

Working paper

Företagande på offentliga marknader

Lars Norén
Handelshögskolan, Göteborgs universitet
Box 610
405 30 Göteborg
031/7731548, mail: lars.noren@handels.gu.se

Sammandrag

Rapporten handlar om villkoren för företag som verkar på offentliga marknader. Med offentlig marknad menar jag sådana som har konstruerats med bas i ett offentligt monopol. Exempel på sådana marknader är när kollektivtrafiken konkurrensutsätts eller när valfrihet införs inom skolans område. Mitt fokus ligger på marknaden för personlig assistans för funktionshindrade som skapades 1994. Jag har undersökt villkoren för de producenter som har etablerat sig på marknaden. Den tes jag driver är att producenterna befinner sig i skärningspunkten mellan olika rationaliteter som bestäms dels av kundernas krav, dels av föreställningar i samhället om likabehandling, om normer avseende professionalitet och om hur sådan här verksamhet ska bedrivas. Slutsatsen är att producenterna verkar i en paradoxal värld fylld med konflikter mellan olika institutionella krav. Aktörerna på marknaden försöker hantera dessa paradoxer med en frikoppling i tid och rum, men en lösning tenderar att medföra att andra paradoxer uppstår.

Inledning

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). Argumentet 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 historiskt framvuxna institutionella förutsättningarna inom offentlig sektor. Det innebär 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 beställar - 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 centrala tjänstemän och politiker som 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. 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.

Den offentliga marknaden kan ses som ett alternativt verktyg för politikerna att reglera förhållandet mellan stat och medborgare. De producenter som agerar på marknaden blir därmed en nyckelgrupp vid översättningen av politiska intentioner till en fungerande praktik. Det finns dock en kritisk diskussion om marknader inom offentlig sektor som antyder att det finns en rad problem förknippade med alternativa producenter. En typ av problem rör de interna förhållandena på de aktuella marknaderna. Exempel på sådana problem är att det uppstår tendenser till monopol, dvs att ett offentligt monopol ersätts av ett privat. Det kan alltså vara svårt för politikerna att skapa ett utbud som medger kvalitativa skillnader. Ett relaterat problem som har att göra med marknadens sätt att fungera rör frågan om i vilken utsträckning som kunderna väljer eller har möjlighet att välja. Det måste finnas en efterfrågan för en alternativ produktion av service. En annan typ av problem har att göra med de konsekvenser för samhället i stort 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. Producenterna kan ses som delaktiga i att skapa de här externa konsekvenserna och blir därför en potentiell måltavla för kritik. Sammanfattningsvis är producenterna en nyckelgrupp för att översätta politiska intentioner till praktik på en marknad men de är samtidigt utsatta för en granskning av deras agerande. Det betyder att företagandets villkor på de här marknaderna är centrala för om marknaden ska fungera som det verktyg som politikerna vill ha det till. Den här problematiken gör det befogat att titta på hur producenterna ser på villkoren för att agera på de nya offentliga marknaderna.

De officiella utvärderingar som har gjorts av den assistansmarknad som jag har i fokus i den här rapporten visar 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 valfriheten tycks fungera. I fokus i framställningen finns de aktörer som producerar service och deras syn på och agerande på marknaden. Det som intresserar mig är att förstå villkoren för de producenter som agerar på marknaden. Den tes jag kommer att driva är att producenternas villkor formas i skärningspunkten mellan olika rationaliteter som bestäms dels av kundernas krav, dels av föreställningar i samhället om likabehandling, om professionella normer och om hur den här typen av verksamhet traditionellt organiseras. Studien bygger på dokumentstudier och ett 20-tal intervjuer med producenter, fackföreningar och de som är tänkta att reglera marknaden och har koncentrerats till Göteborgsregionen. Projektet finansieras av Konkurrensverket.

