

Marknads- seringens kostnader på kommunal nivå

Emma Ek Österberg och Isabell Meltzer

Marknadiseringens kostnader på kommunal nivå

Rapport till Finansdepartementet,
december 2017

Emma Ek Österberg och Isabell Meltzer

KFi-rapport nr 145

ISBN 978-91-87454-56-1
© KFi tillsammans med författarna 2018
KFi – Kommunforskning i Västsverige
c/o Göteborgs universitet
Box 665
405 30 Göteborg
Tel 031-786 59 00
E-post kfi@kfi.se
www.kfi.se

Innehåll

Sammanfattning.....	7
1. Inledning.....	11
Om marknadsiering	13
Om kostnader.....	14
Tillvägagångssätt.....	16
2. Offentliga marknader: motiv och syften.....	19
Offentlig särart	20
Den fria marknaden och offentliga kvasimarknader	21
Marknadsiering - förhoppningar och farhågor.....	22
3. Forskning: marknadsieringens kostnader	25
Tidigare kunskapsöversikter	25
Sammanfattning tidigare kunskapsöversikter	33
Empiriska studier av kostnader.....	34
<i>Totalkostnader och prestationsfinansiering</i>	<i>35</i>
<i>Transaktionskostnader i marknadsrelationer</i>	<i>38</i>
<i>Göra eller köpa?.....</i>	<i>39</i>
<i>Styrning i inter-organisatoriska relationer</i>	<i>41</i>
Effekter på måluppfyllelse	44
<i>Informationstillgänglighet</i>	<i>45</i>
<i>Kvalitet och brukarinflytande</i>	<i>46</i>
<i>Mångfald, tillgänglighet och valmöjligheter</i>	<i>47</i>
<i>Likvärdighet och segregation</i>	<i>48</i>
<i>Sammanfattning: Effekter på måluppfyllelse.....</i>	<i>49</i>
Ökad granskning.....	50
Komplexa system för ansvarsutkrävande	53
Administration	54

Förändrade roller och relationer.....	58
Professioner och tillit	62
4. Diskussion och slutsatser	65
Vad vi vet.....	65
<i>Offentliga marknadens karaktär</i>	<i>66</i>
<i>Svårigheter att axla rollen som kund</i>	<i>67</i>
<i>Höga transaktionskostnader</i>	<i>70</i>
Vad vi inte vet	72
<i>Jämförelser av produktions- och transaktionskostnader</i>	<i>73</i>
<i>Styrning och utveckling över tid</i>	<i>73</i>
<i>Lokala beslutsprocesser.....</i>	<i>74</i>
<i>Konsekvenser för kvaliteten.....</i>	<i>75</i>
<i>Värdera olika mål och medel</i>	<i>75</i>
Förslag på studier.....	76
<i>Förslag 1: Fortsatt forskning om styrning och komplexitet.....</i>	<i>77</i>
<i>Förslag 2: Forskning om produktions- och transaktionskostnader.....</i>	<i>78</i>
<i>Förslag 3: Forskning om beslutsprocesser på lokal nivå.....</i>	<i>79</i>
Referenser	81

Sammanfattning

Den här rapporten utgör resultatet av en forskningsstudie som genomförts på uppdrag av Finansdepartementet under hösten 2017. Den handlar om marknadsiering på kommunal nivå och mer specifikt om marknadsieringens kostnader. Marknadslösningar är idag ett vanligt inslag på kommunal nivå, och utgör en viktig reformkomponent i New Public Management. På kommunal nivå tar marknadsieringen sig uttryck i utkontraktering, kundvalsmodeller och interna marknader. Syftet med studien som ligger till grund för den här rapporten är att, utifrån en genomgång av befintlig forskning, besvara frågan vad vi vet om marknadsieringens kostnader. Syftet är också att ge förslag på områden för framtida forskning.

Kostnader ges i rapporten en vid betydelse. Det inkluderar både produktions- och transaktionskostnader. Produktionskostnader avser kostnaden för att omvandla input till output och det diskuteras ofta i termer av produktivitet. Transaktionskostnader är kostnader förknippade med att planera, samla information, skriva avtal, följa upp och kontrollera. Tillsammans utgör produktions- och transaktionskostnader den totala kostnaden. Att enbart fokusera på endera kostnaden är missvisande. Det är nämligen inte säkert att den samordningsform (organisation eller marknad) som har den lägsta produktionskostnaden är den mest fördelaktiga. Det är heller inte enbart transaktionskostnaderna som avgör.

Utöver studier om kostnader och kostnadsutveckling avseende produktions- och transaktionskostnader inkluderar vi också studier om (negativa) effekter som skulle kunna tolkas som kostnader, även om inte de forskare som undersökt dem definierat dem som sådana. Försämrad kvalitet och minskat förtroende är exempel på sådana effekter.

I rapportens resultatdel presenteras vad tidigare kunskapsöversikter visat, och därefter gås centrala teman i forskningslitteraturen igenom. Empiriska studier om kostnader, till exempel utvärderingar och analyser av kostnadsutveckling på politikområdesnivå, studier av produktivitet och totalkostnader på organisationsnivå samt transaktionskostnadsteoretiska studier av styrning står i fokus för avsnittet. Därefter diskuterar vi kunskapsläget avseende effekter av

marknadisering och illustrerar med studier om effekter på bland annat kvalitet, mångfald och likvärdighet.

I rapportens avslutande del summerar vi resultaten av studien. Studien visar att det finns god kunskap om särdragen i varje marknad och att sättet offentliga marknader (precis som andra marknader) är organiserade varierar mycket, precis som den lokala kontexten ser väldigt olika ut och karaktären på den tjänst som utbyts varierar mellan sektorer. En kostnad för marknadisering som flera studier lyfter fram är ökade totalkostnader, genom ett ökat utbud. Det är särskilt tydligt i forskningen inom hälso- och sjukvård. En annan kostnad är höga transaktionskostnader. Det kräver mycket arbete att styra och organisera marknader. Däremot saknas det studier som undersöker transaktionskostnadernas storlek och det saknas jämförande analyser.

Den förändrade roll som medborgare och brukare får i en marknadiserad offentlig sektor är väl utforskad och av dessa studier framgår att denna roll ofta är svår att axla. Informationen som ges till brukare är bristfällig och medger ofta inte val av sådant slag som marknadsmodellerna föreskriver. Olika grupper av individer väljer också i olika hög utsträckning. Att välja om vid missnöje är ovanligt. Kommunerna får en roll att stödja val och samtidigt utveckla egna system för kvalitetsuppföljning. Kunskapen om hur kommunerna navigerar i denna komplexa styrsituation kan dock utvecklas. Det gäller särskilt hur de balanserar styrning av verksamhet i egen regi och extern drift. Att vi inom offentliga organisationer organiserar oss på ett sätt som påminner mycket om marknader gör det angeläget att undersöka vilken betydelse olika marknadsinslag har för styrningen och de administrativa processerna lokalt. Om det är tydliga gränser mellan organisationslika enheter (inom eller mellan organisationer) som är avgörande så är det dessa som bör adresseras.

Kvalitet är ett särskilt svårt begrepp, vilket forskningen om marknadiseringens effekter på kvaliteten i offentliga tjänster tydligt visar. Här pekar resultaten i olika riktning. En trend tycks vara att i ökad grad mäta kvalitet genom nöjdhet och serviceparametrar (bemötande, tillgänglighet). Detta kan ses som ett uttryck för marknadiseringen i sig. Mätt på detta sätt är det mycket som pekar på att marknadiseringen har inneburit positiva effekter. Andra kvalitetsaspekter är dock betydligt mer osäkra, och ännu mer otydligt blir det när olika sätt att förhålla sig till kvalitet ställs mot varandra.

I rapportens avslutande del presenteras tre områden för framtida forskning. Det första området handlar om styrning och hur kommuner navigerar i en komplex styrsituation. Det andra området rör jämförande analyser av transak-

tions- och produktionskostnader. Det tredje är att utforska lokala beslutsprocesser om marknadsiering.

1. Inledning

Marknadslösningar är idag ett vanligt inslag i offentlig sektor. När en kommun upphandlar avfallshantering, bedriver äldreboende på entreprenad, skapar skolvälsmarknader och etablerar interna marknader för köp av administrativa tjänster är det alla exempel på marknadslösningar. Gemensamt för dessa lösningar är att marknadsprinciper, -logiker, -roller och -relationer införlivas i den offentliga sektorn. På marknader spelar säljare och köpare huvudrollen. Mellan dem utbyts varor och tjänster utifrån pris och konkurrens. Offentliga marknader är visserligen inte som andra marknader (Le Grand 1991) men de grundläggande elementen är de samma.

Motiven bakom marknadsreformer i offentlig sektor är många men viktigast har jakten på ett mer effektivt resursutnyttjande varit. Andra motiv har varit att öka valfriheten, främja företaget och stärka demokratin (se till exempel proposition 2008:09/29). Marknadsreformer ses ofta som ett av två ben i New Public Management där det andra utgörs av managementbaserade reformer (Karlsson 2017). De två benen kan beskrivas och diskuteras som skilda fenomen, men bör samtidigt ses som sammanlänkade och delvis överlappande. Vi kommer därför också att beröra managementbaserade reformer i den här rapporten, även om fokus ligger på marknadsreformer.

Marknadisering kan förstås som en process där offentlig sektor införlivar (eller försöker införliva) marknadens idéer, begrepp och modeller. Moberg (2017) menar till exempel att marknadisering kan förstås som en implementering av marknadsinslag i offentlig sektor i syfte att öka effektiviteten och förbättra kvaliteten. Gemensamt för många definitioner är att processen betonas, vilket markerar att marknadisering inte nödvändigtvis resulterar i marknad. Ahrne, Aspers och Brunsson (2015) menar att marknad kan förstås som ett analytiskt (snarare än empiriskt) begrepp som innefattar flera olika element. Med deras terminologi är marknadisering en process där sådana marknadselement ges plats i offentlig sektor.

Uppdraget som ligger till grund för den här rapporten tar avstamp i en fråga: *vad kostar marknadiseringen?* I frågan ryms ett antagande om att det finns direkta och indirekta kostnader förknippade med marknader i offentlig sektor.

Transaktionskostnader som följer med marknadsutbyten, till exempel administration av upphandlingsförfaranden, är exempel på en sådan kostnad. Men kostnader förstås i denna rapport i vidare mening än så. För det första finns det kostnader förknippade med företeelser som inte direkt har med marknadsutbytet att göra, utan med metoder för styrning och organisering som är tätt sammanlänkade med marknadsivering. I den här rapporten inkluderas studier om kostnader för granskning, ansvarsutkrävande och administration som är företeelser som anses gå hand i hand med marknadsivering. För det andra breddar vi innebörden av marknadsens kostnader till att inkludera effekter som inte nödvändigtvis diskuteras i termer av kostnader av de forskare som undersökt dem. Exempel är effekter på kvalitet och likvärdighet. På vilket sätt dessa effekter kan förstås som kostnader diskuteras vi i rapportens avslutande kapitel.

Rapporten bygger på en grundlig litteraturgenomgång, som motiveras av att det i dagsläget saknas en översikt av kunskapsläget på området. En förklaring till varför denna översikt saknats är att forskningsfrågan i studien berör flera vetenskapliga discipliner och teoretiska fält. Tonvikten i kunskapsöversikten ligger på empiriska studier snarare än teoretiska modeller och koncept. Vi fokuserar på svensk offentlig sektor – framförallt den kommunala nivån – men en del studier från andra länder (företrädesvis de nordiska länderna) inkluderas. Syftet med studien är tudelat: att klargöra vad vi vet om marknadsiveringens kostnader på kommunal nivå *och* med grund i det ge förslag på fortsatt forskning.

I resterande del av detta inledande kapitel presenterar vi en fördjupad diskussion om studiens huvudsakliga begrepp: marknadsivering och kostnader. Därefter beskriver vi tillvägagångssättet för studien. I kapitlet som följer (kapitel 2) introducerar vi motiv och syften till marknadsivering i offentlig sektor. Vad som är en marknadskostnad och inte kan förstås i relation till dessa motiv och syften. I kapitel 3 presenterar vi först slutsatser från tidigare kunskapsöversikter om marknadsivering och närliggande fenomen, därefter empiriska studier om kostnaderna för, och effekter av, marknadsivering. I kapitel 4 summerar vi resultaten av de studier som presenterats i kapitel 3 och svarar därmed på frågorna vad vi vet och inte vet om marknadsiveringens kostnader. Därefter ger vi förslag på fortsatt forskning, där vi skisserar tre områden för framtida studier om marknadsivering på kommunal nivå.

Om marknadisering

Marknadisering är den process där offentliga organisationer på olika sätt införlivar marknadens idéer, begrepp eller modeller (se till exempel Strandberg 2013). Liknande innebörd har begreppet marknadsskapande, som betonar att det finns aktörer som lägger ner mycket arbete på att få marknader att fungera (se exempelvis Callon 1998; Kastberg 2005). Ett sätt att utveckla vad marknadsskapande innebär är att ta fasta på de element som är karaktäristiska för marknader: köpare, säljare, produkt, utbyte, pris och konkurrens (Ahrne, Aspers och Brunsson 2015; Andersson, Erlandsson och Sundström 2017). Marknadsskapande betyder att något eller några av dessa element etableras eller upprätthålls, till exempel att medborgare görs till kunder eller att välfärdstjänster (om)definieras som produkter.

Marknadisering blev vanligt i offentlig sektor under 1990-talet, som en viktig reformkomponent i New Public Management (Karlsson 2017). Syftet var att sporra effektivitet och utveckling med konkurrens som den drivande mekanismen. Andra syften var ökad valfrihet, brukardelaktighet och förbättrad kvalitet. Marknadisering på kommunal nivå sker på tre huvudsakliga sätt. Det första är *utkontraktering* som innebär att kommunen överläter utförandet av en offentlig uppgift åt ett företag (eller ideell organisation) genom en kontraktrelation, i utbyte mot ersättning. Vem som kontrakteras bestäms i upphandlingsförfaranden, reglerade i lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU), där flera potentiella utförare konkurrerar med varandra. Det andra är *kundvalsmodeller* som innebär att flera utförare ges möjlighet att erbjuda tjänster direkt till brukarna. Varje brukare (till exempel elev eller vårdtagare) ges en peng som fördelas till utförarna utifrån brukarnas val. Kundval regleras i lag (2008:962) om valfrihetssystem (LOV) och finns till exempel inom primärvård, psykiatri, skola och omsorg. Utöver dessa båda former för marknadsutnyttjande innefattar marknadisering också skapandet av *marknadslika relationer inom offentliga organisationer* (interna marknader). Gemensamma servicecenter och intraprenader är exempel som diskuteras mycket i kommunerna just nu.

Till grund för marknadsreformer finns en föreställning om marknader som fria och flexibla, samtidigt som organisationer (speciellt offentliga sådana) framställs som byråkratiska och trögörliga (Blomquist 1996; Rombach 1997). Idealet är "den rena marknaden" (se Andersson, Erlandsson och Sundström 2017). Att marknader i praktiken fungerar på väldigt olika sätt, och ofta på ett sätt som skiljer sig mycket från idealmodellen, gör inte idealet mindre viktigt. Tvärtom finns det inom många delar av offentlig sektor stora ambitioner och

ett aktivt arbete i syfte att skapa förutsättningar för marknadens inneboende mekanismer att verka (Ek Österberg 2017; Forssell och Norén 2013; Kastberg 2005).

Flera begrepp ligger nära marknadsiering. Privatisering används ibland synonymt med marknadsiering. Privatisering innebär att uppgifter (ofta produktionen) överläts från offentliga till privata aktörer. Begreppet företagiering tar fasta på förändrade styrnings- och ledarskapsideal som bland annat innebär att enheter inom statliga, regionala och kommunala organisationer liknar formella organisationer i högre grad (Rombach 1997). Bolagiering är en process där förvaltningsorganisationer övergår i bolagsform. Flera har beskrivit detta som en dimension av marknadsiering (genom att skapa rättvis konkurrens), men bolagiering också ske utifrån andra syften (se Svärd 2016; Thomasson 2009).

Marknadsiering sker, och kan därmed också studeras, på olika nivåer. På samhällsnivå talas det ofta om som en megatrend som tar sig uttryck i en alltmer sammanflätad offentlig och privat sektor (Christensen med flera 2005). På politikområdesnivå (sektorsnivå) märks marknadsieringen i förändrad lagstiftning och olika reformprogram som följs upp och utvärderas. Friskolereformen är ett sådant exempel. På organisationsnivå har marknadsiering i praktiken studerats genom att följa initiativ och förändringsprocesser där marknadslika roller och relationer har etablerats (se Rombach 1997 för ett tidigt exempel på en sådan studie). Det är på organisationsnivå som variationerna framträder. Kommuner nyttjar marknader olika mycket, på olika sätt och med varierande utfall.

Det saknas inte kunskap om den offentliga sektorns förutsättningar och de svårigheter som följer med att upprätthålla marknader. Men om svårigheterna att skapa en marknad blir så stora att eventuella fördelar går förlorade, och vilka principiella för- och nackdelar som också blir för- och nackdelar i praktiken, vet vi inte lika mycket om.

Om kostnader

Begreppet kostnad ges i den här rapporten en vid innebörd. En kostnad innebär i ekonomisk mening förbrukning av resurser. Ibland – men inte alltid – uttrycks kostnaden som ett pris (se Forssell och Ivarsson Westerberg 2006). Alla kostnader kan inte beräknas på det sättet, åtminstone kan det vara stora svårigheter förknippade med att uttrycka en kostnad i termer av ett pris. Malmers (2003) doktorsavhandling om hur ett pris blir till i samband med bestämningen av kommunala avgifter, illustrerar denna svårighet väl. Ett skäl till varför det

är svårt att bestämma vissa kostnader är att de inte redovisas på ett sådant sätt att de kan separeras från andra kostnader. Två forskare som trots detta försökt sig på att diskutera dem är Forssell och Ivarsson Westerberg (2006) som gett sig på utmaningen att svara på vad granskning kostar, i termer av förbrukning av arbete och arbetstid.¹

Två typer av kostnader är centrala i diskussionen om marknadsiering: produktionskostnader och transaktionskostnader. Produktionskostnader avser kostnaden för att omvandla input till output och det diskuteras ofta i termer av produktivitet. Det är ofta (men inte alltid) produktionskostnader som avses när man till exempel talar om att utkontrakterad verksamhet är billigare än inomkommunal (eller tvärtom). Transaktionskostnader är kostnader förknippade med att planera, samla information, skriva avtal, följa upp och kontrollera (se Williamson 1985). Tillsammans utgör produktions- och transaktionskostnad den totala kostnaden. Att enbart fokusera på endera kostnaden är därför missvisande. Det är nämligen inte alls säkert att den samordningsform (organisation eller marknad) som har den lägsta produktionskostnaden är den mest fördelaktiga. Det är heller inte enbart transaktionskostnaderna som avgör.

Transaktionskostnadernas betydelse har lyfts fram i ekonomisk organisationsteori, som just transaktionskostnadsteori. Flera studier om marknadsiering som uttryckligen behandlar kostnader anlägger ett sådant teoretiskt perspektiv. Redan 1937 publicerade Coase en artikel om betydelsen av transaktionskostnader för valet av samordningsform, det vill säga om samordning sker via organisation eller marknad. Enligt Coase är organisation att föredra så länge kostnaden för den interna styrningen och administrationen inte överstiger den kostnad som är förknippad med avtalshantering och övervakning av en marknadstransaktion. I transaktionskostnadsteorin, främst förknippad med Williamson, har Coase tankar vidareutvecklats, i syfte att vidare utveckla förståelsen för kostnader förknippade med transaktionen som sådan, och därmed också bringa klarhet i när marknaden kontra organisationen är att föredra som organiserande princip.

Transaktionskostnader uppstår, enligt Williamson, både inom och i utbyten mellan organisationer. Han menar också att de uppstår både innan och efter transaktionen ägt rum (till exempel avtalsskrivande). Exempel på transaktionskostnader som uppstår innan avtalsskrivande i offentlig sektor är marknadsanalys och förberedelser inför en upphandling, medan transaktionskostnader

1 Vi återkommer till resultaten av deras studier lite längre fram i rapporten.

som uppstår efter en transaktion kan handla om system för uppföljning och hantering av avtalstvister.

Ett centralt antagande i transaktionskostnadsteorin är att egenintresse styr aktörers handlande. Eftersom ingen aktör någonsin kommer erhålla fullständig information, och heller inte har kognitiv förmåga att ta in och bearbeta all tänkbar information, kan en aktör ha ett informationsövertag gentemot en annan – och därmed också möjlighet att utnyttja det på ett sätt som gagnar egna intressen. Särskilt när tjänsten som ska utbytas är komplex och svåröverskådlig. Transaktionskostnadsteorin föreskriver därmed vilka situationer som lämpar sig väl, respektive mindre väl, att konkurrensutsätta.

I transaktionskostnadsteoretiska studier finns en del svar på frågan om marknadiseringens kostnader, och förklaringar till varför samordning via marknader ibland blir extra kostsamt. Samtidigt har många av de aktiviteter som ryms i vad transaktionskostnadsteoretiska forskare benämner just transaktionskostnader studerats också inom andra forskningstraditioner med utgångspunkt i andra metoder och frågor. Det finns till exempel flera intressanta studier om system för ansvarsutkrävande i en marknadiserad kommunal kontext (Hagbjer 2014; Kotkas 2015). Studier om granskning och administration är också sammanlänkade med marknadisering, och kan utan vidare svårighet diskuteras i termer av kostnader (Ek 2012; Forssell och Ivarsson Westerberg 2006; 2016).

En annan typ av effekter som kan diskuteras i termer kostnader är sådana som har att göra med måluppfyllelse och kvalitet i en verksamhet. Det handlar om avsedda och oavsedda effekter som, när det gäller synen på dem som en kostnad, är negativ för åtminstone någon part. Kvalitetsförsämringar kan till exempel förstås som en kostnad. Utebliven måluppfyllelse kan också ses som en kostnad, åtminstone som en utebliven positiv effekt som kan förändra kalkylen. Den avgörande frågan är hur vi ska värdera olika typer av effekter. I flera av de studier som vi refererar i denna kunskapsöversikt behandlas effekter utifrån olika mål, och ibland diskuteras de i relation till varandra. Längre än så kommer inte forskningen. Att värdera effekter är en politisk fråga, vilket vi kommer tillbaka till i rapportens näst sista kapitel. Forskningen kan ge många svar, men inte alla.

Tillvägagångssätt

Uppdraget som den här rapporten är ett resultat av anger att en litteraturgenomgång ska genomföras i syfte att ge kunskap om hur företeelser som marknadisering, granskning och administration påverkar varandra i praktiken, i en

kommunal kontext. Det framgår också att tonvikten ska ligga på empiriska studier snarare än på modeller och koncept. En litteraturgenomgång motiveras av att det i dagsläget saknas en översikt av kunskapsläget på området, vilket behövs för att kunna gå vidare med empiriska studier (Massaro, Dumay och Guthrie 2016). En förklaring är att frågan som studien tar avstamp i inte behandlas inom ett, utan många, forskningsfält och vetenskapliga discipliner.

Utöver att kartlägga kunskapsläget syftar studien till att ge förslag på vidare forskning. Vi har därför sammanfattat resultatet i två huvudrubriker, vad vi vet och vad vi inte vet. Under dessa rubriker sammanfattar vi några viktiga iakttagelser om kunskapsläget. Det är med utgångspunkt i dessa som vi skisserar våra förslag på områden för vidare forskning.

Litteraturgenomgångar förutsätter systematik. Vi har inte strikt tillämpat någon specifik metodologisk modell för hur sådana bör genomföras. Däremot har vi inspirerats av både dem (till exempel Massaro, Dumay och Guthrie 2016) och tillvägagångssättet i andra litteraturgenomgångar (exempelvis Hallin och Siverbo 2002). Vi inledde arbetet med att bestämma omfattningen på studien genom att definiera innebörden av de två centrala begreppen i studien: marknadsisering och kostnader. Detta använde vi sedan som en utgångspunkt när vi sökte efter litteratur. Vi fokuserade på studier i svensk offentlig sektor även om denna avgränsning inte har kunnat göras fullt ut. Exempelvis är vissa studier komparativa medan andra tydligt bygger på studier genomförda i andra länder, vilka därmed måste tas i beaktande.

Först sökte vi efter tidigare kunskapsöversikter och utvärderingar om marknadsisering och andra närliggande ämnen. Det resulterade i ett drygt tiotal kunskapsöversikter, där några är publicerade som vetenskapliga artiklar, andra som rapporter. Vi har också tagit del av myndighetsrapporter som behandlar frågan.

Därefter gjorde vi sökningar i Google Scholar. Vi använde sökord (enskilt och i kombination) som marknad, beställar-utförarmodell, entreprenad, prestationsersättning, konkurrens med mera. Vi kombinerade också dessa sökord med sökord för sektorer till exempel skola, vård och omsorg. Vi gjorde också en särskild genomgång av fem tidskrifter med nordisk hemvist (Scandinavian Journal of Public Administration, Nordisk Administrativ Tidskrift, Nordiske Organisasjonsstudier, Statsvetenskaplig tidsskrift, Scandinavian Journal of Management) samt en internationell tidskrift där vi vet att flera svenska studier om New Public Management är publicerade. I dessa tidskrifter gick vi igenom titlar och abstract (där det bedömdes rimligt) för 2015–2017 års nummer. På

så vis fann vi artiklar varifrån vi kunde söka oss vidare, via deras referenslistor, till ytterligare relevanta publikationer, enligt ett snöbollsurval.

Vi använde också våra forskarnätverk och var i kontakt med flera forskare som studerat olika aspekter av marknadsiering bland annat administration och transaktionskostnader. Via dem fick vi länkar till artiklar och tips om vidare läsning. Vi har också dragit nytta av tidigare forskningsprojekt där vi behandlat litteratur om bland annat upphandling, inter-organisatorisk styrning och offentlig granskning (Ek 2012; Ek Österberg 2016; 2017; Ek Österberg och Kastberg 2017).

Bearbetningen av materialet resulterade i en tematisering av den samlade kunskapen som delvis speglar de frågor som står i centrum för analyserna. Det första temat var givet, utifrån studiens inriktning och handlade om studier som uttryckligen undersöker kostnader. Dessa studier kom vi att sortera i tre undergrupper: övergripande studier om kostnadsutveckling på politikområdesnivå (ofta utvärderingar), studier om kostnadsutveckling på organisationsnivå (totalkostnader och studier om resursfördelningsmodeller) samt studier om transaktionskostnader. Eftersom vår definition av kostnader inkluderar också andra effekter tematiserade vi också dessa. Studier som undersöker effekter på måluppfyllelsen sorterades för sig och delades in i undergrupper: studier om effekter på kvalitet, studier om effekter på mångfald och företagande och så vidare. Ett annat tema berör granskning, administration och ansvarsutkrävande. Det är studier som på ett indirekt sätt kan kopplas till marknadsiering men som på flera sätt nyanserar de transaktionskostnadsteoretiska studierna genom att beskriva hur och varför dessa system etableras, vad det betyder (och ibland, om och i så fall varför dessa system drivs fram av marknadsieringen). Vi sorterade också ett antal studier under rubriken förtroende och tillit, dit också diskussionen om professioners handlingsutrymme fördes. Dessa teman ligger till grund för presentationen i kapitel 3.

I de studier vi har gått igenom kunde vi se, när vi ställde studierna mot varandra, att forskningsresultaten ofta drar åt olika håll och att det som beskrivs som ett tydligt resultat i en studie (i en specifik kontext) långt ifrån alltid rymmer med andra forskningsresultat. Kostnadsutvecklingen på politikområdesnivå är ett sådant tydligt exempel, effekter på kvalitet ett annat. Samtidigt kunde vi se flera områden där forskningsresultaten pekar i samma riktning, till exempel studier om kundens roll i kundvalsmodeller. I rapportens avslutande del summerar vi dessa iakttagelser vilka också utgör grunden för våra förslag på vidare forskning.

2. Offentliga marknader: motiv och syften

Det finns många argument för att införa marknader i offentlig sektor. Det kanske främsta argumentet är att marknader borgar för ett mer effektivt resursutnyttjande, genom konkurrens som drivande mekanism. Kvalitetsvinster och individens rätt till valfrihet är andra vanliga argument för marknader. Marknaders fördel har också ofta speglats mot förvaltningens nackdel, där den klassiska förvaltningsmodellen beskrivits som “stel, okänslig och svårstyrd” (Ahlbäck Öberg och Widmalm 2016).

Samtidigt påpekar kritiker att marknader i den offentliga sektorn inte är riktiga marknader och därmed riskerar att misslyckas. Vad som är en riktig marknad är emellertid oklart. Vanligtvis är det idealet om den rena marknaden (Andersson, Erlandsson och Sundström 2017) som åsyftas. Detta ideal har i empiriska studier av marknaders praktik dock visat sig stämma ganska dåligt också med hur marknader i privat sektor fungerar (se till exempel Brunsson och Hägg 1992/2010; Björkman, Fjaestad och Alexius 2014). Marknader är överlag organiserade företeelser, där stater, branschorganisationer, internationella standardiseringsorganisationer och certifieringsföretag på olika sätt försöker påverka hur marknadens aktörer agerar och inom vilka ramar de kan och får agera (Brunsson och Jacobsson 2000). Offentliga marknader utgör här inget undantag, mer än att de var och en är organiserade på sitt sätt – precis som andra marknader.

Debatten om marknader i offentlig sektor är både omdiskuterad och politiskt laddad (se Ahlbäck Öberg och Widmalm 2016). Det beror bland annat på de värden som anses prägla privat respektive offentlig sektor. Innan vi beskriver vanliga motiv och syften i marknadsreformer ska vi därför utveckla diskussionen om vad som utgör den offentliga särarten, och vad som därmed avses med oförenliga värden.

Offentlig särart

I temanumret "Politikens särart i en tid av marknadisering" i Statsvetenskaplig tidskrift (2015) diskuterar Millares, Nyberg och Strandberg hur vi (forskare) kan förstå marknadisering i offentlig sektor. De menar att det finns en problematik i hur forskare förhåller sig till begreppen marknad och politik. Marknad och politik är inte så tydligt avgränsade som vi ibland gör gällande, hävdar de med hänvisning till bland andra Polyani (1944). Causula Vifell och Ivarsson Westerberg (2013) menar att distinktionen mellan offentligt och privat visserligen gör det lättare att förstå och förhålla sig till verkligheten, men att dessa sektorer inte existerar skilt från varandra i praktiken. Ahrne, Aspers och Brunsson (2015) gör också tydligt att marknad och organisation är att betrakta som teoretiska konstruktioner vars empiriska motsvarigheter är långt ifrån lika renodlade.

En som var tidigt ute att tydliggöra distinktioner mellan samhällets olika organisationer var företagsekonom Sven-Erik Sjöstrand (1985). Han kategoriserar organisationer i fyra olika sorter: företag, förvaltningar, föreningar/frivilligorganisationer samt familjen. Företag förknippas i huvudsak med den privata sektorn medan offentlig verksamhet främst associeras med förvaltningar. Trots att hybriditet pekats ut som ett alltmer utmärkande drag för offentliga organisationer är frågan om vad som utgör särarten för offentliga organisationer fortsatt aktuell.

Den offentliga sektorn vilar på en demokratisk grund där en folkvald ledning är ansvarig för medborgarna och för väljarna (Rothstein 2010). En offentlig verksamhet upphör enbart om det fattas ett politiskt beslut om att verksamheten inte längre ska bedrivas. Målet med offentlig och privat verksamhet skiljer sig också åt. Det talas ibland om ett mål-medel dilemma. Vinst (eller god ekonomi) är målet för företaget, medan det för offentliga organisationer är ett medel för att uppnå andra mål (Hood 1991). Ett annat utmärkande drag för offentliga organisationer är att de hanterar komplexa uppgifter och problem. Med det följer också särskilda utmaningar när det gäller att mäta effekter av insatser på ett tydligt sätt (Modell och Grönlund 2006). Det råder ofta en lång tidsförskjutning mellan insats och effekt och det är ofta svårt att belägga kausalitet.

Domänteori (Kouzes och Mico 1979) kan också användas för att beskriva komplexiteten i offentlig sektor. Enligt den här teorin består offentliga organisationer av tre olika domäner som har sin utgångspunkt i olika logiker: den politiska, den administrativa och den professionella. Den politiska domänen består av förtroendevalda politiker som är de som är ytterst ansvariga för verk-

samheten inför medborgarna. Den administrativa domänen består av politiska tjänstemän som befinner sig i gränslandet mellan den operativa verksamheten och politiken och har till uppgift att genomföra och implementera politiska beslut. I den operativa verksamheten återfinns den professionella domänen som är de som träffar medborgarna och står för serviceproduktionen. Eftersom de olika domänerna tjänar olika syften och har sin grund i olika utgångspunkter hamnar de ofta i konflikt med varandra. Särskilt komplex är relationen mellan den professionella domänen och de två andra eftersom en profession kännetecknas av att de har unik kunskap för att kunna bedöma enskilda fall. Det innebär att yrkeskompetensen är svårbedömd för någon som inte tillhör samma profession. Ett kännetecken för en profession är därför att den är autonom i relation till andra domäner, hierarkiska styrningsinitiativ eller andra marknads krafter (Noordegraaf 2007).

Den fria marknaden och offentliga kvasimarknader

När man talar om den fria marknaden hänvisar man till en ideologisk, moral-filosofisk och ekonomisk uppfattning om hur samhället och människor fungerar. Föreställningar om den fria marknaden går tillbaka till 1700-talet och till liberalismens grundare, Adam Smith (2013). Enligt Smith styrs ekonomin genom naturliga lagar där förmågan att skapa välstånd i samhället fungerar bäst då människor interagerar fritt på marknaden utan ingrepp och hinder från staten. Även nationalekonomer som Friedrich von Hayek (2015) förespråkade idén om den fria marknaden. Oavsett argument om varför fria marknader är det optimala ekonomiska systemet i samhället, bygger en fri marknad på konkurrens mellan privata aktörer där priser baseras på utbud och efterfrågan på marknaden. Att en individ drivs och agerar utifrån sitt egenintresse kommer indirekt att gynna samhället och kollektivet i stort. Priset regleras av konkurrens, utbud och efterfrågan på marknaden - när utbudet är större än efterfrågan sjunker priset och vice versa. När marknaden har ett stabilt läge mellan utbud och efterfrågan uppstår jämvikt. Den fria marknaden bygger även på föreställningen om att alla individer är rationella nytto-maximerare. Rationell, i den mening att beslut om vilken produkt eller tjänst som köps baseras på att man vägt in all tänkbar information som finns att ta del av för att sedan välja det som bäst passar in på sin egenupprättade kravprofil. På det här sättet kommer endast företag som lever upp till kundernas krav och förväntningar gällande pris, kvalitet, leveranstid och liknande att väljas framför andra aktörer som sedermera kommer att gå i

konkurs. På så sätt reglerar marknaden själv utbudet och efterfrågan utan statlig reglering.

Offentliga marknader skiljer sig på avgörande punkter från denna idé om marknaden. Le Grand och Bartlett (1993) är ofta en refererad källa i kvasimarknadsteorin. De beskriver en situation där ett offentligt monopol ersätts med konkurrens mellan flera aktörer, vilket ger upphov till en annorlunda marknad, en kvasimarknad. Författarna pekar i huvudsak på tre skillnader mellan en kvasimarknad och andra marknader. För *det första* finns det inte ett mål bland alla aktörerna att gå med vinst, även om det föreligger konkurrens. Alla aktörer på kvasimarknaden behöver inte vara företag utan kan också vara ideella organisationer. För *det andra* bestäms inte priset på varan eller tjänsten av utbud och efterfrågan. Det är därför inte heller priset som styr kunders val i kundvalsmodeller utan istället verksamhetens kvalitet. För *det tredje* har utkontrakterad verksamhet inte valts av konsumenten utan av den som upphandlat tjänsten (se också Norén 2000). Kastberg (2002) summerar innebörden av offentlig marknad på följande sätt:

“Med offentlig marknad åsyftas de organisatoriska lösningar där flera aktörer konkurrerar med varandra om att få producera en vara eller utföra en tjänst samtidigt som det offentliga fortfarande har ett ansvar för att det faktiskt sker en produktion av varan eller tjänsten.” (Kastberg 2002 sidan 28)

Mot bakgrund av detta finns det skiljelinjer mellan fria och offentliga marknader och det finns också värden i det offentliga som inte återfinns i privat sektor. Därför fanns det också vid introduceringen till marknadslösningars praktik både förespråkare och motståndare till denna utveckling.

Marknadisering - förhoppningar och farhågor

Kritiken mot den traditionella förvaltningsmodellen som tog fart under 1970- och 80-talet och som ligger till grund för marknadiseringen var mångfacetterad och kom från både höger och vänster (se Ahlbäck Öberg och Widmalm 2016 för en sammanfattning av den historiska utvecklingen). Kritiken från vänster handlade i första hand om att staten inte hade lyckats driva fram effekter och skapa exempelvis ett jämlikt samhälle. Kritiken från höger var av ett annat slag. Där var de huvudsakliga argumenten att statsapparaten var alldeles för stor och ineffektiv, och heller inte anpassad till brukarna. Författarna skriver:

“Att den offentliga sektorn behövde reformeras rådde det alltså enighet om (...). Vänstern ville demokratisera förvaltningen medan högern eftersökte nedskärning och effektivisering, men lösningen på dessa problem blev intressant nog densamma.” (Ahlbäck Öberg och Widmalm 2016 sidan 10)

Marknadsbaserade reformer var en del i det reformpaket som i sjösattes och som vi idag, ibland lite onyanserat, kallar New Public Management (se Karlsson 2017 för en diskussion om detta). De marknadsbaserade reformerna var, och är fortfarande, politiskt känsliga och ideologiskt laddade (Mattisson 2013). Tanken är att konkurrens mellan utförare ska generera effektivisering samtidigt som kvaliteten upprätthålls (eller ökar). Likvärdighet, som är ett centralt värde i offentlig sektor, måste också upprätthållas. Men andra förhoppningar har också knutits till marknadslösningar. Med tiden har till exempel mål om valfrihet, brukardelaktighet och mångfald i serviceutbudet ställts i förgrunden (se till exempel regeringens proposition 2008:09/29).

Det har dock inte saknats motargument och många av dessa tar fasta just på den offentliga särarten (se Kastberg 2010). Motargumenten är ofta de omvända mot de som förespråkare för marknadsiseringen framhåller. I antologin *Konkurrensens konsekvenser* (2011) med Laura Hartman som redaktör listas ett antal farhågor med marknadsisering av den offentliga sektorn. En sådan farhåga är att förhoppningen om kostnadseffektivitet inte alls kommer att införlivas, utan tvärtom, att marknader kommer att driva upp kostnaderna. En annan farhåga är att kvaliteten kommer sjunka. Ytterligare en farhåga är att fler aktörer kan betyda att det skapas en överkapacitet som i sig är kostsam för det offentliga som ska finansiera verksamheten. Ökad byråkrati, till följd av ökat krav på granskning och dokumentation pekas också ut. Det finns också ideologiska argument som kan användas både för och emot marknadsisering, där individuella rättigheter ställs mot kollektivet.

En annan farhåga som lyfts fram i samband med valfrihet inom det offentliga är att det kommer att leda till segregation. Resursstarka individer kommer att bruka valfriheten i större utsträckning än de som inte klarar detta, vilket kommer att leda till en sämre situation för den sistnämnda gruppen. Kastberg (2010) skriver att argumentet är särskilt framträdande inom kundvalssystemet i skolan eftersom valfriheten på skolmarknaden kan leda till att högpresterande elever eller duktiga lärare väljer att byta till en bättre skola, vilket i sin tur medför att de skolor som har sämst förutsättningar får det ännu sämre och att fler

elever flyttar. Detta skapar en negativ spiral där skillnaderna mellan skolorna blir allt större.

3. Forskning: marknadseringens kostnader

Under de senaste 30 åren har forskare inom ett flertal vetenskapliga discipliner intresserat sig för marknadseringen i offentlig sektor. Det har resulterat i en mängd studier på området. Därtill finns rikligt med utvärderingar, efterfrågade och beställda av myndigheter och intresseorganisationer som behandlar villkor för, genomförande och konsekvenser av marknadsskapande. I den här kunskapsöversikten fokuserar vi på empiriska forskningsstudier i svensk offentlig sektor, i första hand på kommunal nivå. En del av dessa studier berör uttryckligen kostnader förknippade med marknadsering. Andra studier berör kostnader som indirekt kan hänföras till marknadsering, exempelvis studier om kostnader för ökad granskning och administration. Det finns också en stor mängd studier som inte uttryckligen behandlar kostnader men som beskriver och analyserar olika effekter av marknadsering som skulle kunna förstås som kostnader. I det här kapitlet presenterar vi forskningsresultat från samtliga tre kategorier av studier. Studierna om kostnader presenteras i ett eget avsnitt. Därefter följer ett avsnitt om effekter av marknadsering, sorterade tematiskt. Men först presenterar vi några tidigare kunskapsöversikter om företeser som ryms inom, eller relaterar till, marknadsering. Vad dessa kunskapsöversikter genererat och vad lär de oss om marknadseringens kostnader är således temat för avsnittet som nu följer.

Tidigare kunskapsöversikter

Vi har gått igenom ett tiotal kunskapsöversikter som behandlar marknadsering eller aspekter av marknadsering. Nationalekonomen Fredrik Andersson konstaterar 2002 i en *kunskapsöversikt om konkurrensutsättning på kommunal nivå*, skriven på uppdrag av Svenska Kommunförbundets FoU-råd, att det finns gott om forskning internationellt, och dessutom en stor mängd konsultrapporter på temat. Däremot menar författaren att det saknas empiriska studier där förutsättningarna liknar de som råder i Sverige, men några studier har ändå gjorts

inom området. De slutsatser som författaren presenterar går åt båda riktningar och någon enhetlig bild av hur marknadseringen har fallit ut i svensk offentlig sektor ges inte. Andersson skriver exempelvis att valfrihet inom skolan har inneburit både positiva och negativa effekter samtidigt som han påpekar att effekter av kundval kartlagts i förhållandevis låg grad överlag. I uttalanden om kostnader och kvalitet skriver författaren att de studier som presenterats i kunskapsöversikten visar på att kostnaderna tenderar att minska och att kvaliteten för verksamheten visat sig både förbättrats och försämrats. Detta indikerar, menar han, att det behövs mer forskning på området.

På uppdrag av Sveriges kommuner och landsting (SKL) skrev Ulrika Winblad, Caroline Andersson och David Isaksson vid institutionen för folkhälsa och vårdvetenskap, Uppsala universitet, år 2009 en *kunskapsöversikt om kundval i äldreomsorgen*. I den framhåller de att det saknas forskning om vilken funktion kundvalsmodeller fyller och vilka effekter de för med sig, särskilt ur ett brukarperspektiv. De påpekar också att kommunens roll i kundvalssystemet borde studeras närmare. Det inkluderar både kommuners eget arbete med kvalitetsuppföljning och kommunens arbete för att rusta brukarna att välja utförare på ett medvetet och informerat sätt. Författarna baserar dessa slutsatser på en genomgång av empiriska studier och andra rapporter som behandlar kundval i äldreomsorgen. I en av dessa rapporter som refereras diskuteras kostnaderna för kundval. Slutsatsen som dras i den rapporten är att kundval inte tycks driva på kostnaderna i äldreomsorgen. Den enda kostnaden som tenderar att öka är kostnaden för administration. Detta, resonerar Winblad, Andersson och Isaksson, har att göra med den information brukarna måste delges för att ha möjlighet att göra val.

En *kunskapsöversikt om kundval* är också vad företagsekonomen Gustaf Kastberg ger sig i kast med, också på uppdrag av SKL. I denna refereras forskning, svensk och internationell, från olika politikområden. Kastberg konstaterar att kunderna i olika sektorer gör aktiva val i olika hög grad, till exempel tenderar kunder i skolan att vara mer aktiva än kunder i äldreomsorgen. Det finns också variation inom sektorerna, menar författaren, och refererar studier som visar att individer med hög utbildningsnivå och god socioekonomisk ställning enklare axlar rollen som kund (det vill säga gör aktiva val). Kundrollen kan således inte tas för given utan formas och ges olika innebörd mellan grupper av individer (se också Hultqvist 2008). I kunskapsöversikten lyfts också flera studier fram som berör informationen som delges kunderna i kundvalsmodeller och Kastberg drar slutsatsen att informationen ofta är av låg kvalitet och av sådan karaktär att

jämförelser svårligen kan göras. Att öka och förbättra informationen är en väg framåt, men kundernas användning av informationen måste också tas i beaktande, menar Kastberg baserat på de studier han refererar, i synnerhet grupper och individers (varierade) förutsättningar att tillgodogöra sig information. Vilken information kunder verkligen behöver för att kunna göra välgrundade val i praktiken behövs det mer forskning om, konstaterar författaren.

I kunskapsöversikten av Kastberg presenteras också studier om utbudet på kundvalsmarknader och en slutsats som dras är att "naturliga" faktorer som geografisk belägenhet har betydelse, men också utformningen av regler och resursfördelning. Särskilt resursallokeringsmodellerna är värda att lyfta fram eftersom litteraturen pekar på en problematik med prestationsfinansiering och totalkostnadernas utveckling. Slutsatsen är att det inte verkar finnas ett optimalt system och att det är tvivelaktigt, baserat på de studier författaren funnit, om ambitionen att kostnadseffektivisera verksamheten har infriats.

Transaktionskostnader är en annan typ av kostnad som studerats och där menar Kastberg att den befintliga litteraturen inte ger några svar alls. En annan effekt som gäller utbudssidan är att konkurrensen tycks driva fram utveckling och att det, åtminstone inom en del sektorer, ger upphov till att företagen på marknaden nischar sig alltmer. Generellt är dock studierna om kundvalsmodellernas inverkan på företagande, arbetsmarknad och löneutveckling få. En intressant slutsats i kunskapsöversikten är att mycket få aktörer slås ut från kundvalsmarknader. Förklaringen kan vara att efterfrågan är så pass hög att alla producenter får sin del av kakan (även om detta, på en fungerande marknad, borde vara en signal som får fler aktörer att etablera sig). En annan tolkning är att de producenter som riskerar att förlora kunder gör förbättringar som gör att de behåller sin kundgrupp (vilket i sådana fall är en positiv effekt av konkurrensutsättning), resonerar författaren.

I kunskapsöversikten presenteras också en mängd studier om andra typer av effekter av kundvalsmodeller. Exempelvis påpekas att flera studier undersökt om kundernas inflytande har ökat, vilket det tycks ha gjort. Det finns dock skillnader mellan sektorer. Vissa kvalitetsaspekter, till exempel upplevd servicegrad, tillgänglighet och bemötande tenderar också att ha stärkts i kundvalsmodellerna. Inom skolans område har studier genomförts om kundvalets effekter på prestationer (högre betyg) men en sådan effekt kan inte beläggas om man betraktar dessa studier samlat. På aggregerad nivå tycks det också finnas ett samband mellan kundval och ökad segregation, men sambanden är, enligt Kastberg, svåra att fastställa och forskningen är inte entydig.

Tankesmedjan Studieförbundet Näringsliv och samhälle (SNS) publicerade år 2011 en omskriven rapport med Laura Hartman som redaktör med titeln Konkurrensens konsekvenser – vad händer med svensk välfärd? Rapporten är en *kunskapsöversikt om effekterna av konkurrens i välfärden*. De största välfärdsområdena går igenom i rapporten: förskolan och skolan, hälso- och sjukvården, individ- och familjeomsorgen, arbetsmarknadspolitiken samt omsorgen av äldre och funktionshindrade. Rapportens viktigaste slutsats är att det finns för få studier och därmed brist på kunskap om vilka effekter konkurrens har haft för välfärdssektorn i stort. Det går därför inte att fastslå om de förhoppningar som fanns vid reformernas införande, det vill säga om kvalitetsvinster och kostnadsbesparingar har realiserats. Metodologiska problem som adekvata mått på kvalitet och tillgång till gedigen statistik över kostnader är en förklaring som pekas ut.

Att öka andelen småföretag på marknaden var en förhoppning vid införandet av kundval, vilket i sin tur skulle medföra ökad pluralism på välfärdsmarknaden. Att stora bolag dominerar välfärdsmarknaderna problematiseras i rapporten mot denna bakgrund. Andra intentioner som lyfts fram och vars effekter, enligt Hartman, kan problematiseras är ökad mångfald (i skolan) och förbättrade prestationer (också i skolan). Samtidigt finns belägg för att åtminstone en del av de farhågor som fanns i början har infriats. I huvudsak handlar det om betygsinflation och ökad segregation.

En positiv effekt som pekas ut är att vårdval i primärvården har lett till ökad tillgänglighet (fler aktörer samt utökade öppettider). Dessutom verkar vårdvalet i primärvården faktiskt användas och till de mest flitiga väljarna hör personer med lägre inkomster. De som valt en privat utförare är också mer nöjda, detta gäller både för elever och föräldrar i friskolor och patienter i primärvården. Däremot kan några övergripande och generella slutsatser om effekter på kvalitet, fördelning och effektivitet inte ges i Hartmans rapport.

Hartman menar att kunskapsöversikten visar flera intressanta resultat om förutsättningar för fungerande marknader. Satsningar behöver göras på bättre statistiska underlag och öppna jämförelser. Framtida regelförändringar skulle kunna göras så att det möjliggör jämförande analyser. Exemplet som ges är att man skulle kunna avgränsa nya regler till ett geografiskt område för att på så vis skapa möjligheter till jämförande studier. Om marknader behöver regleras i syfte att fungera bättre är också en fråga som diskuteras. Detta bör i så fall göras med försiktighet, påtalar Hartman, eftersom långtgående regleringar riskerar att hämma innovationskraften på marknaden. Slutligen diskuterar Hartman de

svenska välfärdsmarknaderna i relation till Le Grand och Bartletts (1993) kriterier för en välfungerande kvasimarknad, och konstaterar att de flesta villkoren inte kan anses vara uppfyllda. Att välfärdsmarknaderna inte är färdigutvecklade är en sak vi säkert vet, menar hon.

En annan *kunskapsöversikt om utvecklingstendenser kring organisation och styrning på den lokala nivån* är skriven av företagsekonomen Ola Mattisson (2013) på uppdrag av utredningen för en ny kommunallag. Syftet med kunskapsöversikten var att samla goda exempel och välfungerande sätt att strukturera, organisera och styra kommuner och landsting. I ett av kapitlen presenterar han svenska erfarenheter av bolagisering och konkurrensutsättning. Mattisson beskriver utvecklingen och menar att fokus med tiden har skiftat från upphandlingsförfaranden och kontraktskonstruktioner till uppföljning för att säkerställa en god kvalitet. Mattisson konstaterar också att det genomförts många studier om olika NPM-orienterade reformers effekter i specifika organisationer i svensk offentlig sektor:

“I Sverige har det t.ex. gjorts många studier där man utifrån ett managementperspektiv studerar någon NPM-komponent som t.ex. verksamhetsmätt (Ramberg, 1997), resultatenheter (Hellström, 2002), kontraktstyrning (Bryntse, 2000), eller konkurrensutsättning (Mattisson, 2000). Utfallet i dessa studier är blandat och såväl positiva som negativa effekter har observerats och det finns kunskap om hur enskilda tekniker kan tillämpas i sitt sammanhang.” (Mattisson 2013 sidan 12)

Det kan vara problematiskt att jämföra studier eftersom själva konceptet (NPM) med alla dess dimensioner definieras olika (se också Karlsson 2017). En effekt som pekats ut i forskningen, som Mattisson lyfter fram, är expanderande system för utvärdering och uppföljning av prestationer och resultat som driver styrningen mot det mätbara samtidigt som det ger upphov till omfattande administrativt arbete. Mattisson understryker också, i likhet med Kastberg (2010) och Winblad, Andersson och Isaksson (2009), att medborgare ofta har svårt att agera i rollen som kund. Som kund i välfärdssystemet är man ofta svag och i behov av hjälp, stöd eller vård.

Mattisson menar att det saknas stora empiriska studier. Ett område som förtjänar vidare forskning rör utvecklingen av kvalitet, särskilt i relation till förändringar i kostnader. Om anbudskonkurrens i upphandling driver fram lägre priser kan detta få negativa konsekvenser för kvaliteten. Om detta möts med

mer utvecklade kvalitetsuppföljningssystem kan (bör?) kostnaderna för dessa ställas i relation till de lägre priserna.

Brukarens roll och ställning är också något som diskuteras av Urbas med flera (2015) i en *kunskapsöversikt om valfrihetssystem inom primärvården och personer med intellektuell funktionsnedsättning*. Den övergripande slutsatsen som framgår av artikeln är att området – valfrihetssystem inom primärvården och vuxna med intellektuell funktionsnedsättning – är utforskat. Författarna menar att det inte går att dra några slutsatser kring vilka effekter valfrihetssystem har inneburit för utsatta grupper som har en betydligt nedsatt beslutsförmåga. Forskarna efterfrågar mer empirisk kunskap om hur vuxna med intellektuell funktionsnedsättning uppfattar, använder och nyttjar valfriheten. Det finns också ett behov i forskningen av att kartlägga vilken roll valfriheten har vad gäller rätten till adekvat vård, i synnerhet för personer eller grupper som i regel har ett större behov av vård än andra grupper. Hur valfrihetssystemet kan utvecklas eller anpassas för att bättre möta den här gruppen vårdtagare samt vilken roll anhöriga och övriga stödpersoner spelar är också områden där ytterligare forskning efterfrågas av författarna.

En annan nyligen publicerad artikel på samma tema fokuserar på *valfrihetens effekter på rätten till jämlik vård* och är skriven av Bo Burström med flera (2017). De undersöker vilken inverkan valfrihetsreformen inom hälso- och sjukvården har haft på målet med att utjämna de skillnader som finns vad gäller en jämlik vård och omsorg. Artikelns syfte är att presentera vilka effekter som har identifierats av andra forskare, identifiera kunskapsluckor samt ge förslag på empiriska studier.

Författarna konstaterar att det sedan 2010 har etablerats 270 nya vinstdrivande aktörer på marknaden. Dessa har främst etablerat sig i stora städer och i områden med god befolkningstillväxt där medborgare har en god socioekonomisk situation. Studien visar också att antalet besök på vårdcentraler har ökat, speciellt för personer som har ett lägre vårdbehov. Samtidigt har valfrihetsreformen haft en negativ inverkan på tillhandahållandet av tjänster för vårdtagare med mer komplexa vårdbehov. Författarna diskuterar den eventuella omfördelning av resurser som detta innebär och problematiserar resursfördelningsmodeller som enbart baseras på efterfrågan. Det finns en risk, menar de, att personer med lägre vårdbehov gynnas på bekostnad av patienter med omfattande vårdbehov. Dessa, och andra långsiktiga effekter på likvärdigheten, behöver undersökas vidare i framtiden, konstaterar de.

I en intressant rapport från Statskontoret (2012) görs en *kartläggning av utvärderingar av om- och avregleringar för olika marknader inom offentlig sektor*, däribland förskola, kollektivtrafik, primärvård (vårdval enligt LOV) och skola. Uppdraget avser utvärderingar med start från 1980-talet och framåt och de mest framträdande aktörerna har varit statliga myndigheter, ESO, SKL, LO, SNS och Svenskt Näringsliv. Statskontoret skriver att uppdraget inbegriper att kartlägga olika effekter som har uppmärksammats i utvärderingar snarare än hur marknaderna faktiskt fungerar eller inte fungerar.

De konstaterar att effekterna varierar mellan de olika marknaderna men trots detta kan några gemensamma iakttagelser och utmaningar uppmärksammas. En sådan handlar om att det har visat sig vara svårt att mäta utfallet av en om- eller avreglering i termer av måluppfyllelse. Det är också svårt att isolera förändringen från andra faktorer (Statskontoret 2012). Förskolan är det politikområde där det har genomförts minst antal utvärderingar varför kunskapen om marknadseringens effekter på det här området är särskilt liten. En annan iakttagelse som lyfts fram i rapporten är att det som är enkelt att mäta och följa upp ofta är det som hamnar i fokus för utvärderingarna. De effekter som inte lika lätt låter sig mätas och kvantifieras har i utvärderingarna varit svåra att operationalisera. Som ett resultat av detta finns det ofta brister i datamaterialet och i tillvägagångssättet. Exempelvis likställs ofta kvalitet med kundnöjdhet och mångfald med antalet aktörer.

Statskontoret uppmärksammar också att ett mål med en reform också kan vara ett medel för att uppnå andra mål eller värden. Valfrihet inom välfärden pekas ut som särskilt intressant i sammanhanget. Valfrihet kan både ses ha ett egenvärde i sig självt och betraktas som ett medel för att uppnå andra värden, exempelvis inflytande för elever eller patienter. Statskontorets kartläggning visar att utvärderingarna i huvudsak studerar valfriheten i den senare bemärkelsen - det vill säga som medel för att uppnå andra mål och värden. Det saknas därmed utvärderingar som lägger fokus på valfrihetens värde i sig, vilka förutsättningar som de facto finns för valfrihet eller i vilken grad som valfrihet faktiskt gör sig gällande i praktiken. Statskontoret menar att utvärderingarna snarare fokuserar på antalet aktörer, mångfalden dem emellan och därefter drar slutsatsen att kriterierna för valfrihet antas vara uppfyllda.

Av de politikområden som Statskontoret går igenom i sin rapport är effekterna av friskolereformen de i särklass mest studerade. Ekonomi, segregation, betygsutveckling och likvärdighet är exempel på effekter som studerats. När det gäller studier om kostnader hänvisar Statskontoret till flera studier om kostna-

der för enskilda skolor (Vlachos 2011; Skolverket 2011) och för kommuner (till exempel Skolverket 2004). Dessa studier baseras i princip på samma data-material om kostnadsutvecklingen. Resultaten och slutsatserna varierar dock. Det beror på att metoder för att definiera exempelvis resultat, konkurrens och kostnader varierar och utvärderingarna ger därför inga entydiga svar. Variationen i begreppsdefinitioner, i kombination med bristen på tillgänglig data och empiri, är något som Statskontoret menar genomsyrar de studier som återfinns i utvärderingen. Ibland saknas data helt, ibland är problemet att data inte är jämförbara över en längre tidsperiod. En annan metodologisk svårighet handlar om möjligheterna till att isolera effekter och uttala sig om kausalitet.

Slutligen menar författarna till rapporten att det i allmänhet är svårt att presentera och identifiera några övergripande effekter om av- och omregleringar eftersom de politikområden som varit föremål för förändring skiljer sig åt. Exempelvis är friskolor inte en homogen grupp (stor koncern eller ett litet företag, landsortskommun eller storstadsområde) och primärvårdvalsmarknaden är snarare flera delmarknader med sin specifika struktur. Att tala om övergripande generella effekter riskerar därför att leda fel, menar Statskontoret.

I en nyligen publicerad *ESO-rapport om styrning i offentlig verksamhet* av Per Molander (2017) behandlas förändringar i offentlig sektor under de senaste decennierna, bland annat att vi samarbetar och konkurrerar med privata aktörer i högre utsträckning än tidigare. Författaren ställer sig frågan om målen med reformerna har infriats och om verksamheterna har erhållit en högre inre- och yttre effektivitet. Författaren understryker den offentliga sektorns särart och menar att dess logik är fundamentalt olik den privata sektorn.

Molander menar att en övergripande observation handlar om att de motiv för offentliga åtaganden som kommer fram i analysen är viktigare än vad standardbetonad ekonomisk utredning, det vill säga traditionella kostnadsbesparingar kan kartlägga. Att man inte har tagit detta i beaktning har medfört att utfallet av reformerna har blivit sämre än vad man hade väntat. Vidare menar författaren att det både finns positiva och negativa effekter som har identifierats av reformerna med grund i NPM. Till de positiva hör ett ökat utbud och sänkta kostnader vilket har att göra med att verksamheter har utsatts för konkurrens och möjliggjort alternativ och valfrihet snarare än om i vilken driftsform den sker i. Till de negativa effekter som registrerats hör problem med kvalitet, en ökad belastning för budgeten samt att det föreligger en ökad risk för korrup-tion.

Marknadseringens effekter sammanfattas av författaren enligt följande. Utbudet ökar men detta är inte likformigt. Det är vissa kunder och områden som får ta del av det ökade utbudet. Det påtalas också att det går att identifiera en viss tendens till omvänd selektion av brukare hos de privata aktörerna på marknaden. Dock medför det ökade utbudet att förutsättningarna för att kunna tillgodose brukarnas önskemål ökar. Molander pekar också på att budgetbelastningen förblir oförändrad eller ökar. En annan iakttagen effekt är att studier om konkurrensen i skolan visat på betygsinflation som i sin tur riskerar att urholka betygets värde och förmågan att vara en indikator på kvalitet. En effekt av det fria skolvalet och skolornas "sortering" är att spridningen av betygen också har ökat mellan skolor. Slutligen menar Molander att de effekter som har identifierats för en svensk kontext stämmer överens med internationella erfarenheter som har liknande system med marknadsinslag.

Molandere rapport är inte utan kritik. Nationalekonomen Henrik Jordahl (2017) har skrivit ett inlägg i ekonomisk debatt där han är mycket kritisk till Molandere slutsatser. Han menar att Molander jämför verkligheten mot ett teoretiskt ideal på ett orimligt och orättvist sätt. Kritik framförs också mot studiens genomförande och urval av studier. Allvarlig kritik riktas också mot slutsatserna är politiskt färgade och att NPM-kritisk litteratur haft företräde. Jordahl skriver: *"Eftersom slutsatserna inte följer analysen måste omdömet bli att Dags för omprövning inte bör ligga till grund för politiska beslut."* (Jordahl 2017 sidan 72) Även teknologie doktorn Björn Hasselgren (2017) kritiserar Molander i en ledare på den liberala tankesmedjan Timbro. Hasselgrens kritik liknar i stora delar Jordahls. Båda inläggen i debatten är ett tydligt uttryck för hur politiserad frågan om marknader är. De sammanfattar också väl, tillsammans med den ursprungliga ESO-rapporten, hur omdiskuterad kunskapen på området tycks vara.

Sammanfattning tidigare kunskapsöversikter

Under de år som ovan presenterade kunskapsöversikter är skrivna – med start 2002 och fram till i år 2017 - har mycket forskning gjorts om NPM-reformer generellt, och marknadsering specifikt. Att det i den tidigaste av dem (Andersson 2002) konstaterades att effekterna var små eller obefintliga kan bero på att det tar tid innan förändringar märks. Men det kan förstås också bero på själva genomförandet av kunskapsöversikten: vilka studier som inkluderades, vilken typ av effekter som fokuserades och hur resultaten av de studier som lästs, har tolkats och återgetts. Detsamma gäller förstås alla de kunskapsöversikter vi

har läst. När vi betraktar kunskapsöversikterna samlat ser vi att de behandlar marknadsskapande genom kundval, upphandlingsförfaranden och kontraktsstyrning, där en viss tyngdpunkt ligger på kundval. En stor mängd effekter av marknadsskapande har studerats, där en del på ett direkt sätt knyter an till kostnader, andra inte. En viktig och återkommande slutsats i flertalet översikter (se till exempel Kastberg 2010; Hartman 2011; Statskontoret 2012; Mattissons 2013) är dock att det saknas jämförande studier. För att kunna värdera kostnaden att organisera och administrera en marknadslösning behöver den jämföras med motsvarande kostnad för organisering i en traditionell förvaltningsorganisation. Det är också tydligt att effekter på kostnader bör ses i ljuset av andra effekter. Bakom minskade kostnader kan en effektivisering ligga – likväl som en kvalitetsminskning.

Trots att vissa områden är mer utforskade än andra (som exempelvis skolan) menar flera författare att det inte säkert går att uttala sig om marknadseringens effekter på bland annat kostnadsutvecklingen, kvalitet, likvärdighet och segregation. En förklaring är att alla dessa begrepp är särdeles svårdefinierade. Särskilt svårbedömda är effekterna på kvaliteten. Vad marknadseringen betytt för kvaliteten av offentliga tjänster vet vi faktiskt inte, åtminstone om man med kvalitet menar egenskaper i tjänsterna som går bortom servicegrad och bemötande.

Det råder också enighet i forskningen om att rollen som kund är svåraxlad och att det offentliga bedriver ett omfattande arbete med att försöka rusta och ge förutsättningar för val. Trots det görs medvetna val i låg utsträckning, åtminstone inom en del sektorer, och ännu färre är det som väljer bort utförare som de inte är nöjda med. Snarare verkar den kommunala styrningen och uppföljningen av kvalitet vara fortsatt central, trots att marknadsmodellen föreskriver att denna dimension borde tonas ner. Hur kommunerna navigerar i denna nya styrsituation, där uppföljning och kontroll verkar sida vid sida med insatser för att förverkliga marknaden, är ett område som pekas ut som särskilt väsentligt att utforska vidare (Kastberg 2010).

Empiriska studier av kostnader

I kunskapsöversikterna ovan, och i forskningen om marknadsering och kostnader generellt, diskuteras kostnader på olika vis. För det första diskuteras tänkt kostnadsutveckling i termer av mål, ambitioner och intentioner, men också farhågor och risker. Det finns till exempel en del studier som klarlägger olika marknadsreformers syften och logik. För det andra diskuteras faktiska ef-

fecker på kostnader, på enhets-, organisations- och politikområdesnivå. Till exempel har olika myndigheter försökt utreda om de mål om effektivisering, som ofta utgjort grunden för marknadsreformer, har uppnåtts inom olika sektorer. För det tredje har frågan om transaktionskostnader ställts i förgrunden. Vilka kostnader är egentligen förknippade med allt det kringarbete som krävs för att möjliggöra marknadsutbyten och samtidigt upprätthålla styrning, kontroll och möjligheter till ansvarsutkrävande? I detta avsnitt ska vi försöka summera centrala teman i den forskning som uttryckligen behandlar marknadsering och kostnader och illustrera med några empiriska studier av såväl produktions- som transaktionskostnader.

Totalkostnader och prestationsfinansiering

Totalkostnader är ett begrepp som ofta förekommer i studier om och utvärderingar av marknadsering i offentlig sektor. I transaktionskostnadslitteraturen används det ofta som en benämning på produktions- och transaktionskostnader sammantaget. Produktionskostnader är i detta sammanhang kostnader för att omvandla input till output, medan transaktionskostnader är kostnader för att planera, styra och följa upp transaktionen (se till exempel Johansson 2006). Totalkostnadsbegreppet används ibland också som en benämning på kostnaden för den samlade verksamheten på organisationsnivå, som då ställs mot enskilda enheters intäkter och kostnader. Detta är särskilt vanligt i ekonomi- och verksamhetsstyrningslitteratur där resursfördelning och ansvarsmodeller diskuteras (se till exempel Lindvall 2011; Berlin och Kastberg 2011).

Införandet av marknadsmodeller i offentlig sektor har gått hand i hand med ökad decentralisering och prestationsfinansiering. Grundtanken i prestationsfinansiering är att enheter (i egen regi eller privata utförare) får ersättning per utförd prestation. Detta kan jämföras med anslagsfinansiering som innebär att varje enhet får ett anslag i början av året (baserat på budgetförhandlingar) samtidigt som volymen på verksamheten bestäms. I en prestationsfinansieringsmodell ges de utförande enheterna möjlighet att själva avgöra volymen på sin verksamhet. Gör de mer får de också mer resurser, gör de mindre får de mindre resurser. Att på så vis kunna styra över både sina intäkter och kostnader anses avgörande för att kunna ta/ha resultatansvar.

En effekt av prestationsfinansiering är totalkostnadsproblemet, som inte är ett problem för de utförande enheterna, utan för organisationen som helhet. Ökade intäkter för en enhet (genom ökade prestationer) kommer ju i de flesta fall inte från externa källor utan från en central, resursfördelande enhet. De

samlade resurser som denna enhet har att fördela ökar dock inte i samma takt som enheternas verksamhet expanderar. Detta är vad totalkostnadsproblemet handlar om. Det handlar alltså inte om att verksamheten bedrivs mindre effektivt, utan att det helt enkelt bedrivs mer verksamhet – mer än man totalt sett har råd med! Detta har varit särskilt tydligt i hälso- och sjukvården (se Siverbo och Kastberg 2005; Berlin och Kastberg 2011). I praktiken har man försökt komma runt totalkostnadsproblemet genom att på olika vis anpassa prestationsfinansieringsmodellen. Att införa tak, det vill säga en bortre gräns för hur mycket verksamheten tillåts expandera, är ett sätt som har prövats. Många organisationer har också prövat att kombinera prestations- och anslagsfinansiering, eller att knyta ersättningen till kunden (till exempel i modeller där man får ersättning per listad patient eller per elev).

Totalkostnadsproblemet synliggör ett dilemma i den marknadsbaserade styrningen och organiseringen, nämligen att enskilda enheter blir egna organisationer, där gränserna gentemot andra enheter skärps och där varje enhet utformar verksamheten utifrån egna mål. Denna effekt lyftes tidigt fram av Rombach (1997) i en effektstudie av marknadslikhet på kommunal nivå, och har betonats i en rad studier om NPM-reformer därefter. Dilemmat består (ur ett styrningsperspektiv) i att det som gagnar enheterna inte nödvändigtvis gagnar helheten.

Effekterna av prestationsfinansiering har framförallt studerats inom hälso- och sjukvården. Några generella iakttagelser är att prestationsfinansiering i denna sektor tycks främja ökad verksamhetsvolym samt tillgänglighet. Detaljerade empiriska studier visar också stora möjligheter för den centrala, resursfördelande enheten att styra, genom sättet prestationer definieras och genom nivån på den ersättning som knyts till respektive prestation (se till exempel Ellegård, Dietrichson och Anell 2017).

Ett generellt dilemma i valet av prestationsfinansieringsform är att avväga precision mot komplexitet. En modell som bygger på hög precision tenderar samtidigt att bli väldigt komplex och svåröverskådlig medan en modell som enkelt kan förstås och som inte kräver alltför omfattande administration riskerar att bli alltför oprecis och därmed orättvis. I grunden handlar detta om att själva definitionen av prestationer är väldigt svår att åstadkomma i offentlig verksamhet. Hur ska vi exempelvis avgränsa och etikettera det en specialpedagog gör under en arbetsvecka? Hur ska vi bestämma nivån på ersättningen? Sådana principiella och praktiska dilemman har diskuterats i ett flertal rapporter och

studier (se SOU 2017:56). Helt optimala lösningar finns inte, varför forskare ofta rekommenderar en kombination av principer (Anell 2015).

I en studie av mödravården, återgiven av Berlin och Kastberg (2011), illustreras också dilemmat med att bestämma vad som är en prestation och inte. Det handlar om en ny resursfördelningsmodell som fick stora konsekvenser, både önskade och oönskade. Aktiviteter som inte gav ersättning slutade man med, eller drog ner, medan de aktiviteter som gav god utdelning i den nya modellen intensifierades. Detta var tydliga uttryck för den styrande effekt som den nya modellen hade. Samtidigt identifierades också beteenden som författarna beskriver som manipulation av modellen. Detta var bland annat en konsekvens av att modellen upplevdes otydlig och orättvis.

I viss mån handlar agerandet som lyfts fram i dessa och liknande studier om att vara följsam mot den styrning man utsätts för. Att inrikta verksamheten mot de prestationer som genererar bäst ersättning kan ju vara precis det beslutsfattarna vill. Men modellerna kan förstås också vara bristfälligt utformade, på ett sätt som avslöjar att man inte har förutsett konsekvenserna av den modell som tas i bruk. I forskningen rapporteras också strategiskt agerande i de utförande enheterna, som att (försöka) plocka russinen ur kakan, likväl som rent fusk (Lindgren 2008). För i praktiken är det ju dokumentationen och rapporteringen av prestationer som ersättningen baseras på, och det finns exempel på fall där detta har visat sig stämma illa överens med faktiskt utförda prestationer (se Laegreid och Neby 2016 för en empirisk studie om detta inom norsk hälso- och sjukvård). Om så är fallet, generellt, kan det se ut som att verksamheten expanderar (fler prestationer rapporteras) utan att det behöver vara så i praktiken. I alla dessa fall kan det finnas (eller upplevas finnas) behov av styrning, vilket i sin tur ger upphov till transaktionskostnader. Detta kommer vi tillbaka till längre fram i texten.

I ovanstående studier är det totalkostnaden (på organisationsnivå) som ställs mot incitament och kostnadsutveckling på enhetsnivå. Principen är densamma oavsett om enheten är privat eller offentlig. Men marknadseringens effekter på totalkostnaden har också studerats på politikområdes- och samhällsnivå. Har det blivit billigare eller dyrare totalt sett sedan vårdval infördes? Har utkontraktering inom transportsektorn inneburit mer väg och järnväg för pengarna, som var målet? Dessa och liknande frågor har både forskare (till exempel nationalekonomer) och myndigheter tagit sig an i ett försök att utvärdera effekterna av genomförda reformer.

Skolverket gjorde 2004 ett försök att undersöka kommunernas genomsnittliga kostnader per elev mellan åren 1995 och 2002 genom statistiska analysmetoder. Samtliga av Sveriges 290 kommuner ingick i urvalet. Bakgrunden till Skolverkets undersökning var två rapporter som delvis visade olika resultat vad gäller kostnadsutvecklingen i skolan. LO hade i en rapport visat att den ökade andelen elever i fristående skolor driver upp kostnadsutvecklingen samtidigt som SNS välfärdspolitiska råd i en rapport på samma tema inte kunde fastslå något sådant samband. Skolverkets undersökning bygger på samma datamaterial som dessa båda studier och vad de undersöker är om den genomsnittliga kostnaden som en kommun har för en elev har ett samband med graden av etablering av fristående grundskolor.

Resultatet som presenteras i rapporten är inte entydigt. Å ena sidan slår författarna fast (genom regressionsanalys) att det tycks finnas ett positivt samband mellan kostnader per elev och andel elever i fristående grundskolor. Å andra sidan tycks detta samband inte finnas om man studerar det ur ett förändringsperspektiv. Det finns med andra ord inget samband mellan förändring av andelen elever i fristående grundskolor och förändring i genomsnittlig totalkostnad. Det är också oklara samband när analysen görs på regional nivå. Å ena sidan är den genomsnittliga kostnaden per elev hög i storstadsregionerna som har en hög andel elever i fristående skolor. Å andra sidan är det bland övriga regioner tvärtom: regioner där andelen elever i fristående skolor (orstadsregionerna borträknade) ökar tenderar kostnaden per elev att sjunka.

En slutsats av rapporten är att det inte med säkerhet går att uttala sig om kausaliteten genom analyserna. Bland annat diskuterar man om det kan vara så att skolföretag etablerar sig i kommuner där kostnaden per elev är hög, eftersom detta också innebär högre ersättning till de fristående skolorna. Det så kallade skolpliktsavdraget diskuterar också som en faktor som kan ha betydelse.

Denna rapport får här illustrera en typ av analys som så ofta efterfrågas, men sällan resulterar i tydliga svar. Som vi nämnde i avsnittet om tidigare kunskapsöversikter pekar snarare resultaten i olika riktning. Vilket flera av de refererade kunskapsöversikterna framhåller är en förklaring att definitionen och operationaliseringen av centrala begrepp ofta är diskutabla.

Transaktionskostnader i marknadsrelationer

Transaktionskostnader är kostnader förknippade med planering, informationsinhämtning, upphandlingsförfarande, kontraktutformning, uppföljning, kontroll med mera. Det är alla kostnader för kringarbetet som krävs för att

möjliggöra marknadsutbyten och samtidigt upprätthålla styrning, kontroll och möjligheter till ansvarsutkrävande.

Transaktionskostnadernas betydelse har lyfts fram i en ekonomisk organisationsteori som kallas just transaktionskostnadsteori. Flera studier om marknadsering som uttryckligen behandlar kostnader anlägger ett sådant teoretiskt perspektiv. Redan 1937 publicerade Coase en artikel om betydelsen av transaktionskostnader för valet av samordningsform, det vill säga om samordning sker via organisation eller marknad. Enligt Coase är organisation att föredra så länge kostnaden för den interna styrningen och administrationen inte överstiger den kostnad som är förknippad med avtalshantering och övervakning av en marknadstransaktion. Det är dessa tankar som sedermera utvecklats inom transaktionskostnadsteorin, bland annat av Williamson (1985).

Göra eller köpa?

Ett centralt antagande i transaktionskostnadsteorin är att egenintresse styr aktörers handlande. Eftersom ingen aktör någonsin kommer ha fullständig information, och heller inte den kognitiva förmågan att ta in och bearbeta all tänkbar information, så kan en aktör ha ett informationsövertag gentemot en annan och därmed också möjligheten att utnyttja detta på ett sätt somagnar egna intressen. Denna risk är särskilt stor när tjänsten som ska utbytas är komplex och svåröverskådlig.

När en tjänst är komplex betyder det vanligtvis att de tillgångar som utnyttjas är specifika för den aktuella transaktionen vilket betyder att dessa tillgångar inte kan användas (eller kan användas till ett lägre värde) utanför den aktuella transaktionen. I en sådan situation är ofta parterna angelägna om att fullfölja sitt samarbete. Denna faktor kallas i transaktionskostnadsteorin för graden av *tillgångsspecificitet*, och det är en av tre faktorer som brukar beskrivas som avgörande för hur komplicerad en transaktion är att genomföra. Den andra faktorn är *graden av osäkerhet* i omgivningen. Det kommer alltid inträffa händelser som förändrar förutsättningarna, och som parterna i en transaktion kan behöva anpassa sig till. Den tredje faktorn rör *frekvensen*, det vill säga hur ofta en transaktion upprepas. Ju oftare en transaktion upprepas (vilket samtidigt betyder att den görs på kort sikt), desto mindre komplicerat.

Om tillgångsspecificiteten och osäkerheten är hög, och om transaktioner görs på lång sikt, finns det enligt transaktionskostnadsteorin starka skäl att använda hierarki (organisation) som organiserande princip. Skälet till detta är att kostnaderna för att förbereda, genomföra och följa upp en sådan transaktion

på en marknad är väldigt hög, och att kontrakten aldrig kan fånga denna komplexitet. Ett typexempel på en sådan typ av tjänst är infrastruktur, i synnerhet underhållstjänster vad gäller infrastruktur (se Jacobsson och Sundström 2017; Ek Österberg 2017). Andra typer av tjänster som pekas ut som komplexa är välfärdstjänster vars kvalitet är svåra att bedöma (se till exempel Johansson och Siverbo 2011; Cäker och Nyland 2017). Transaktionskostnadsteorin skulle således kunna förklara varför marknader enklare (och till lägre kostnader) kan förverkligas inom vissa sektorer än andra.

Transaktionskostnadsteorin predicerar att den styr- och samordningsform som genererar lägst totalkostnad (inklusive transaktionskostnaderna) kommer väljas. Enligt företrädarna för perspektivet är det empiriska stödet för teorin gott, men det finns också kritiker som menar att teorin framförallt har testats indirekt. Man har helt enkelt undersökt sambandet mellan styr- och samordningsform (beroende variabel) och de tre faktorerna (oberoende variabler). Vad som är mest fördelaktigt har man antagit, men sällan mätt (se Johansson 2006 för en diskussion om detta). Med tiden har därför studier som de facto mäter transaktionskostnaderna efterfrågats i ökad grad, likväl som studier som undersöker effekter på presterandet. Argumentet är att det inte är rimligt att anta att de val som görs i praktiken alltid speglar en rationell beslutsprocess. I analysen bör man därför inkludera att transaktioner mycket väl kan vara organiserade i praktiken på ett sätt som inte är det mest fördelaktiga ur ekonomiskt hänseende, menar företrädarna för detta perspektiv.

Johansson (2006) använder transaktionskostnadsteori i sin doktorsavhandling för att förklara varför kommuner ibland väljer att bedriva verksamhet i egen regi och ibland väljer att utnyttja marknaden. Johansson (2006) konstaterar att det saknas heltäckande studier om kostnadseffekter av marknadsisering i kommunsektorn, och lägger till att det finns en besparingspotential även om resultaten i olika kommuner varierar. Utifrån tidigare forskning (mestadels fallstudier) drar han slutsatsen att kostnaderna tycks minska något genom konkurrensutsättning. Han visar också att fyra faktorer tycks vara avgörande för om man ska lyckas realisera positiva ekonomiska effekter: upphandlingskompetens, tillräckligt många anbudsgivare, ett rimligt uppföljningssystem samt tydliga spelregler. Han refererar också till olika studier och utvärderingar från olika sektorer och kommuner som visar varierade resultat – ibland tycks marknadsutnyttjande ha lett till kostnadsreduceringar, ibland till det motsatta. En viktig fråga, som Johansson och fler med honom lyfter fram, är vilka kostnader som tas med när olika alternativ värderas.

Johansson (2006) vill med sin studie förklara valet av driftsform i kommunal sektor och samtidigt undersöka effekter på presterandet. Den senare delen av syftet knyter an till den tidigare nämnda efterfrågan på studier om faktiska effekter. Utöver en övergripande analys som täcker större delen av den kommunala verksamheten ingår en mer riktad analys av kommunal äldreomsorg (mjuk verksamhet) och kommunal vinterväghållning (hård verksamhet). Resultatet av studien visar att kommuners val att anlita externa leverantörer istället för att driva verksamheten i egen regi beror på egenskaper i transaktionen och i omgivningen där den sker, framförallt specificitet och antal leverantörer. Dessa resultat stödjer i hög grad de antaganden som görs inom transaktionskostnadsteorin. Men studien visar att också annat än ekonomiska överväganden påverkar. Politiska faktorer har betydelse likväl som kommunstorlek och geografisk belägenhet. Studien indikerar också att valet av samordningsform möjligtvis inte har den betydelse som transaktionskostnadsteorin föreskriver, det vill säga effekterna av att organisera sig "fel" är inte så stora. Samtidigt påpekar Johansson att det är viktigt att inte betrakta enbart transaktionskostnaderna, utan också produktionskostnaderna – på både lång och kort sikt.

En utgångspunkt i transaktionskostnadsteorin är att både produktions- och transaktionskostnader (det vill säga totalkostnaden) bör tas i beaktande när olika alternativ värderas. Totalkostnaden sjunker om både produktions- och transaktionskostnaderna minskar eller om någon av kostnaderna (till exempel produktionskostnaderna) sjunker, medan den andra (till exempel transaktionskostnaderna) är oförändrad eller ökar mindre. Det betyder att produktionskostnader för intern drift plus inom-organisatoriska transaktionskostnader bör ställas mot produktionskostnader för utkontrakterad drift plus marknadsbaserade transaktionskostnader. Sådana jämförande studier tycks dock vara väldigt ovanliga.

Styrning i inter-organisatoriska relationer

Transaktionskostnadsteori har också använts för att förklara och föreskriva utformningen av styrning i kontraktbaserade relationer. I en välciterad artikel presenterar de holländska forskarna Jeltje van der Meer-Kooistra och Ed Vosselman (2000) ett ramverk för styrning i interorganisatoriska relationer. De skiljer, i enlighet med tidigare forskning, på marknadsorienterad styrning, byråkratisk styrning och förtroende-/relationsbaserad styrning och relaterar dessa styrlogiker till olika faktorer i transaktionen eller omgivningen. På lik-

nannde sät t försöker Henri C. Dekker (2004) förklara styrning ö ver organisatoriska gränser, genom en modell för hur olika styrproblem kan hanteras.

Samtidigt har flera forskare, i Sverige och andra länder, pekat på att förutsättningarna är annorlunda i offentlig sektor och att det därför inte alls är säkert att den kunskapen som finns om inter-organisatorisk styrning i privat sektor är giltig i offentlig sektor (se till exempel Cristofoli med flera 2010; Kastberg 2014; Johansson, Siverbo och Camén 2016). Cristofoli med flera (2010) studerar utkontraktering i tre italienska kommuner och drar slutsatsen att styrningen är mer mångfacetterad än vad litteraturen ger vid handen, samt att mängden externa intressenter och den byråkratiska kulturen har betydelse för vilken typ av styrning som utvecklas och hur omfattande den är. Kastberg (2016) har studerat liknande frågor i en svensk kontext. Han intresserar sig särskilt för hur styrning och kontroll förhåller sig till förtroende och om förtroendefulla relationer minskar behovet av styrning som en del forskare föreslår. I likhet med Cristofoli med flera (2010) visar Kastbergs studie på den betydelse externa intressenter har för hur styrsystemen utformas. I tre- eller flerparts relationer utvecklas ofta formaliserad styrning vilket kan förklaras med att förtroende kan vara otillfredsställande och upplevas riskfyllt för de parter som inte ingår i den primära relationen.

Johansson, Siverbo och Camén (2016) har studerat vilka faktorer som förklarar de styrsystem som etableras i kontraktrelationer. De studerar två typer av kommunala verksamheter i en svensk kommunal kontext – äldreomsorg och teknisk förvaltning. Data består av enkäter till utförande (privata) enheter som, enligt författarna, troligen rapporterar en mer sanningsenlig bild av den faktiska styrning som utövas, än den beställande enheten (kommunerna). Svarefrekvensen var 30,5 %. Resultaten av studien visar att kommunerna överlag hade sofistikerade styrsystem. En kontinuerlig uppföljning av prestations- och resultatmätt var centrala, men styrningen inkluderade mer än så. Kommunerna använde också beteende- och social styrning för att på så vis proaktivt försöka påverka utförarna att agera i önskvärd riktning. Beteendestyrning handlade bland annat om olika typer av bindande regler och rutiner, medan social styrning innebar kulturell och värderingsmässig socialisation. Studien visar också att tillgångsspecificitet och transaktionsstorlek påverkade intensiteten i styrningen vilket, enligt författarna, pekar på att kommunerna kompenserar en ökad transaktionsrisk med ökad styrning.

Studien visar också att graden av konkurrens har ett samband med ökad intensitet i styrningen. En förklaring som getts i tidigare forskning, och som

författarna menar är rimlig, är att beställarorganisationerna vågar styra mer när de inte är så beroende av enskilda utförare som de då inte heller behöver bygga förtroendefulla relationer med. En annan förklaring, som författarna lanserar, är att hård konkurrens också ökar risken för kvalitetsförsämringar i tjänsten när utförare pressas till lägre priser än vad som egentligen är möjligt, för att ha en chans i upphandlingen. Ökad styrning under kontraktstiden är i detta fall en åtgärd från kommunen för att skydda sig mot detta. Sammantaget behövs det mer studier som utforskar sambandet mellan graden av konkurrens och styrning, menar författarna.

Den faktor som i studien har störst förklaringsvärde när det gäller intensiteten i styrningen är dock graden av press från externa intressenter. I de fall där den utkontrakterade tjänsten, och de relationer vari den utförs, är uppmärksam och därmed "synlig", är också intensiteten i styrningen högre. Förklaringen som ges är att styrning har ett signalvärde som är viktigt ur ett legitimitetsperspektiv. Varför kommunerna (passivt) anpassar sig till omvärldens krav och förväntningar, kan bero på att de samtidigt som de vinner legitimitet genom att göra så, inte upplever att de förlorar något i effektivitet. Här lyfter Johansson, Siverbo och Camén fram att det kan finnas andra typer av kostnader utöver direkta kostnader för ökad styrning och kontroll. Minskat förtroende är en sådan typ av kostnad som riskerar att driva på intensiteten i styrningen än mer, vilket ytterligare minskar förtroendet och så vidare (se också Kastberg 2014).

En fråga som Johansson, Siverbo och Camén (2016) reser är relationen mellan ex ante kontraktsdesign och ex post kontrolldesign. Principiellt skulle mer detaljerade kontrakt kunna minska behovet av uppföljning. Om så är fallet i praktiken är dock oklart. Tendensen inom många områden tycks vara att skapa mer öppna kontrakt och utöva ett slags mål och resultatstyrning i kontraktsituationer, där mål, behov, funktioner (vad) anges i kontrakten samtidigt som utföraren lämnas fri att bestämma hur detta ska uppnås. Detta sätt att utforma kontrakt har till exempel lyfts fram i innovationsforskningen som en metod att driva fram kreativa, smarta, lösningar. Ett exempel är transportsektorn där totalentreprenader med funktionskrav (snarare än detaljerade tekniska krav) tydligt premierats under senare år (Ek Österberg 2017). Ett annat exempel är så kallade korg- eller rambeslut inom äldreomsorgen som diskuterats livligt ända sedan kundval i hemtjänsten infördes. Korgbeslut innebär att biståndshandläggaren (beställaren) preciserar behov (inte insatser) medan den utförande enheten får utforma insatserna tillsammans med den enskilde vårdtagaren. I detta

fall är det inte innovation som är målet, utan ökad delaktighet för den enskilde. Oavsett syften innebär båda modellerna att beställningen görs mindre detaljerad, vilket enligt det resonemang som Johansson, Siverbo och Camén (2016) relaterar till, kan medföra ökade behov av styrning. Samtidigt påpekar de, och många andra, att det kan se olika ut i olika förvaltningskontexter (länder) beroende på institutionella förutsättningar, traditioner med mera.

En kritik mot många av de studier som behandlar strukturer/former för samordning och styrning i inter-organisatoriska relationer är att de tenderar att vara förhållandevis statiska (Mahama och Chua 2016; Mouritsen och Thrane 2006; Wiesel och Modell 2014). De riskerar därför att missa den dynamik som syns om man följer utvecklingen över tid och nyanser i de ofta hybrida lösningar som växer fram i praktiken. Styrformerna existerar ju inte renodlat i praktiken, utan vävs samman i en intrikat mix av praktiker och logiker, vilket syns i flera empiriska studier av inter-organisatorisk styrning i praktiken (se till exempel Håkansson och Lind 2004; Ek Österberg 2017). Exempelvis visar Wiesel och Modell (2014) i en processororienterad studie hur två skilda styrlogiker (New Public Management och New Public Governance) integreras i en hybrid styrningspraktik inom tidigare Vägverket och Banverket i Sverige. Infrastruktur är också vad Ek Österberg (2017) fokuserar på i en studie av Trafikverket som likt Wiesel och Modell (2014) visar hur styrformerna vävs samman och hur marknadsmodeller kan rymma långtgående hierarkisk styrning.

En annan kritik mot transaktionskostnadsstudierna, som Kastberg (2010) lyfter fram i sin kunskapsöversikt om kundval, är att de faktiskt ger få svar om vilka dessa kostnader är och hur de varierar med samordningsform. Att transaktionskostnader uppstår när marknader inrättas är inte förvånande och det rymmer kostnader för bland annat kontrakt, uppföljning och informationsinsatningar. Men om dessa kostnader är högre jämfört med kostnader förknippade med att tillhandahålla verksamheten i egen regi (intern styrning, planering och organisering) är inte klarlagt i forskningen. Den typen av jämförelser har inte gjorts och behovet av vidare studier på temat är både angeläget och efterfrågat, enligt Kastberg. Det är giltigt också idag.

Effekter på måluppfyllelse

Marknadseringens intåg i offentlig sektor var ett svar på en rad förhoppningar om en förbättrad verksamhet. Konkurrens i upphandlingsförfaranden skulle medföra en ökad produktivitet samtidigt som det skulle leda till minskade kostnader och höjd kvalitet. För kundvalsmodeller var förhoppningen ökat

brukarinflytande och att premiera mindre företag – i synnerhet kvinnliga företagare. Man hoppades också på en mer varierad arbetsmarknad för personalen samt en ökad mångfald och kvalitet i verksamheterna. För att nämna några av alla de förhoppningar som pekades ut.

Litteraturen på området kan sorteras i olika grupper. För det första finns det utvärderingsliknande studier som fokuserar på om målen med marknadsreformererna har uppnåtts i praktiken. För det andra finns det studier som utforskar förutsättningarna för att marknader ska fungera, och i vilken utsträckning dessa existerar i konkreta fall. För det tredje finns det empiriska studier av allehanda bieffekter av marknadsiering. I det som följer presenterar vi ett axplock av studier som undersökt effekter på måluppfyllelsen.

Informationstillgänglighet

För att marknader ska fungera och för att kunder ska kunna fatta beslut behövs information. Att tillhandahålla lättillgänglig information på välfärdsmarknaderna är därför en förutsättning för att brukare ska kunna göra aktiva val – och därmed också för att kundvalsmarknaderna ska fungera. En studie om primärvården av Häger Glenngård (2015) visar att det finns register med information, men att det saknas information om faktorer som forskning visar värderas högt av kunderna (samverkan och kontinuitet). Samtidigt påtalar Häger Glenngård att kunderna är förhållandevis passiva i sitt sökande. Att samla in och jämföra information väger betydligt lägre än sådant de själva kan observera till exempel via uppgifter från vänner, anhöriga eller enskilda vårdgivare (Häger Glenngård 2015).

Informationstillgänglighet och informationskvalitet är också vad Moberg, Blomqvist och Winbladh (2016) studerar inom äldreomsorgen. De undersöker information om 223 hemtjänstutförare i 10 kommuner med avseende på form och innehåll. Frågan de reser är om brukarna av hemtjänst har några möjligheter att på basis av den information de får, skilja utförarna åt vad gäller kvalitetsaspekter. Resultatet visar att informationen i hög grad saknade uppgifter om parametrar som är av betydelse för kvaliteten i omsorgen, exempelvis kontinuitet, kompetens och personalomsättning.

Liknande resultat uppmärksammas i Socialstyrelsens rapport om LOV där de riktar en del kritik mot informationstillgängligheten. Eftersom det av rapporten framkommer att den information som finns att ta del av från kommunen ofta upplevs som svårtillgänglig och även svårigheter i att se någon skillnad mellan utförare (i synnerhet i de fall då kommunen har många utförare)

baseras valet i första hand på olika typer av rekommendationer från anhöriga och bekanta. Socialstyrelsen menar därför att kommunerna i mycket större utsträckning än idag bör anpassa och utveckla informationshanteringen så att den passar brukare som har sviktande kognitiv förmåga eller på annat sätt har svårigheter att göra ett aktivt val. I rapportens enkätundersökning framhålls att endast en femtedel av kommunerna erbjuder brukare att få läsa informationen på lättläst svenska eller annan specialanpassad form.

Kvalitet och brukarinflytande

Vid kundval ska kvalitet säkerställas genom att missnöjda kunder "röstas med fötterna" och väljer bort/om. På så vis kommer aktörer på marknaden som uppvisar låg kvalitet att försvinna på sikt. I en rapport från Socialstyrelsen (2015) följs hur utvecklingen av lagen om valfrihetssystem, LOV, har fallit ut inom äldreomsorgen och funktionshinder under åren 2011–2014. I rapporten uppmärksammas att omval är sällsynt. Vid missnöje används istället den så kallade voice-strategin som innebär att kunden stannar kvar i syfte att påverka och förändra situationen. Mot bakgrund av detta menar Socialstyrelsen "att frekvensen av omval inte kan ses som en indikator på god vård och omsorg, men inte heller som dess motsats" (Socialstyrelsen 2015, sidan 43).

Att döma av de studier som undersökt marknadseringens effekter på kvaliteten inom välfärdsområdena har dessa i huvudsak adresserat frågan om kunders upplevda kvalitet (se Dahler-Larsen 2008 om olika definitioner av kvalitet). Detta påtalar också Socialstyrelsen i sin rapport och menar samtidigt att detta är särskilt viktigt för brukare med förhållandevis små behov. Det är framförallt för dem som valfrihet blir något positivt, medan de mer vårdkrävande inte upplever samma vinst.

Upplevd kvalitet i äldreomsorgen undersöks också av Salas (2015) i en kvantitativ studie om kvalitetsskillnader mellan privata och offentliga utförare. Studien mäter kvalitet med hjälp av uppgifter om personaltäthet och utbildningsnivå, och inkluderar även en variabel som ska fånga in den upplevda kvaliteten. Enligt Salas borde vi kunna förvänta oss skillnader mellan privata och offentliga aktörer med avseende på kvalitet. Utifrån den statistiska analysen drar författaren slutsatsen att marknadsreformen har haft en "svag effekt" (Salas 2015, sidan 55) och att studien därmed inte kan påvisa några skillnader i kvalitet mellan privata och offentliga aktörer. En reflektion är att dessa resultat inte motsäger att konkurrensen ändå haft effekt på kvaliteten, om också de offentli-

ga aktörerna på marknaden har drivits åt samma håll (högre eller lägre kvalitet) som de privata.

Norén (2000) undersöker också kvalitet i en studie om marknaden för personlig assistens. Författaren menar att synen på kvalitet inom politikområdet har förändrats genom marknadseringen. Norén påpekar att synen på kvalitet som upplevd nöjdhet kan stå i direkt kontrast mot traditionella och professionsbaserade kriterier för kvalitet. Det gör det också särskilt svårt att studera effekter på kvalitet, eftersom själva innebörden av det har förändrats. Detta menar även Olsson (2016) i sin doktorsavhandling om gymnasie marknaden som påvisar att olika dimensioner av kvalitet spelar roll då elever väljer gymnasieskola. Med alla studier om effekter på kvalitet i beaktande är detta en slutsats som bör beaktas. Upplevd kvalitet tycks öka med marknader, men vad detta betyder är svårt att avgöra. När det gäller andra kvalitetsaspekter är forskningen långt ifrån entydig. Svårigheterna att definiera och studera kvalitet är påtagligt stora.

Mångfald, tillgänglighet och valmöjligheter

Vad vet vi då om måluppfyllelsen vad gäller mångfald och ökad tillgänglighet? Studierna om mångfald brottas med liknande problem som studierna om kvalitet. För vad betyder mångfald? Är det ett ökat utbud i betydelserna fler aktörer på marknaden, eller är det variation i tjänsternas innehåll som åsyftas?

I en studie om gymnasie marknaden undersöker Dovemark (2017) vad som skiljer olika skolor åt. Studien baseras på olika former av material för marknadsföring. Hon visar att skillnader mellan skolorna är små. Den huvudsakliga skillnaden bestod i om skolorna erbjuder ett yrkes- eller högskoleförberedande program. Dovemark menar att detta resultat ligger i linje med andra studier (med hänvisning till Hood och Peters 2004) som indikerar att skapandet av marknader medför en ökad grad av likformighet snarare än mångfald. Om man istället definierar mångfald som ökat utbud visar Häger Glenngård (2015) att tillgängligheten i primärvården har ökat, vilket också andra studier har visat (se Anell 2015). Samtidigt är variationen mellan delar av landet stor. Socialstyrelsens rapport (2015) som refererades tidigare påpekar samma sak och menar att detta är ett hinder för valfriheten. Exemplet som ges är norra Gotland där inga privata utförare finns att tillgå.

Frågan om mångfald, tillgänglighet och valmöjligheter synliggör på ett tydligt sätt vad som ses som mål och medel. I de fall de behandlas som ett mål kan det också relateras till jämlikhet, och då blir variationen mellan olika delar av

landet särskilt problematisk. Är själva syftet att få välja spelar det kanske ingen större roll om utbudet är likriktat så som Dovermark visar i sin studie. I primärvården är situationen en annan eftersom mångfalden av aktörer i första hand löser tillgänglighetsproblem.

Likvärdighet och segregation

Ett centralt värde som intresserat många forskare i kölvattnet av marknadsering är likvärdighet. Några som undersöker hur likvärdighet kan förenas med skolval och konkurrens är Lundström, Holm och Erixon Arreman (2017). De framhåller rektorernas roll och ansvar och undersöker därför uppfattningar om olika reformers inverkan på likvärdigheten. Metoden som används är enkäter. Författarna påpekar, med hänvisning till Ward med flera (2015), att NPM förändrat skolledarskapet i grunden. Men utifrån den reformträngsel som råder i skolans värld (se Lindgren med flera 2016) är det svårt att säkert uttala sig om vilka förändringar som gett upphov till vilka effekter. Utifrån enkätresultatet är det konkurrensen mellan skolor, det fria skolvalet och decentraliseringen (från stat till kommun) som pekas ut av rektorerna som avgörande för de negativa effekterna på likvärdigheten. De reformer som har med statlig styrning att göra är de som störst andel rektorer anser bidrar till likvärdighet. Marknadsreformer är de reformer som flest rektorer anser motverkar likvärdighet. Samtidigt ser rektorerna lärarna som den mest avgörande resursen för att uppnå likvärdighet. Det är bitvis motsägelsefulla resultat, vilket också författarna påpekar. Villkoren för de lokala marknaderna ser också väldigt olika ut.

I en studie av Harling och Dahlstedt (2017) presenteras några av de konsekvenser som forskningen har uppmärksammat i samband med marknadsering av den svenska skolan (se Harling och Dahlstedt 2017 för fördjupad litteraturgenomgång). De sammanfattar forskningsläget med att studier har visat på att det fria skolvalet har inneburit en ökad segregation mellan både skolor och elever vilket har drivit på de skillnader som fanns tidigare och en ökad ojämlikhet. De lyfter också fram att framväxten av nya sätt att värdera utbildning och kunskap allt mer bedöms utifrån dess ekonomiska ”nytta” och konkurrenskraft. Här lär sig individen att investera i sin utbildning och görs själv ansvarig för såväl framgång som misslyckanden. Författarna refererar också till studier som visat att det idag finns en mer intensiv kamp om elever där utvecklingen går mot att skolor agerar som företag i syfte att specialisera sin marknadsföring och rikta den till ”rätt” elev, vilket inbegriper de mest resursstarka. De skriver även att forskning visar att denna elevkamp riskerar att fokusera på det enkla, över-

gripande och lättillgängliga där marknadsföring av en yta riskerar att minska fokus på utbildningens innehåll. Harling och Dahlstedt refererar också till en studie som har visat att marknadseringen i skolan har medfört en potentiell "möjlighetsstress". Marknadseringen har gjort att elever känner att de står inför stora och viktiga val i livet men att de befinner sig i ett stadie där de inte har tillräckliga kunskaper, resurser eller möjligheter till att fatta sådana stora livsavgörande beslut.

På uppdrag av konkurrensverket har Vlachos (2011) undersökt förhållandet mellan konkurrens i skolan och elevers betyg. Eftersom konkurrens ofta innebär ett ökat fokus på att tillfredsställa kundernas (i det här fallet elevers) önskemål och behov menar Vlachos att det är ett rimligt antagande att den uppmärksammade betygsinflationen har orsakats av introduktionen av konkurrens i skolan. Rapporten visar på att det i dagsläget inte är någon betydande skillnad i betygssättningen mellan fristående skolor och kommunala skolor men att det vid introducerandet av valfrihet gick att se att fristående skolor var mer generösa med betygssättningen.

Effekten av konkurrens på betygsinflation är enligt den analys som genomförts liten. Resultaten tyder vidare på att det inte finns några större skillnader i hur konkurrensen påverkar betygssättningen för olika grupper av elever. Slutligen menar Vlachos, vilket också har varit ett genomgående metodologiskt problem, att konkurrensutsättningen av skolan skedde samtidigt som andra reformer, till exempel kommunaliseringen, försvagningen av de centrala skolmyndigheternas roll och reformeringen av betygssystemet.

Samtidigt finns det andra studier som menar att marknadseringen inom skolan genom friskolereformen har haft positiva effekter på utbildningsresultatet sett över en längre tidsperiod. Detta menar nationalekonomerna Böhlmark och Lindahl i en studie från 2012 genomförd på uppdrag av SNS inom forskningsprojektet från välfärdsstat till välfärdssamhälle. Deras studie visar också på att studieresultatet inte enbart förbättrats för elever som går på fristående skolor utan även för elever på de kommunala skolorna.

Sammanfattning: Effekter på målpuffyllelse

En stor mängd studier har gjorts som utvärderar effekter av marknadsreformer i relation till de omfattande mål och intentioner som ligger till grund för dem. Vi har refererat ett fåtal här, och sammanställningen visar (även om den är långt ifrån heltäckande) att varje mål kan fyllas med innebörd på mer än ett sätt. Vi

ska inte upprepa resultaten av studierna, men peka på två särskilt viktiga iakttagelser.

För det första är frågan om kvalitet särskilt uppmärksammas, men också problematiserad eftersom det är ett så svårfångat fenomen. Enligt Dahler-Larsen (2008) är målpuppfyllelse ett sätt att definiera kvalitet, och på så vis kan begreppet rymma alla de effekter vi lyft fram i det här avsnittet. Att följa upp marknadseringens effekter på kvalitet utifrån mått på brukarnöjdhet är en lösning, men kanske är det att blanda samman variablerna. Kan inte själva valet att mäta kvalitet som brukarnöjdhet ses som en dimension av marknadsering?

För det andra är det uppenbart att de olika effekterna (och målen) är sammanlänkade och inte kan beskrivas och analyseras skilda från varandra. Effekter på tillgänglighet måste ses i relation till effekter på kostnader, precis som effekter på kvalitet behöver diskuteras i relation till likvärdighet. Det har gjorts många studier av enskilda fall (organisationer, reformer, marknader) där specifika mål och effekter värderats. Fler studier av samma sort kommer sannolikt inte att ge oss nya svar. Ett komplement vore att som Mattissons (2013) efterfrågar, satsa på mer omfattande empiriska studier. En annan väg att gå vore att närma sig frågan om effekter på ett annorlunda sätt.

Ökad granskning

Att granskning har blivit ett vanligare inslag i offentlig sektor generellt är väl underbyggt (Johansson och Lindgren 2013). Det gäller olika granskningsformer såsom revision, tillsyn, utvärdering, certifiering och kvalitetssäkring. Orsaken till denna "explosion" (Power 1997) är omdiskuterad, men många menar att mål- och resultatstyrningen tillsammans med ett ökat marknadsutnyttjande är viktiga pusselbitar för att förstå granskningens ökade betydelse. I tillsynsutredningens delbetänkande (SOU 2002:14) argumenterade man exempelvis för att en ökad andel privata utförare av offentliga tjänster ökar behovet av statlig tillsyn. Ett liknande exempel på explicit länk mellan marknadsskapande och granskning finns att läsa i propositionen till Lagen om valfrihet:

"En mycket viktig faktor för att ett valfrihetssystem ska fungera och få den enskildes förtroende är att uppföljningen och kontrollen av både de externa leverantörerna och egenregiverksamheten fungerar väl. Det är myndigheten som ansvarar för att kontrollera att alla de krav som angivits i förfrågningsunderlaget är uppfyllda under hela kontraktstiden." (Prop. 2008/09:29, sidan 153)

Ökad granskning är (var) således en både avsedd och önskad effekt. Den offentliga debatten har visserligen svängt och idag är det baksidan av ett alltför idogt granskande som står i centrum. Tillitsdelegationens arbete är signifikativt för denna omsvängning, där tillitsbaserad snarare än misstroendebaserad styrning eftersöks (se Montin 2015). I boken "Leda med tillit" (Öhrn 2017) diskuteras vad sådan tillitsbaserad styrning kan tänkas innefatta. Gemensamt för många av förslagen som diskuteras i boken är att de adresserar "problemet" med alltför omfattande system för granskning och ansvarsutkrävande.

I ett nummer av Statsvetenskaplig tidskrift (2016, årgång 118) diskuteras också regeringens ambition "Ny styrning bortom New Public Management". Titeln på temanumret är "Att göra rätt – även när ingen ser på" och i den inledande artikeln ger gästredaktörerna Ahlbäck Öberg och Widmalm en bild av de idéer och tekniker som när granskningsexpansionen. De resonerar bland annat om utflödestransparens, resultatfokus och valfrihet. De pekar på att styrningen i högre grad behöver bygga på tillitsfulla relationer som gör att individer och organisationer agerar ansvarsfullt, även om de inte kontrolleras.

Trots att debatten om granskandets baksida fått stor uppmärksamhet under senare år, syns inga drastiska förändringar i praktiken (ännu). Att granska och vara granskad är fortfarande en omfattande och tidskrävande syssla i kommuner och landsting. En stor mängd empiriska studier lyfter fram betydelsen av granskning inom olika politikområden: skola (till exempel Ivarsson Westerberg 2016; Hanberger, Lindgren och Lundström 2016; Ek 2012), äldreomsorg (till exempel Kjellberg 2012; Ek 2012; Hagbjer 2014; Moberg 2017), socialtjänst (till exempel Hjärpe 2017) och hälso- och sjukvård (till exempel Levay och Waks 2006; Funck 2015). I en doktorsavhandling undersöker Ek (2012) vad det betyder för de granskade att deras verksamhet är föremål för granskning. Frågan som står i centrum för Eks analys är hur det går till när offentliga verksamheter (skola och äldreomsorg) görs granskningsbara. Studien inriktar sig på kommuner som är föremål för statlig tillsyn. Genom intervjuer, observation och en stor mängd texter visar Ek att det innebär ett omfattande arbete att vara granskad. En stor mängd dokumentation samlas in eller produceras, och många personer i de granskade organisationerna lägger ner mycket arbete på att sätta sig in i tillsynsmyndigheternas utgångspunkter och kriterier. Därtill är det ett omfattande arbete att hantera tillsynsresultatet och göra det begripligt och användbart. Samtidigt visar studien att den sociala dimensionen i en granskning är viktig, och att mycket sker i mötena mellan granskare och granskad (se ock-

så liknande studier om de som granskas till exempel Waks 2006; Justesen och Skaerbaek 2010).

Ovanstående studie av Ek (2012) uttalar sig inte om effekter av granskning, även om den empiriska studien skulle kunna läsas så. Det finns dock många studier som uttryckligen lyfter fram granskandets positiva och negativa, förutsedda och oförutsedda effekter. I en välciterad artikel från 2002 kategoriserar van Thiel och Leeuw ett flertal negativa effekter. Liknande effekter lyfts fram av Lindgren (2008) i en bok om utvärdering. Johansson (2016) pekar också på dessa effekter i en artikel med "When will we ever learn?". Titeln signalerar Johanssons undran hur mycket mer vi egentligen behöver veta innan vi lär. Johansson menar att det är viktigt att skilja mellan vad som är oönskat och vad som är oförutsatt och poängterar att de negativa effekterna prestationsmätning och granskning är förutsedda i allra högsta grad. Vi vet att granskning ger upphov till dem. Laegreid och Neby (2016) resonerar på liknande sätt när de skiljer mellan två sätt att förhålla sig till problem med prestationsmätning. Å ena sidan kan man förstå problemen som implementeringsproblem, som kan avhjälpas genom mer information, bättre system, utbildning med mera. Å andra sidan kan man se problemen som en logisk följd av systemets uppbyggnad, vilket ligger i linje med Johanssons (2016) ståndpunkt. I denna senare tolkning är problemen inbyggda i styrsystemen, och därmed inte heller möjliga att avhjälpas.

Ett tema i forskningen om granskning som knyter an till effekter och effektivitet är frågan om *hur* granskning ska vara utformad och genomföras. En vanlig skiljelinje dras mellan kontrollerande/ansvarsutkrävande och främjande/verksamhetsutvecklande granskning (Carrington 2014; Johansson och Lindgren 2013). Detta diskuteras till exempel i termer av metod, teknik, stil eller förhållningssätt. Vad som anses framgångsrikt och önskvärt när det gäller granskningens inriktning varierar mellan sektorer och över tid. Vad gäller den statliga tillsynen var det exempelvis tydlighet, rättssäkerhet och en distinkt myndighetsutövning som lyftes fram i tillsynsutredningen i början av 2000-talet (se SOU 2002:14 och SOU 2004:100). Kritiken som då fanns var att tillsynen var diffus och otydlig (se Ek 2012 för en diskussion om tillsynens utveckling inom skola och äldreomsorg). I en studie av Socialstyrelsens tillsyn inom funktionshinderområdet analyserar Kastberg och Ek Österberg (2017) vad denna förändring betydde för granskningen. Författarna visar att viljan att introducera en skarpare tillsynsmodell samtidigt innebar en grundare granskning. Allt färre dimensioner av de granskade verksamheterna kom att inkluderas i granskningen. Idag är ambitionen den omvända. Det finns en vilja i många tillsynsmyndig-

heter att utveckla de lärande inslagen i tillsynen. Tillsynen måste vara relevant och göras användbar hävdas det.

Viljan att utveckla mer ändamålsenliga granskningsmetoder kan ses som en lösning på de problem som granskning ger upphov till. Samtidigt finns det ett dilemma i ambitionen att som granskande aktör vara främjande, eftersom granskningslogiken bygger på misstroende (Johansson och Lindgren 2013; Montin 2015; Laegreid och Neby 2016).

Komplexa system för ansvarsutkrävande

En annan fråga som diskuteras i forskningen knyter an till ansvarighet och system för ansvarsutkrävande (på engelska *accountability*). Att vara eller hållas ansvarig innebär förväntningar på att kunna förklara, rättfärdiga och ta ansvar för handlande och händelser. Möjligen är den engelska benämningen mer klargörande i detta avseende: *accountable*.

Ansvarighet är ett omdiskuterat begrepp. Det beskrivs ofta som något positivt och förknippas ibland med etik och moral. Mulgan (2000) betonar att begreppet kommit att få en alltför vid betydelse i offentlig sektor, och att kärnrelationerna i det demokratiska ansvarsutkrävandet - medborgare-politiker och politik-förvaltning - riskerar att överskuggas av andra typer av ansvarighet. För många har dock efterfrågan på ansvarighet varit okontroversiell även om kritiken har varit massiv mot den dokumentation- och redovisningspraktik som följt med förverkligandet av ansvarighetsprincipen (se Sinclair 1995). Det är framförallt procedurerna för ansvarsutkrävande som avses här, som allt oftare fullgörs genom granskning. Power (1997) skriver i sin bok "The audit society" att det är efterfrågan på ansvarighet som drivit fram granskningsexpansionen och Pentland (2000) förtydligar att det därmed – i princip – saknas begränsningar för hur långtgående kraven på granskning kan bli. Så fort en relation definieras i termer av ansvarighet så finns det (potentiellt) en roll för granskning att spela, hävdar han.

Med marknadsiering följer nya ansvarighetsrelationer. Det betyder samtidigt nya normer och krav på vad den marknadsierade offentliga verksamheten ska innehålla och hur den ska utföras, och många aktörer som på olika sätt formulerar och följer upp sina krav. Ett sätt att förstå alla dessa krav och relationer är som ett nätverk, istället för att fokusera på enskilda relationer. Det gör Hagbjer (2014) i en avhandling med titeln "Navigating a network of competing demands" som empiriskt tar avstamp i utkontrakterad äldreomsorg i tre svens-

ka kommuner. Hagbjer organiserar sin analys kring ansvarighetsbegreppet och säger om marknadsiering:

“The introduction of a ‘market’ for elderly care provided a powerful mandate for various prospective constituents to hold elderly care providers and regions accountable for any perceived unsatisfactory conduct in delivering care.”
(Hagbjer 2014 sidan 224)

Hagbjers studie är kvalitativ och fokuserar särskilt på beställar-utförar dyaden, som i hennes fall utgjordes av privata vårdföretag som var kontrakterade att bedriva särskilt boende. Hagbjer visar i sin studie att kunderna (de äldre), kundernas anhöriga, media, branschorganisationer, och flera statliga myndigheter som Socialstyrelsen, Inspektionen för vård och omsorg och Arbetsmiljöverket var viktiga aktörer som på olika sätt ställde krav på verksamheten. Därtill ingick utföraren i sin företagshierarki, där huvudkontoret i varje företag styrde, följde upp och kontrollerade och där moderbolaget var angelägna om att företagsnamnet inte skulle svärtas av dåliga skrivelser och rykte. Hagbjer visar hur alla dessa aktörer krävde redovisning (i vid mening) utifrån sin norm för vad som utgör god omsorg och en kvalitativ verksamhet. Redovisning på marknaden såg exempelvis annorlunda ut, och fyllde en annan funktion, än redovisning i det statliga granskningssystemet. Studien bekräftar att mängden aktörer är en källa till komplexitet, men pekar också på mångfalden av normer vad gäller god kvalitet och gott utförande som en källa till komplexitet som går bortom den så omdiskuterade konflikten mellan kostnad och kvalitet.

Genom att utgå från ett nätverksperspektiv visar Hagbjer också hur rollerna skiftar och hur aktörer konstant re-positioneras i relation till varandra. Ett exempel är hur en beställande enhet i ena stunden utkräver ansvar från en privat utförare, för att i nästa stund hållas gemensamt ansvarig (som en enhet) gentemot exempelvis media, anhöriga eller en statlig inspektionsmyndighet. I dessa resonemang och empiriska illustrationer om delad ansvarighet finns mycket med stor relevans för frågan om marknadsieringens kostnader, och även om inte Hagbjer resonerar i de termerna så framhåller hon re-positioneringen i ansvarighetsnätverket som en viktig fråga för framtida forskning.

Administration

Granskning, ansvarsutkrävande och administration är tätt sammanlänkat. I avhandlingen (Ek 2012) om statlig tillsyn (som refererades ovan) ges en inblick i hur det går till när verksamheter som skola och äldreomsorg görs

granskningsbara. Studien visar att det inkluderar ett omfattande arbete att skapa redovisningar av verksamheten som lever upp till just de kriterier tillsynsmyndigheterna avser att mäta. I just denna studie är det inte marknader som studeras men det ökade granskandet – och den ökade administrationen – har på en övergripande nivå beskrivits som sammanlänkad med marknadseringen. Det vi vet om kostnader för granskning och administration är därför relevant för diskussionen om marknadseringens kostnader.

I en bok om granskning i hälso- och sjukvården diskuterar Forssell och Ivarsson Westerberg (2006) de organisatoriska kostnaderna som följer av granskning – i boken uttryckt som strävan efter transparens. Med organisatoriska kostnader menar de “förbrukning av arbete och arbetstid” (sidan 185) vilket i princip inkluderar både kravställare (granskare) och de kravutsatta (de granskade). Forssell och Ivarsson Westerberg fokuserar dock, i likhet med Ek (2012), särskilt på dem som är utsatta för krav på transparens. Deras utgångspunkt är att “kraven på och strävan efter transparens översätts till speciella administrativa strukturer, processer och, inte minst, till administrativt arbete inom berörda organisationer” (sidan 189).

Administration innebär “att sköta, handha, tillse och förvalta något” (Forssell och Ivarsson Westerberg 2014). Ofta ställs administration mot produktion för att visa att det är en sidosyssla som visserligen kan behövas för att produktionen ska fungera, men som inte utgör en organisations huvudsakliga uppdrag. Att behandla (ökad) administration som en (negativ) effekt är Forssell och Ivarsson Westerberg (2006; 2014) inte ensamma om. I boken om transparens behandlas det som en effekt av jakten på transparens, men liknande resonemang gäller för närliggande begrepp som granskning och ansvarsutkrävande. Grunden i resonemanget är att det kräver arbete att möta krav på ansvarighet och synliggörande och att detta arbete ofta utgörs av dokumentation och redovisning av allehanda slag.

Det finns många vittnesmål om att det administrativa arbetet ökat i offentliga organisationer, men exakt hur omfattande det är, och hur stor förändringen är jämfört med tidigare är svårt att säga. Forssell och Ivarsson Westerberg (2014) konstaterar att det av allt att döma är fler idag än tidigare som utför administrativt arbete, men samtidigt färre renodlade administratörer. Samtidigt upplever många administration som ett tidskrävande och begränsande inslag i sitt arbete. En annan tendens är att arbetet att styra och leda verksamheten sysselsätter alltfler och yrkesgrupper som controllers, samordnare och planerings-/utvecklingsledare har fått en mer framträdande position. Statsvetaren

Hall beskriver detta i termer av "managementbyråkrati" (Hall 2011) vars fokus på styrning och kontroll har en fast förankring i New Public Management.

Ett sätt att försöka mäta det administrativa arbetet är att studera tidsanvändningen hos olika yrkesgrupper. Sådana studier finns det ganska gott om till exempel inom hälso- och sjukvården. Myndigheten för vårdanalys genomförde exempelvis en omfattande analys av läkares tidsanvändning och fann att en (alltför) stor del av arbetstiden gick till administration (Myndigheten för vårdanalys, 2013). Det finns också såväl utvärderingar och studier av sambandet mellan administration och marknadsskapande. Landstingsrevisorerna i Stockholms läns landsting genomförde 2009 en granskning av införandet av vårdval och underströk att ökad administration var en effekt. De drog också slutsatsen att denna effekt måste vägas mot den upplevda nyttan med reformen (Landstingsrevisorerna i Stockholms läns landsting, 2009). Kastbergs (2010) kunskapsöversikt om kundval (som presenterades i tidigare avsnitt) lyfter fram flera studier som visar att införandet av kundvalsmodeller medför ökad administration.

I en artikel i Statsvetenskaplig tidskrift reser Forssell och Ivarsson Westerberg (2016) frågan om granskningens kostnader. De diskuterar effekter i termer av kostnader och ger sig också på den svåra uppgiften att mäta granskningens kostnader. De konstaterar att all styrning och kontroll har "administrativa följdskostnader" och menar att den totala kostnaden för granskning bör förstås som summan av direkta kostnader (det vill säga granskningens kostnader för sin verksamhet) och indirekta kostnader exempelvis den ökade administrativa börda granskning medför hos de granskade. Forssell och Ivarsson Westerberg diskuterar den typen av indirekta kostnader – som är väldokumenterade i forskningen – i termer av "underhead" (sidan 28) med explicit referens till debatten om "overhead". Med det väcker de tanken att alla administrativa merkostnader förknippade med granskning (och för styrning och kontroll i största allmänhet) borde kostnadsföras på den enhet som initierar den.

Forssell och Ivarsson Westerberg (2016) gör ett försök att uppskatta omfattningen på administrativa merkostnader med hjälp av tidigare studier och uppskattningar. De använder bland annat tidsanvändningsstudier och sysselsättningsstatistik (som diskuteras mer utförligt i Forssell och Ivarsson Westerberg 2014, och som också diskuteras av Hall 2012), tidigare studier som visar de granskades arbete med att vara granskad (till exempel Ek 2012) och offentliga rapporter av olika slag. Ett exempel som de lyfter fram, som visserligen inte rör kommunal verksamhet utan högre utbildning men som ändå kan illustrera

relationen mellan granskningars direkta och indirekta kostnader, är en utvärderingsmodell för forskning benämnd FOKUS som Vetenskapsrådet skickade ut på remiss 2014. I underlaget beräknas kostnaderna för denna modell och i kostnadsberäkningen tas också lärosätenas kostnader för att bli utvärderade upp, vilket Forssell och Ivarsson Westerberg (2016) finner särskilt intressant. Medan Vetenskapsrådets kostnader (direkta kostnader för granskningen) beräknas uppgå till 75 miljoner, beräknas lärosätenas kostnader uppgå till 95 miljoner. Studier inom andra områden bekräftar att de granskades administrativa merarbete ofta är omfattande, även om dessa studier sällan beräknar kostnaden för detta. Därtill kommer så kallade dolda indirekta kostnader som minskad tilltro, stress och försämrad arbetsmiljö som är ännu svårare att beräkna. Sammantaget menar Forssell och Ivarsson Westerberg att det, trots osäkerheten i enskilda beräkningar, finns starka skäl att omvärdera kostnadskalkylerna vad gäller granskning för att därigenom medge en debatt om granskningen är "värd sitt pris".

Kostnaden för administration har också undersökts inom ramen för interna marknader. Det finns relativt få studier som rör interna marknader i svensk offentlig sektor. Möjligen beror det på att denna typ av organisatorisk lösning är mindre omdiskuterad i den allmänna debatten. Ahlbäck Öberg och Widmalm (2016) hävdar, med referens till Hall (2011) att interna förändringsprocesser skett betydligt "mer i det tysta" än vad företaget som upphandling, konkurrensutsättning och valfrihet har gjort. Internationellt har dock intresset varit större, bland annat för gemensamma servicecenter (Shared Service Centers, SSC) där det finns studier från både privat och offentlig sektor. För ett par år sedan publicerade Richter och Brühl (2015) en kunskapsöversikt på området och Elston och Dixon (2017) poängterar i en aktuell artikel att det finns en slagsida i forskningen åt kvalitativa studier av processen att skapa gemensamma servicecenter, snarare än effekterna av dem. De senare försöker överbrygga denna brist på kunskap genom att studera hur gemensamma servicecenter påverkar omfattningen av administration över tid, och därmed kostnaderna för detta. Bakgrunden är att många gemensamma servicecenter skapas just med argumentet att spara pengar i verksamheten. Denna effekt kunde Elston och Dixon inte se i sin studie, som omfattade 300 organisationer i en brittisk kommunal kontext, vare sig om det handlade om ekonomi, administrativa tjänster eller annat.

Kostnadseffektiviteten i gemensamma servicecenter studeras också av Tammel (2017) i en estnisk offentlig kontext. Två fall studeras, ett på kom-

munal och ett på statlig nivå. I båda fallen inrättades de gemensamma servicefunktionerna i samband med den globala finanskrisen, vilket gjorde motivet att minska kostnaderna särskilt starkt. Tammel poängterar att det fanns svårigheter i att kartlägga den totala kostnaden, till exempel togs inte alla personalkostnader (inklusive inhyrda konsulter) upp som kostnader i de fall han studerade. Därmed blev det också svårt att bedöma om satsningen var kostnadseffektiv. Det finns en risk att kostnader flyttas runt i organisationen, och det saknas en bra metod att kartlägga både kostnader och besparingar förknippade med införandet av gemensamma servicecenter.

Dessa studier får exemplifiera ett framväxande forskningsfält om interna marknader. Det är ett sätt att organisera internt, som lånar principer, roller och relationer från marknaden. Av de refererade studierna att döma är ett dilemma att kostnader är svårberäknade. Bedömningen av om en reform är kostnadseffektiv eller inte blir därmed starkt beroende av vad som inkluderas och inte. Detta är förstås inget unikt för studier om interna marknader, och heller inte för just kostnadseffektivitet.

Förändrade roller och relationer

En effekt av marknadsering i offentlig sektor är att det innebär nya roller och relationer. Det pekas ut av många forskare inom flera olika discipliner. För en del står statens förändrade roll i relation till marknaden i centrum (se till exempel Jacobsson, Pierre och Sundström 2015; Jacobsson och Sundström 2017). I boken "Marknadsstaten" diskuterar Andersson, Erlandsson och Sundström (2017) statens roll på marknaden och beskriver och analyserar, med ett antal empiriska fall som utgångspunkt, arbetet att reglera, organisera och upprätthålla marknader. De pekar därmed på att staten, genom marknadseringen, fått en annorlunda snarare än mindre roll. En liknande diskussion för Ek (2016) med Trafikverket som fall. I rapporten undersöks realiseringen av statens ambition om ökad marknadsorientering i transportpolitiken genom olika tekniker för styrning av och på marknaden. En av slutsatserna är att Trafikverkets roll förändrats i grunden (se också Ek 2017).

I ovanstående studier, och många fler, framhålls betydelsen av föreställningen om den rena marknaden. Inte på ett sådant vis att marknader i praktiken bör, kan eller ska leva upp till dessa föreställningar, utan att föreställningar om den rena marknaden har avgörande betydelse för hur offentliga marknader iscensätts.

Tidigt ute att undersöka de nya roller och relationer som marknadsiering innebär var Rombach (1997). I boken "Den marknadslika kommunen" presenterar han resultaten av en studie om effekter av marknadslikhet på kommunal nivå. I centrum för analysen står den marknadslika kommunen som organisation och särskilt dess identitet. Rombach framhåller tre förändringar: nya gränser, förändrade avstånd samt nya och förändrade roller. Med nya gränser avses tydliga organisationsgränser mellan enheter, som resulterar i mer slutna delar. Samordning sker via utbyten (beställningar, förfrågningar, försäljning). Klimatet och tonen hårdnar samtidigt som det paradoxalt läggs mer resurser på att framstå som trevlig, till exempel via marknadsföring. Att avstånden har ökat betyder att kontaktytorna mellan politiker och tjänstemän minskade och blev mer formaliserade. Samtidigt, menar Rombach, skapade det osäkerhet. Nya roller som lyftes fram i studien var framförallt köpare/beställare och säljare och kring dessa roller fanns det en stor osäkerhet. Rombach resonerar om det beror på att marknadsmodellen i hans studie var ny, eller om det är inbyggt i de strukturer som följer med denna. Utifrån senare empiriska studier i andra organisationer är det rimligt att dra slutsatsen att osäkerheten kring rollerna inte enbart var en följd av det då var nytt. Att definiera – och förhandla om – roller och relationer är en del av det ständigt pågående marknadsikapandet (se till exempel Kastberg 2016).

Marknadsikapande på kommunal nivå står i centrum för flera doktorsavhandlingar. Kastberg (2005) undersöker hur kommuner agerar när kundvalsmarknader införs med särskild uppmärksamhet riktad mot de nya roller som ges politiker, tjänstemän och brukare. En annan intressant studie om offentliga marknader är Yttermyrs (2013) doktorsavhandling om skapandet av en skolvälsmarknad. Genom en longitudinell studie av hur en offentlig marknad för grundskoleutbildning skapas och utvecklas i en svensk kommun visar Yttermyr hur många aktörer deltar i arbetet att planera och konstruera marknaden, samtidigt som idén om marknaden som självreglerande är stark.

I en nyligen avlagd doktorsavhandling i statsvetenskap studeras marknadsiering i äldreomsorgen. I den undersöker Moberg (2017) hur marknadsreformer i äldreomsorgen påverkat rollerna för och relationen mellan brukare, professionella och staten. Till skillnad från Rombachs studie ligger fokus inte på enskilda organisationer, utan på sektorn i stort. Tre frågor står i centrum för hennes studie: 1) Vilken är brukarnas nya roll, i det reformerade svenska äldreomsorgssystemet? 2) Vilken är statens nya roll? Hur förväntas staten agera i syfte att reglera sektorn och säkerställa att medborgarna har lika tillgång till

omsorg av god kvalitet? 3) Vilken är de professionellas nya roll? Behåller de förmågan att säkerställa servicekvalitet?

Moberg presenterar sina resultat i fyra artiklar, som alla knyter an till ovanstående tre frågor. I den första artikeln fokuserar hon på förutsättningarna för brukarna i äldreomsorgen att agera som kund. Här står kundval (baserat på Lagen om valfrihet) i centrum och hon konstaterar att brukarna principiellt getts en ny och mer aktiv roll. I denna nya roll har brukarna möjlighet att välja en utförare som bäst kan möta det egna behovet, men med detta också ett ansvar att säkerställa kvaliteten i sektorn generellt, genom välgrundade beslut. Moberg (och hennes medförfattare) lyfter fram en rad studier som pekar på begränsningar (till exempel bristande hälsa) för personer i behov av äldreomsorg att agera i rollen som kund som pekar på att inte ens de mest grundläggande förutsättningarna för de förväntade positiva effekterna är uppfyllda. De undersöker också empiriskt den information om varje utförare som delges alla brukare som ska välja utförare och konstaterar att den knappast är av det slag att de har förutsättningar att göra aktiva och informerade val baserat på kvalitet, vilket också riskerar att driva resursallokeringen i sektorn som helhet i fel riktning.

En annan slutsats är att kommunens roll har förändrats. Förmågan att styra via kontrakt har blivit allt viktigare samtidigt som det visat sig vara svårt att formulera uppföljningsbara krav (se också Winbladh med flera 2009). Dessutom är det få kommuner som verkligen följer upp och utvärderar den utkontrakterade omsorgen på ett konsekvent och kontinuerligt sätt, menar Moberg. Samtidigt har det blivit en allt viktigare uppgift för kommunen att facilitera val och därmed realisera idén om marknad. Makt har därmed, enligt Moberg, förskjutits åt två håll, från den kommunala nivån. Dels mot brukarna (som ska välja och därmed styra kvaliteten) och dels mot staten (genom utökad statlig tillsyn). Enligt Moberg är detta samtidigt ett uttryck för en förändrad roll för professionen. Så här skriver hon:

“An overriding conclusion in the dissertation is thus that the introduction of marketization has altered the organizational logic of Swedish eldercare, principally by transferring power from the local authorities to the users, but also by generating a perceived need for audit and performance measurement which has undermined the autonomy of the staff.” (Moberg 2017 sidan 38)

Marknadseringens konsekvenser för professionellt yrkeutövande är temat också i en doktorsavhandling om marknaden och lärarna. I den undersöker Fredriksson (2010) hur organiseringen av skolan påverkar lärares offentliga

tjänstemannaskap. Fredriksson menar att den förändrade styrningen i skolan, med marknadsmodeller och ökad valfrihet, innebär nya förväntningar på lärare i rollen som offentlig tjänsteman. Konkret undersöker Fredriksson hur lärares myndighetsutövning (till exempel betygsättning) påverkas av a) den övergripande organiseringen av skolan, som staten lägger fast, och b) den kommunala organiseringen, det vill säga graden av marknadsisering.

Fredriksson sammanfattar tidigare betygsforskning (fram till 2010, när Fredrikssons avhandling färdigställdes) och konstaterar att den inte ger några klara besked vad gäller likheter och skillnader mellan fristående och kommunala skolor. Resultaten från olika skolor pekar i olika riktning. Samtidigt, menar Fredriksson, kan det finnas andra dimensioner av hur lärare påverkas av en ökad marknadsorientering, exempelvis att de resonerar och agerar annorlunda. När Fredriksson använder uttrycket "förhållningssätt i rollen som offentlig tjänsteman" är det detta han avser.

Enkäten avsåg mäta i vilken grad lärarna i de studerade kommunerna och skolorna intog ett byråkratiskt, professionellt, marknadsorienterat eller brukarorienterat förhållningssätt. Den innehöll både attityd och beteendefrågor. Genom en statistisk analys konstaterar Fredriksson att samtliga fyra förhållningssätt fanns representerade hos lärarna. Fredriksson analyserade sedan sambandet mellan förhållningssätt och marknadsorganisering som ingick i hans studie och fann att lärare på fristående skolor hade ett marknadsorienterat förhållningssätt i högre grad än lärare på kommunala skolor, oavsett om kommunen som helhet var traditionell eller marknadslik. Detta samband var det starkaste i Fredrikssons studie. Fredriksson noterar också att marknadsorganisering endast kan förklara en liten del av variationen, vilket betyder att andra faktorer, framförallt på individnivå, förmodligen har större betydelse.

Roller och relationer i skolans värld undersöks också av Runesdotter (2016) i ett temanummer om juridifiering av skolan i tidskriften "Utbildning och demokrati". I artikeln (som har titeln "Avregleringens pris") står marknadsreformer och dess inverkan på relationen mellan skolpersonal, vårdnadshavare och elever. Runesdotter tar avstamp i den rättsliga regleringen av skolan – ny skollag, läroplan och inrättande av Skolinspektionen – som hon menar alltmer gjort skolans verksamhet till en fråga om rättstillämpning. Dessa rättsliga reformer ser Runesdotter i ljuset av avregleringen som präglad de senaste årtiondena, där friskolereformen utgör en grundbult. