterna hade inget att invända mot att brukarna hade en möjlighet att välja producent av personlig assistans. De menade att det fanns brukare som inte kunde eller ville välja och att de naturligt hamnade hos kommunen. Företrädare för kommunen menade också att det fanns brukare som inte ville vara en del av handikapprörelsen och därför valde kommunen. Det leder mig in på frågan om hur valfriheten egentligen fungerar.

Enligt producenterna finns det ingen systematisk information för brukarna om vilka alternativ som finns tillgängliga och de flesta såg inte det som något större problem. Det finns ingen systematisk information som ges av kommun eller försäkringskassa om vilka alternativ av assistans som erbjuds. I någon utsträckning annonserar de alternativa producenterna i dagstidningar. Det vanligaste sättet att få information var enligt de alternativa producenterna själva att informationen spreds mellan kunderna enligt "mun till mun-metoden".

Det är inte belagt i den här undersökningen, men det förefaller vara ett rimligt antagande att en hel del av informationen om marknaden går genom handikapporganisationerna. I stort sett alla alternativa producenter förnekar dock att det finns en sådan koppling. De pekar på att de har uppdragsgivare med alla typer av funktionshinder och att det därför inte finns någon koppling till en speciell del av handikapprörelsen. Vissa hävdar till och med att de om de blir tillfrågade av intresserade kunder påpekar att det finns andra alternativ. Ändå är det svårt att komma bort från tanken att brukarna helst går till den producent som ändå via personliga band har en koppling till en viss del av handikapprörelsen. Det är svårt att nå uppgifter om den här ibland känsliga frågan. Slutsatsen är att frågan om valfrihet i enlighet med en mer rationell syn knappast fungerar på den här marknaden. Det tycks knappast vara så att brukarna utan ganska stora egna ansträngningar kan skaffa sig en uppfattning om utbudet på den existerande marknaden.

Bostadsorten kan spela en roll för möjligheterna att välja - de alternativa producenterna är av allt att döma koncentrerade till storstäder. Det är dock ingenting som hindrar att en brukare väljer producenter från andra delar av landet. Det finns också exempel på brukare i Göteborg som har valt producenter från andra håll. Likaså har många av producenterna i Göteborg kunder i andra kommuner. Givet att det finns en nationell marknad för assistans är informationen om marknaden av yttersta betydelse. Det är svårt att förstå varför inte de reglerande myndigheterna informerar de funktionshindrade om marknaden. Enligt LSS ska myndigheterna ge de funktionshindrade inflytande över beslut och åtgärder.

En annan fråga är i vilken utsträckning som kvaliteten regleras av de myndigheter som är satta att styra och administrera marknaden. En vanlig erfarenhet är att kvalitet på den typ av marknad som vi här behandlar kontrolleras via certifiering eller inspektion. Inget av de sätten att reglera används på den aktuella marknaden. Ett skäl till att inspektion inte används kan ju vara att servicen produceras i hemmet och att inspektioner därmed är känsliga. För kunden är det

interaktionen med assistenten som ytterst avgör servicens kvalitet. Ett skäl till att certifiering inte används kan vara att de alternativa producenter som finns har ett ganska litet formellt ansvar för kvaliteten.

Frågan är också i vilken utsträckning som personer med ett stort omvårdnadsbehov har en reell valfrihet. En typ av kritik av marknaden var att producenter kunde lockas att plocka "russinen ur kakan". De flesta alternativa producenter hade exempel på kunder som de hade sagt nej till. Ofta var det dock kunder som de inte ansåg sig klara av, t ex sådana som trakasserade assistenterna. Alla producenter inklusive den kommunala var överens om att omsättningen av kunder var mycket låg på marknaden. Med den konstruktion av assistansersättningen som finns idag kan dock de alternativa producenterna komma att få svårt att få sina kostnader täckta. Det innebär i så fall att de alternativa assistansanordnarna känner sig tvingade att säga nej till brukare som har höga kostnader för sin assistans. Den här problematiken kan leda till att de alternativa producenterna kan anklagas just för att plocka "russinen ur kakan" - de tvingas välja bort tunga och "dyra" kunder. Paradoxalt nog är det den reglerande myndigheten som har medverkat till att en sådan situation uppstår. En sådan utveckling gör att valfriheten på sikt kan urholkas.

Sammanfattningsvis finns det en paradox i att samhället har skapat en speciell lagstiftning var syfte är att stödja en svag grupp och att lagstiftningen förutsätter att brukarna kräver sin rätt. Det har utvecklats en reell valfrihet på marknaden, men det krävs att brukarna är aktiva och själva tar reda på vilka möjligheter det finns att organisera sin assistans. De brukare som är organiserade i föreningar för funktionshindrade har på sätt och här möjlighet att få information. Det finns dock inte någon som har tagit på sig ansvaret om att informera om brukarnas möjligheter att organisera sin personliga assistans. De som reglerar marknaden tycks inte se det som sin uppgift att informera brukarna.

Kvaliteten ifrågasatt

Tidigare i rapporten har jag pekat på problemen med att ha en alltför snäv syn på kvalitet. Det som framförallt framträder vid en avgränsad analys av marknaden är det kvalitetsbegrepp som är knutet till kundens valfrihet, dvs möjligheterna att använda sig av "exit". Andra tolkningar av kvalitet kan dock finnas bland aktörer i samhället och de tenderar att komma in i processer där avskärmningen av marknaden ifrågasätts.

Avskärmningen av assistansmarknaden har på olika sätt ifrågasatts under de år då den har varit i funktion. Det huvudsakliga ifrågasättandet har skett genom den omdefiniering av allmänintresset som kom i mitten av 1990-talet. När LSS skapades tolkades allmänintresset av politikerna som att samhället skulle ge den här gruppen av utsatta medborgare sitt stöd. Personlig assistans utformades som en rättighet för vissa funktionshindrade och kostnaden kom i andra hand. Ett problem med den personliga assistansen kom dock att bli att den överskred de kostnadsramar som hade satts upp av politikerna (SOU 1995:126). I samband med budgetsaneringen medförde det att staten kom att omdefiniera allmänintresset till att skattebetalarna skulle få valuta för pengarna. God service ansågs vara förenlig med låga kostnader. Det innebar att frågan om

effektivitet premierades och staten satte aktörerna på marknaden under kostnadspress. Den utvecklingen kan, som jag har berört, äventyra valfriheten för vissa brukare och indirekt också kvaliteten på deras assistans.

Assistansmarknaden finns i ett politiskt sammanhang och andra sätt att se på kvalitet har också förts fram av andra intressenter. Kvaliteten har ibland ifrågasatts och det har framförts flera argument för att kvaliteten på den service som erbjuds på marknaden är problematisk. En typ av argument är att de funktionshindrade blir utnyttjade. I en version av den kritiken tjänar anordnarna av assistans pengar på de funktionshindrade i och med att de har en vinst. Det är pengar som egentligen borde tillhöra de funktionshindrade och kunde användas för att förbättra assistansen. En annan version av den kritiken är att t ex anhöriga som är assistenter bygger upp familjens ekonomi på assistansersättningen, vilket kan medföra komplikationer. I den här problematiken ligger också att funktionshindrade kan ha svårigheter att uttrycka en egen åsikt. En annan typ av argument går ut på att funktionshindrade utnyttjar systemet och här handlar frågan om kvalitet främst likabehandling. Vissa funktionshindrade skor sig på systemet menar kritikerna och likabehandling är en kvalitet som bäst garanteras av en byråkratisk offentlig organisation.

En del av kritiken kan sammanfattas med att kunderna inte är i stånd att välja och därför blir utnyttjade. Den kritiken underkänner kundernas förmåga att utvärdera kvaliteten och öppnar samtidigt upp för alternativa sätt att diskutera kvalitet. Ett sådant är enligt Scott (1998) att utvärdera marknadens uppbyggnad och en aspekt på den är personalens kvalifikationer. Personalens kvalifikationer kan ses som ett mått på kvaliteten i en personlig assistans. Den dominerande fackföreningen ser gärna att personalens kvalifikationer utgör en grund för att bedöma assistansens kvalitet.

Debatten om reformen har framförallt berört betydelsen av exit. Det har däremot funnits ganska lite diskussion om voice och möjligheterna att förändra den befintliga servicen. Det är lite märkligt framförallt kanske för att 60% av de funktionshindrade har kommunen som leverantör av personlig assistans. Det finns dock en allmän kritik från Svenska Kommunförbundet mot LSS eftersom man anser att kommunerna har för lite inflytande.

Sammanfattningsvis har kundens möjligheter att värdera servicens kvalitet ifrågasatts. Det har öppnat upp för andra möjligheter att definiera kvalitet i personlig assistans. De alternativa sätten har dock inte fått något större genomslag. Det tycks fortfarande vara så att det är kundens värderingar av kvaliteten som är den centrala.

Slutsatser

Efter det att lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) trädde i kraft 1994 etablerades en marknad för personlig assistans i Sverige. Den utvärdering som Socialstyrelsen (1997) gjorde av LSS visade att de funktionshindrade var nöjda med utformningen av den personliga assistansen. Speciellt nöjda var de kunder som hade valt alternativa assistansanordnare. I den här rapporten har jag med utgångspunkt från en undersökning av hur marknaden för personlig assistans i Göteborg fungerar diskuterat kring frågan om marknadsformen och servicens kvalitet. Studien bygger på intervjuer av producenter av assistans

och de som arbetar med att reglera marknaden i Göteborg. Jag har också gjort en historisk tillbakablick genom intervjuer och studier av dokument över hur marknaden skapades. Den teoretiska diskussionen bygger på Callon (1998) som menade att det är två processer som kan ses som viktiga vid marknads utveckling. Den första handlar om inramning där ett antal aktörer etableras som i ett samspel utvecklar marknaden. De aktörerna utvecklar en viss kalkylerande logik på marknaden. Den andra handlar om att de aktörer som utesluts från marknaden strävar efter att få tillträde och påverka marknads logik.

Marknadens inramning

Marknaden för personlig assistans har utvecklats under en relativt lång tidsperiod, men jag väljer början av 1980-talet som en startpunkt. Den var vid den här tiden som IL-rörelsen etablerade sig i Sverige och ganska snart började driva frågan om personlig assistans. Ett viktigt skäl till den här utvecklingen var att de funktionshindrade var missnöjda med den kommunala hemtjänsten. Det koncept som de etablerade var att de funktionshindrade själva skulle kunna organisera sin egen assistans och det stod i opposition till kommunens sätt att arbeta. Med stöd från Socialdepartementet kunde IL-rörelsen etablera sig som alternativ producent av assistans som träffade avtal med kommunen. I avtalet fick det ekonomiska kooperativ som IL-rörelsen hade byggt upp ersättning per timme mot att de själva anställde assistenter som skulle stödja de egna funktionshindrade medlemmarna. De funktionshindrade kunde själva bygga upp en assistans som passade de egna medlemmarna. Den verksamhet som IL-rörelsen byggde upp kom att bli en förebild för den lagstiftning om personlig assistans som kom via LSS 1994. De funktionshindrade hade visat att de kunde agera som kunder och att det bevisligen fanns fristående producenter av assistans. Det fanns alltså en grund för att konstruera en marknad.

Från 1994 och framåt utvecklades snabbt en marknad för personlig assistans i Göteborg. Vid den här undersökningens genomförande under 1998 fanns det åtta oberoende producenter av assistans som hade ungefär 40% av marknaden och kommunen hade resterande 60%. Det förefaller finnas två huvudkoncept på marknaden. Det ena är kopplat till den kommunala producenten som erbjuder trygghet och står för det yttersta ansvaret. Det andra är IL-rörelsens koncept som betonar personlig frihet och självbestämmande. De dominerande alternativa producenterna har kopplingar till handikapprörelsen. Funktionshindrade har ofta inflytande genom ägande och/eller verkställande funktioner. Något tillspetsat är det möjligt att påstå att tillkomsten av marknaden har gjort det möjligt för handikapprörelsen att etablera en egen assistans. De funktionshindrade är i flera fall både brukare och producenter av personlig assistans.

En möjlig tolkning av den här utvecklingen är att tillämpa en rationell syn på marknaden som statens verktyg för att skapa valfrihet för brukarna. Den tolkningen är dock problematisk av flera skäl. Ett är att det är handikapprörelsen och främst IL-rörelsen som har drivit frågan politiskt och fått gehör för den hos statsmakterna. Marknaden har knappast byggts upp på statligt initiativ. Ett andra problem med en rationell tolkning är frågan vilken valfrihet som egentligen finns. Det förefaller rimligt att många funktionshindrade har sett de alternativa producenterna som en möjlighet att lämna en kommunal omsorg. Frågan är sedan i vilken utsträckning som kunderna väljer. Det finns ingen som står för en övergripande information till funktionshindrade om vilka alternativ som finns på marknaden. Det är anmärkningsvärt eftersom lagstiftningen kräver att myndigheterna ger de funktionshindrade ett långtgående inflytande över beslut och åtgärder som

berör dem. Ett tredje problem med den rationella synen är att myndigheterna i mycket liten utsträckning reglerar kvaliteten på den service som produceras på marknaden. Internationell forskning visar att myndigheterna ofta reglerar kvaliteten på den här typen av marknad för att skydda den svagare parten, vilken ofta anses vara den enskilda kunden.

Flera av de problem som marknadens kritiker har pekat på tycks inte heller ha uppstått på den aktuella marknaden. Problemen var t ex monopolisering, likformighet och tendenser att producenterna plockar "russinen ur kakan". En förklaring är att i den ursprungliga konstruktionen av den ersättning som administrerades av Försäkringskassan fanns inga vinstincitament. Det har knappast funnits några pengar att tjäna på den här marknaden. Flera av producenterna kombinerar assistansen med en ideell verksamhet, såsom rådgivning. Det har också medfört att producenterna i liten utsträckning tycks konkurrera med varandra. Den situationen kan dock komma att förändras i och med att schablonbelopp började tillämpas 1997. En tolkning av den förändringen är att introduktionen av marknaden har gett staten möjlighet att pressa kostnaderna för personlig assistans genom att fastställa ett lågt schablonbelopp per timme. Ett problem med en sådan utveckling är att personer med "dyr" assistans kan få svårigheter att välja. Det beror på att alternativa assistansanordnare kan få svårigheter att finansiera assistansen. En sådan utveckling skulle medföra att de kvaliteter som ligger i valfriheten ifrågasätts. Det leder mig in på frågan om konkurrerande diskussioner om kvalitet.

Andra kvalitetsuppfattningar - ett ifrågasättande av inramningen

Den logik som har utvecklats på marknaden är kopplad till att kunderna kan välja mellan två huvudsakliga servicekoncept. Under marknadens utveckling har framförallt det servicekoncept som de alternativa producenterna står för kommit att ifrågasättas. Det ifrågasättandet har skett på olika sätt. Ett viktigt skeende har varit att staten i mitten av 1990-talet började ifrågasätta sin roll på marknaden. När LSS introducerades 1994 definierades statens roll som att stödja den här gruppen utsatta medborgare bl a med en personlig assistans. LSS är en rättighetslagstiftning som i princip inte medger några ekonomiska ramar. I budgetsaneringen i mitten av 1990-talet, när i princip ingen verksamhet skonades, kom också kostnaderna för assistansersättningen att ifrågasättas. Det ledde till att frågan om effektivitet blev central och idéerna om valfrihet tonades ner.

Den alternativa assistansen har också ifrågasatts i debatten på andra sätt. En sådan debatt har berört frågan om i vilken utsträckning som funktionshindrade blir utnyttjade på marknaden respektive utnyttjar marknaden för egen vinning. En del av de problem som fanns i början har rättats till genom förändringar i lagstiftningen. Min egen empiriska undersökning täcker enbart några av de här aspekterna. En rimlig bedömning är dock att vinsterna är av underordnad betydelse bl a beroende på att vissa alternativa producenter är brukarkooperativ där de funktionshindrade själva är ägare, och att de låga schablonbeloppen knappast medger några större vinster. Den här debatten lyfter dock in en annan syn på kvalitet som är kopplad till traditionell offentlig uppbyggd enligt en byråkratisk form. En sådan form förvaltar en byråkratisk princip om lika behandling som kan ses som en kvalitet hos verksamheten. Kritiken mot att marknaden medger att funktionshindrade blir utnyttjade alternativt utnyttjar marknaden leder fram till att andra sätt att diskutera kvalitet kan komma fram. Den dominerande fackliga organisationen ser

gärna att personalens kvalifikationer utgör ett mått för att värdera kvaliteten för verksamheten (Norén 2000).

En debatt som däremot inte har fått något genomslag på den aktuella marknaden är den som är kopplad till Hirschmans (1970) idéer om exit and voice. Det förefaller vara ganska lite debatt om vilka möjligheter de personer som finns kvar inom offentlig omsorg att påverka sin situation. Möller (1997) menade i sin tillämpning bl a inom äldreomsorgen att varken exit eller voice utnyttjades av de äldre i någon större omfattning. Jämförelserna med de funktionshindrade är här kanske problematisk. Ett frågetecken kan sättas för möjligheterna att förbättra förhållandena för den majoritet som ändå är knutna till den kommunala producenten.

Även om marknaden och kundernas möjlighet att värdera kvaliteten på assistansen finns det idag inte mycket som tyder på att kriterierna för vad som är kvalitet håller på att ändras. Brukarnas värdering av sin assistans är t ex det centrala i Socialstyrelsens (1997) officiella utvärdering av assistansreformen. Det tyder på att de funktionshindrade har kunnat etablera sig som legitima kunder inom det här området. Det finns dock hela tiden ett potentiellt ifrågasättande av kundernas möjlighet att värdera och andra indikationer på kvalitet kan komma att få större utrymme i framtiden.

Som jag har framhållit i rapporten är alla marknader och kanske speciellt offentliga marknader olika. Frågan uppstår då vad som är det speciella med den aktuella marknaden. Jag har argumenterat för att den tillhör en huvudtyp av marknad som poängterar den individuella kundens val. Den liknar därmed andra marknader där kundval är centrala som exempelvis inom barnomsorg, äldreomsorg och skola. Det som jag har framhållit som speciellt på den här marknaden är ju just att konsumenter har ombildats till att också bli producenter. Den typen av processer kan vara tänkbara inom exempelvis barnomsorg och skola där föräldrar etablerar sig som producenter. Inom barnomsorgen torde frihetsgraderna vara stora att bygga upp en alternativ verksamhet jämfört med den som kommunen bedriver. Inom skolan finns det dock nationella intressen som har betydelse för undervisningens innehåll. Det antyder också att regleringen av kvaliteten blir en central fråga för statsmakterna. Någon sådan reglering finns inte för personlig assistans - det är det personliga som får styra. En annan faktor som skiljer den här marknaden från exempelvis skolan rör graden av professionalisering. Det är troligt att grupper av anställda med en högre professionell status kan skaffa sig ett större inflytande över definitionen av kvalitet.

Sammanfattningsvis finns det idag mycket lite som tyder på att den valfrihet och de servicekoncept som utvecklats bland aktörerna på den inramade marknaden är ifrågasatta. Marknaden skapades för att medge valfrihet och de dominerande aktörerna, främst de som är kopplade till de handikappades organisationer, har strävat efter att utveckla kvalitativt skilda servicekoncept. I den här studien har jag dock pekat på att det i huvudsak finns två skilda koncept på assistansmarknaden. Det innebär en valfrihet för brukarna mellan kvalitativt skilda alternativ. Den syn på kvalitet som de alternativa producenterna står för kan dock ses som utmanande för aktörer som står för mer traditionella kvalitetskriterier i offentlig sektor. Sådana kan t ex kopplas till det byråkratiska idealet om likabehandling eller de professionella kriterierna för kvalitet såsom personalens utbildningsnivå.

Referenser

- Bartlett, Will, Propper, Carol, Wilson, Deborah & Le Grand, Julian, 1994
Quasi-markets in the welfare state. Bristol UK: SAUS.
- Bennet, Robert, 1993
Local government in the new Europe. London: Belhaven Press.
- Blomquist, Christine, 1996
I marknadens namn. Stockholm: Nerenius & Santérus
- Brunsson, Nils & Hägg, Ingemund, 1992
Marknadens makt. Stockholm: SNS Förlag.
- 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.
- DiMaggio, Paul, & Powell, Walter, 1983/1991
The iron cate revisited: Instutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. Ur: Powell, Walter & DiMaggio, Paul, (red). New institutionalism in organizational analysis. Chicago: The university of chicago press.
- Ferlie, Ewan, 1994
The evolution of quasi-markets in the NHS: early evidence. Bartlett, Will, Propper, Carol, Wilson, Deborah & Le Grand, Julian, (red) Quasi-markets in the welfare state. Bristol UK: SAUS.
- Ferlie, Ewan, Ashburner, Lynn, Fitzgerald, Louise & Pettigrew, Andrew (red). 1996 The new public management in action. Oxford: Oxford University Press
- Glatter, Ron, & Woods, Philip, 1994
The impact of competition and choice on parents and schools. In: Bartlett, Will, Propper, Carol, Wilson, Deborah & Le Grand, Julian, Quasi-markets in the Welfare state. The emerging findings. Bristol: SAUS Publications.
- Hayek, Friedrich, 1959/1983
Frihetens grundvalar. Stockholm: Ratio
- Hirschman, Albert, 1970

Exit, voice, and loyalty. Cambridge Massachusetts: Harvard University Press.

Jacobsson, Bengt, 1994

Organisationsexperiment i kommuner och landsting. Stockholm: Nerenius & Santérus.

Knapp, Martin, Wistow, Gerald, Forder, Julien & Hardy, Brian, 1994

Markets for social care: Opportunities, barriers and implications. Bartlett, Will, Propper, Carol, Wilson, Deborah & Le Grand, Julian, (red)
Quasi-markets in the welfare state. Bristol UK: SAUS.

Möller, Tommy, 1997

Mötet med välfärdsstaten. Om "exit-strategins" begränsningar. Kommunal ekonomi och politik, Vol 1, No 1.

Naschold, Frieder, 1996

New frontiers in public sector management. Berlin: Walter de Gruyter.

Norén, Lars, 2000

Att ha kunden som arbetsgivare. I Bergström, Ola & Sandoff, Mette (red) Handla med människor, Lund: Academia Adacta

Rombach, Björn, 1994

Bilder från en kommun i stormens öga. Ur: Jacobsson, Bengt, (red)
Organisationsexperiment i kommuner och landsting. Stockholm: Nerenius & Santérus.

Rombach, Björn, 1997

Den marknadslika kommunen. Stockholm: Nerenius & Santérus

Scott, Richard, 1998

Organizations. Rational, natural and open systems. New Jersey. Prentice Hall. (Fourth edition).

Socialstyrelsen 1997

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

SOU 1991:46

Handikapp, välfärd, rättvisa. Stockholm: Socialdepartementet.

SOU 1995:126

Kostnader för den statliga assistansersättningen. Stockholm: Socialdepartementet.

Walsh, Kieron, 1995

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

Offentliga marknader och brukarinflytande

**Uppsats presenterad på konferensen: Kvalitet i kommuner och
landsting, November 1999**

Lars Norén