Marknaden i teorin

En central utgångspunkt för studien är de idéer som framför av Czarniawska & Joerges (1996) om översättning som ett sätt att se på förändring. Idén om marknaden kan därmed ses som att den färdas över Europa och översätts av aktörer till praktiker i olika lokala kontexter. 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). 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. Varje land och varje område har sin institutionella reglering. Ett speciellt förhållande med de här marknaderna är också att de historiskt ofta har utvecklats från monopol i den offentliga sektorn, vilket har betydelse för deras sätt att fungera. Marknader ses också som organiserade till skillnad från mer traditionell ekonomisk teori där marknader ses som en spontan ordning (Hayek, 1959/1983)

Det 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). I 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 på marknad som jag avser att granska hamnar alltså producenterna i centrum. Det är dock viktigt att hålla i minnet att marknaden utvecklas i interaktion mellan olika aktörer som kunder, de som reglerar (ytterst politikerna) och kunderna. Dessutom finns det alltså aktörer som har ställts utanför marknaden som kan begära inträde. Med andra ord finns det en grupp av aktörer som är aktiva i översättningen av marknaden som idé till marknaden som praktik.

I analysen av producenternas situation när marknadsmekanismer införs i den offentliga förvaltningen tänkte jag börja med DiMaggio & Powell (1983/1991). Deras centrala tes är att rationaliseringen av organisationen alltmer sker i förhållande till myter i samhället än till konkurrensen på marknaden. Det gäller speciellt för organisationer inom offentlig förvaltning där resultaten av verksamheten kan vara svåra att utvärdera. Sådana organisationer tenderar att söka legitimitet i förhållande till den institutionella miljön. För författarna finns det främst tre olika typer av källor för de här myterna och det är: 1. Tvingande lagstiftning, 2. Professionella normer och 3. Kopiering av framgångsrika koncept. När nu marknader fokuserade på kundval införs i offentlig sektor kan det ses som att en annan typ av rationalitet förstärks, nämligen den som hör till kunden och konkurrensen på marknaden.

Ett vanligt antagande är att organisationer inte kan leva med alltför stora olikheter mellan olika rationaliteter när de söker handling (Brunsson, 1989; Czarniawska, 1998; Meyer & Rowan, 1977). Därför tenderar organisationerna att frikoppla aktiviteter som får svara upp mot olika typer av rationaliteter. En sådan grundläggande frikoppling finns i allmänhet mellan aktiviteter som kan kopplas till behov av legitimitet och sådana som har att göra med det instrumentella uppfyllandet av kundernas behov på marknaden (Meyer & Rowan, 1977). Det finns i huvudsak två olika sätt att hantera en sådan här frikoppling - det görs i tid och i rum (Czarniawska, 1998). De producenter som jag avser att undersöka kan därför förväntas leva i ett spänningsförhållande som har att göra med att deras överlevnad är beroende av en lyhörddhet för kundernas behov samtidigt som institutionaliserade myter i samhället kan komma att ställa motstridiga krav. Ett vanligt sätt att beskriva sådana motstridigheter är genom begreppet paradox (Czarniawska, 1998). Det är det här spänningsfältet vi ska gå in i när vi följer producenterna på marknaden i den här studien.

Mitt sätt att förstå marknaden

I traditionell organisationsteoretisk neo-institutionell teori finns en uppdelning mellan en teknisk miljö och en institutionell miljö (Meyer & Rowan, 1977; Scott 1998). Den tekniska miljön förväntas stå för reella krav, t ex kundkrav medan den institutionella miljöns krav ses som socialt konstruerade myter. I senare beskrivningar är den här ontologiska skillnaden mellan miljöer nedtonad (Scott, 1995). Det bildar en bra grund för min diskussion om marknaden som bygger på Callon (1998). I mitt sätt att bygga upp en föreställningsram om spänningarna och paradoxerna som producenterna på en marknad tvingas leva med pekar jag på marknaden som ett sätt att realisera kundernas krav. I traditionell ekonomisk teori ses det som en fråga om att kundernas kalkylerande beteende ska tillåtas få en betydelse på den offentliga marknaden. Det är ett sådant hos aktörerna närmast medfött kalkylerande beteende som skapar en ny rationalitet.. Marknaden som organisation kommer alltså att styras av en annan rationalitet än förvaltningen som organisation.

Utgångspunkten för Callon (1998) är att ekonomisk teori är intressant inte främst som forskarens analytiska verktyg utan som en modell som aktörer använder för att konstruera marknader i praktiken. Callon ser marknaden som ett fenomen som befinner sig i ständig förändring. Två processer 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 den logik som marknaden skapar kan sträva efter att komma in på marknaden igen.

I processen av inramning definieras de aktörer som förknippas med marknaden, dvs främst säljare och köpare. På offentliga marknader är också rollen som reglerare av marknaden central. När de aktörerna har etablerats kan marknaden manifesteras. I den interaktion som uppstår mellan aktörerna kan marknadens logik sedan utvecklas. Det rör sig om något som Callon kallar en kalkylerande logik. Den innebär att aktörerna i sina relationer utvecklar ett kalkylerande beteende som ständigt måste omprövas. Callon menar vidare att kalkylerande beteende inte är något som är inbyggt i enskilda aktörer utan skapas i interaktion mellan aktörer när marknader skapas och återskapas. Det innebär också att kundkrav kan ses som sociala konstruktioner på samma sätt som samhällets myter.

Den kalkylerande rationalitet som utvecklas kan dock ställa till med problem, vilket är väl känt vad gäller offentliga marknader. Den kritiken ifrågasätter möjligheterna att åstadkomma en fungerande inramning. En diskussion handlar om huruvida de som ska agera som kunder har den information som behövs för att kunna göra ett rationellt val. Andra kritiker menar att marknadsformen 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. Andra pekar på risken för monopolisering, dvs att någon annan producent än kommunen etablerar ett monopol på den service som produceras (Knapp m fl 1994). Ferlie m fl (1996) 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.

I den marknad som manifesteras utesluts alltid vissa aktörer. Ett exempel som Callon tar upp är fabriken som tillverkar kemiska produkter, men som förorenar ett vattendrag. De senare effekterna är inte inräknade i marknaden men drabbar andra aktörer som fiskare och fritidsfolket. Dessa tenderar att vilja påverka marknaden genom att få sina intressen beaktade. På samma sätt finns offentliga marknader i ett politiskt sammanhang där allmänintresset företräds av politikerna. Politikerna kan dock omtolka allmänintresset och företräda andra intressen i sin reglering av marknaden. Ett sådant skeende är liktydigt med det som Callon benämner "overflow".

Problemen med "overflow" är väl kända i diskussionen om offentliga marknader. I en typ av diskussion om marknaden pekar kritikerna på att det kalkylerande beteende som förknippas med marknaden leder fel när det används inom offentlig sektor. En central referens i den diskussionen är Hirschman (1970) och hans diskussion om exit, voice and loyalty. Med Hirschmans utgångspunkt är huvudpoängen med marknaden att den möjliggör exit, dvs att kunderna kan lämna en producent och gå till en annan. Man kan dock tolka honom som att idén om exit är klart olämplig för offentlig verksamhet. Skälet är enkelt nämligen att det ofta är de mest kritiska som använder sig av exit 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. 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.

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/han kan köpa den assistans hon vill ha.

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 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 har 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 omsätter marknaden 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 hårddragen 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 olikheterna mellan alternativa producenter av assistans.

Serviceutbudet

Mycket förenklat vill jag påstå att det har utvecklats två olika servicekoncept på assistansmarknaden. Kommunen står för det ena och de alternativa producenterna för det andra. Det finns vissa skillnader mellan de alternativa producenterna men jag väljer att tona ner dem i

den här framställningen. Beskrivningen bygger på det koncept som kanske mest skiljer sig från det som kommunen erbjuder. 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 realiseras 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, men garanterar normalt inte en personlig kontinuitet. Det andra är att vetenskap och beprövad erfarenhet kan sägas utgöra grunden för assistansens utformning, vilket är traditionellt inom offentlig sektor.

Diskussion

I den diskussion som jag ska föra vill jag diskutera hur olika rationaliteter hanteras av producenter i den process inom vilken marknaden skapas. Jag ser främst en spänning mellan den rationalitet som lyfts fram i samband med idén om marknaden, och de rationaliteter som sedan tidigare var etablerade i samhället och som manifesterades i den traditionella förvaltningen. Den rationalitet som förs fram med hjälp av marknaden som ideal bygger på att assistansen ska utgå från brukarnas erfarenheter. Det idealet företräds framförallt av delar av handikapprörelsen sedan mitten av 1980-talet. Den rationaliteten möter etablerade rationaliteter såsom lagstiftning om likabehandling av medborgare, professionella normer om vård av utsatta grupper i samhället och

etablerade föreställningar om den hierarkiska förvaltningens förutsättningar att lösa omsorgens problem i samhället. Producenternas situation på marknaden förändras fortlöpande beroende på hur de olika rationaliteterna möts eller hålls isär.

I diskussionen ska jag anknyta till Callon (1986) och följa en grupp av aktörer som är centrala vid utvecklingen av marknaden. Det är en grupp funktionshindrade som i början av 1980-talet var missnöjda med den kommunala hemtjänsten. De började organisera sig i IL-rörelsen och från den tidpunkten följer min diskussion. Jag kallar dem för pionjäreterna, vilket är ett begrepp som de använder om sig själva.

A. Inramning - ett särskiljande av rationaliteter

De handikappade i allmänhet och speciellt pionjäreterna var i början av 1980-talet missnöjda med kommunens hemtjänst och vissa hade gett upp hoppet om att ändra på den genom de traditionella politiska kanalerna. De såg istället en möjlighet att etablera sitt eget koncept av personlig assistans som hade sin utgångspunkt i de funktionshindrades erfarenheter. I den process som följde under 1980-talet transformerades pionjäreterna från att vara brukare av hemtjänst till att bli producenter av personlig assistans. De kunde bygga upp en alternativ produktion som var geografiskt skild från den kommunala. Uppbyggnaden av den alternativa produktionen finansierades av pengar från allmänna arvsfonden som kanaliserades via Socialdepartementet. I processen formades också de funktionshindrade till kunder eftersom de bevisade att de kunde välja mellan olika alternativ.

Den marknadsmodell byggd på kontrakt som började byggas upp fungerade dock inte helt tillfredsställande. Det visade sig bli ett svårt för alternativa producenter att sluta kontrakt med vissa kommuner. I den sk handikapputredningen som presenterades 1991 förslögs utredarna en lagstiftning om personlig assistans med utgångspunkt i den modell som IL-rörelsen hade byggt upp. För att ytterligare markera avståndet till kommunen tog staten ansvar för viktiga delar av assistansen och lät Försäkringskassan administrera systemet för ersättning. Manifestationen av de här idéerna kom i LSS 1994 och pionjäreterna jublade eftersom de fått igenom sina idéer. Marknaden var inramad och kommunen hade reducerats till en producent av service bland andra.

Idén om marknaden framstår som betydelsefull då den gav möjlighet att separera två mycket olika koncept för personlig assistans och skilja dem åt geografiskt. Skilda administrationer kunde byggas upp med hjälp av separerade budgetar. Det fanns också en temporär dimension i den lösning som arbetades fram beroende på att politikerna inte behövde lova att förbättra hemtjänsten i början av 1990-talet utan de menade istället att marknaden skulle komma att lösa problemen i en framtid.

B. Ersättningsformeln - en sammanblandning av rationaliteter

När LSS infördes 1994 skulle den nya marknaden realiseras. Det skulle dock visa sig vara svårt att få den att fungera väl. En central del i lagstiftningen om personlig assistans var den formel för ersättning som konstruerades. Tanken var att de funktionshindrade skulle få ersättning per timme för sina kostnader för assistans upp till en viss nivå som bestämdes av staten varje år. Skälet var att kostnaderna per assistanstimme varierar kraftigt mellan olika brukare, t ex beroende på

ersättning för obekvämt arbetstid. Försäkringskassan stod för utbetalning och kontroll. Timersättningen innehöll också ersättning för administration av assistansersättning och sk kringkostnader som hade att göra med t ex assistentens resor i samband med arbetet. Vissa av pionjärerna såg problem i den här konstruktionen av formel för ersättning.

Antalet alternativa producenter ökade snabbt när marknaden etablerades 1994. De nya producenterna behövde kapital för att kunna bygga upp en fungerande administration. Redan etablerade producenter såg kostnader för att kunna bygga upp ett konsolideringskapital. Det här kapitalbehoven innebar bl a att kostnaderna för assistansen kom att drivas upp mot den högsta tillåtna nivån. Producenterna arbetade också enligt två olika redovisningsprinciper. Vissa producenter tog ut en administrativ avgift och redovisade sedan kostnader för enskilda kunder. Andra hade inte någon redovisning för enskilda kunder utan lade pengarna i en gemensam pott. En försiktig tolkning av producenternas syn på marknaden var att begreppet kostnad i formeln för ersättning också innefattade en skäligen vinst som kunde användas för en gemensam administration.

Försäkringskassan å sin sida gjorde en annan bedömning. Den såg som sin uppgift att se till den enskilda kunden fick kostnaderna för sin assistans täckta. Begreppet kostnad innefattade knappast medel för att bygga upp och underhålla en gemensam administration. Enligt min mening finns det ett ideal om likabehandling bakom Försäkringskassans agerande. Försäkringskassan hamnade i svårigheter med att övervaka de alternativa producenterna och bedöma kostnaderna. Diskussionen handlade om vilka kostnader som kunde anses som skäligen och huruvida producenterna skulle kunna redovisa vinst eller inte. Speciellt vinsten blev en het fråga eftersom vissa aktörer inom Försäkringskassan såg vinsten som kundernas pengar. Det här ledde till konflikter mellan Försäkringskassan å ena sidan och främst vissa producenter å den andra. Vissa av pionjärerna stod i främsta ledet som försvarare av producenternas intressen. Parterna lyckades inte hitta någon lösning och andra statliga aktörer kallades in för att försöka hantera konflikten. Resultatet blev mängder av utredningar som utlovade framtida lösningar. Vissa av de alternativa producenterna sökte hantera spänningen genom att slå vakt om sin autonomi. Producenterna strävade efter att separera sin verksamhet från den rationalitet som Försäkringskassan stod för.

Min tolkning är att staten i sin konstruktion av formeln för ersättning blandade samman två alltför olika rationaliteter. En var en kalkylerande rationalitet hos producenterna som gick ut på att redovisa höga kostnader för att därigenom ta in en vinst. Den andra stod Försäkringskassan för och handlade om att söka likabehandling av enskilda brukare. Det förekom dock försök att hantera den paradox som uppstod. En var den klassiska nämligen att frikoppla i tid genom att kalla in en tredje part som skulle utreda frågan. En annan var det starka försvar av sin autonomi gentemot Försäkringskassan som vissa alternativa producenter genomförde. Det kan ses som ett försök att markera att det rörde sig om två separerade budgetar och inte en som Försäkringskassan tolkade det hela som. Vissa producenter menade att Försäkringskassan gick för långt i kontrollen av hur de enskilda producenterna använde medlen.

C. Andra rationaliteter tränger sig in på marknaden (overflow)

Den nya marknaden kom också att ifrågasättas på andra grunder och hamnade i den offentliga debatten ganska snart efter 1994. Några av de problem som lyftes fram i debatten var att

funktionshindrade utnyttjade marknaden, alternativt blev utnyttjade på marknaden. Framförallt den senare frågan blev problematisk för vissa producenter och det var frågan om vinst som återigen kom upp. Frågan kunde sägas handla om huruvida det är tillåtet att tjäna pengar på handikappade.

Producenterna hade lite olika förhållningssätt när de försökte hantera den här problematiken. Den vanligaste var att försöka tona ner det ekonomiska språket. Producenterna använder vanligen inte begreppet kund utan uppdragsgivare. De talar inte om vinst utan om skälig vinst. En producent som hade använt ordet affärsidé bytte ut ordet mot verksamhetsidé. Jag stötte aldrig på någon producent som talade om marknaden för assistans. När jag drog upp ordet marknad nickade de dock igenkännande. Andra producenter hade dock en mer utmanande hållning där man öppet tog strid för sina principer. Det agerandet kan tolkas som ett politiskt agerande på en nationell nivå, och en strävan efter att söka acceptans för de nya idéerna i samhället.

En annan fråga där också olikheterna mellan rationaliteter kom i dagen gällde personalens arbetsvillkor. Det var här dock inte i första hand den massmediala problematiken som var den centrala utan istället förhållandet till den dominerande fackföreningen. I sin mest utpräglade tolkning menade pionjörerna att den traditionella hemtjänsten byggde på vårdprofessionernas villkor. De menade att de funktionshindrade blev sjukförklarade. En assistans borde istället bygga på de erfarenheter som kunderna själva hade. Den här föreställningen gick emot de strävanden efter professionalisering som fanns bland hemtjänstassistenter. Det här ledde till konflikter med den dominerande fackliga organisationen om bland annat principer för lönesättning och i viss mån rekrytering.

Sammanfattningsvis var det alltså framförallt två rationaliteter som trängde sig in på marknaden efter 1994. En handlade om huruvida det var tillåtet att tjäna pengar på handikappade. Utgångspunkten för en sådan frågeställning är i min tolkning att den traditionella förvaltningen formellt inte har något vinstintresse utan står för ett ideal om lika behandling. Den rationaliteten ställs mot idén om att producenterna i sitt sätt att kalkylera söker maximera sin egen nytta i förhållande till en svag grupp. En annan rationalitet handlade om de professionella normerna om vård kontra brukarnas krav på självbestämmande. Mötet mellan rationaliteterna var svåra för producenterna att hantera. När det gällde frågan om att tjäna pengar kan språket ses som ett viktigt sätt att försöka få skillnaderna mellan rationaliteter att framstå som små. I frågan om synen på assistansen försökte producenterna ibland arbeta med en geografisk frikoppling och de hävdade att lönesättning och frågan om utbildning beslutades av kunden, vilket gjorde det oklart om producenterna egentligen hade ett ansvar för de här frågorna.

D. Ny formel för ersättning - ett nytt försök att frikoppla

Staten uppmärksammade tidigt problemen med formeln för ersättning och en rad utredningar sjösattes för att försöka hantera frågan. Under 1997 gjordes enligt min mening en radikal förändring genom att en ny formel för ersättning arbetades fram. Huvudregeln blev att ett schablonbelopp infördes, men att det också fanns möjlighet att begära ett förhöjt belopp för personer med speciellt dyr assistans. Det förhöjda beloppet skulle liksom tidigare redovisas från första kronan.

Vissa producenter såg schablonbeloppet som en lättnad. Det blev nu möjligt att arbeta på mer affärsmässiga villkor och generera vinster. För de producenter som hade en redovisning som var uppbyggd efter enskilda kunder skapade förändringen dock problem. Kunder med låga kostnader för sin assistans kunde nu börja bygga upp stora överskott. Sådana överskott sågs som potentiellt farliga. Om medierna fick reda på att överskott existerade kunde det lätt till en debatt om hur vissa funktionshindrade utnyttjade systemet.

En annan tolkning av införandet av schablonbeloppet var att staten omdefinierade sin roll och ändrade förutsättningarna på marknaden radikalt. I den roll som staten tog när LSS infördes betonades brukarnas intressen, och att samhället hade ansvar för att den här åsidosatta gruppens villkor förbättrades. Kostnaderna kom i andra hand. Under statens budgetsanering från mitten av 1990-talet skonades inte något område - inte heller assistansersättningen. Sparbeting utlystes. Staten kom nu att omdefiniera sin roll till att bevaka medborgarnas intresse av en kostnadseffektiv omsorg. Staten såg nu möjligheterna i den nya marknaden att åstadkomma besparingar. Man satte ett lågt schablonbelopp per timme för att pressa priserna för assistans. Den kalkylerande logiken kom därmed att omdefinieras på marknaden. Både producenter och kunder tvingades nu att börja jaga kostnader - något som inte hade varit särskilt intressant tidigare.

Ett problem som uppstod i samband med att schablonbeloppet infördes var att de alternativa producenterna hamnade i ett svårt läge beroende på att de kunde tvingas säga nej till brukare med en dyr assistans som överskred schablonbeloppet. Om de inte kunde få förhöjt belopp tvingades man säga nej och hänvisa till kommunen som har det yttersta ansvaret. Den risk man såg framför sig var att man skulle anklagas för att "plocka russin ur kakan", dvs välja brukare med en "lönsam" assistans.

En möjlig tolkning av att schablonbeloppet infördes är, sammanfattningsvis, att det möjliggjorde en frikoppling mellan två logiker bland aktörerna på marknaden. Producenterna kom nu att kunna slå vakt om sin autonomi i förhållande till Försäkringskassan. Kassan hade nu knappast någon anledning att gå in och ifrågasätta kostnader eller vinster. Det försök till frikoppling som gjordes kan dock komma att skapa nya problem för producenterna på marknaden såsom att kunderna eller de själva utnyttjade systemet i enlighet med en kalkylerande logik.

Slutsatser

I diskussionen har jag huvudsakligen använt Callons (1998) förslag om att ekonomisk teori är intressant beroende på att den används av aktörer för att konstruera marknader. Jag har i beskrivningen försökt visa hur översättningen av marknadsidén har gått till genom att följa den grupp som kallar sig pionjärerna i deras arbete med att etablera ett alternativt servicekoncept. I den process i vilken marknaden utvecklades förvandlades pionjärerna från brukare till producenter. Mitt argument är sammanfattningsvis att pionjärerna använder sig av idén om marknaden för att etablera en alternativ produktion. Marknaden möjliggjorde till en början en frikoppling av olika rationaliteter i tid och rum. Pionjärerna lyckades åstadkomma en inramning av en marknad som höll i sär vissa motstridiga rationaliteter, och definierade bort andra.

Varje sådan frikoppling måste sannolikt ses som temporär. Jag har pekat på två problem för producenterna på den här marknaden som har att göra med att olika rationaliteter blandas samman. Ett problem har att göra med att olika rationaliteter inte hålls isär på den avgränsade marknaden. Det rörde sig om en rationalitet som hade förknippats med en tolkning av ett jämställdhetsideal som mötte en kalkylerande logik bland producenterna på marknaden. Ett annat problem har att göra med att rationaliteter som har definieras bort från marknaden har en tendens att komma tillbaka igen. Det gällde sådana frågor som att tjäna pengar på funktionshindrade och att professionella normer är centrala för att bestämma assistansens utformning. Staten som den som ytterst reglerade den här marknaden försökte att hantera de paradoxer som uppstod och sökte frikoppling. Hanteringen av en paradox leder dock gärna till att en annan uppstår i de komplexa relationer som kännetecknar en sådan här marknad. .

Producenternas situation på den här marknaden får därför, sammanfattningsvis, betraktas som paradoxal. De lever i ett spänningsfält där olika, ofta motstridiga, rationaliteter kan dyka upp och skapa konflikter. Det rör sig också ofta om små företag som har svårigheter att hantera uppkomna inkonsistenser med hjälp av en formaliserad struktur på det sätt som t ex Meyer & Rowan (1977) visar. Det gör producenterna tämligen utsatta. Möjligen är det här något som kommer att lösa sig med tiden när marknader inom offentlig sektor blir mindre ideologiskt utmanande.

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.

Bennet, Robert, 1993
Local government in the new Europe. London: Belhaven Press.

Brunsson, Nils, 1989
The organization of hypocrisy. London: Wiley

Brunsson, Nils & Hägg, Ingemund, 1992
Marknadens makt. Stockholm: SNS Förlag.

Callon, Michel, 1986
Some elements of a sociology of translation: domestication of the scallops and the fishermen of St Brieuc Bay. Ur Law, John (red) Power, Action and Belief.
London: Routledge & Kegan Paul

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.

Czarniawska, Barbara 1998

Narrating the organization. Chicago Ill.: The University of Chicago Press.

Czarniawska, Barbara, & Joerges, Bernward, 1996

Travels of ideas. In: Czarniawska, Barbara & Sevón, Guje, (ed) Translating Organizational change. Berlin; New York: Walter de Gruyter.

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.

Ferlie, Ewan, Ashburner, Lynn, Fitzgerald, Louise & Pettigrew, Andrew (red). 1996 The new public management in action. Oxford: Oxford University Press

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.

Meyer, John & Rowan, B. 1977

Institutionalized organizations. Formal structure as myth and ceremony. American Journal of Sociology, Vol 83, No 2, 340-362

Naschold, Frieder, 1996

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

Rombach, Björn, 1994

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

Scott, Richard, 1995

Institutions and Organizations. Thousand Oaks: Sage.

Scott, Richard, 1998

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

Socialstyrelsen 1997

Handikappreformen. Slutrapport. Socialstyrelsen följer upp och utvärderar, 1997:1

SOU 1991:46

Handikapp, välfärd, rättvisa. Stockholm: Socialdepartementet.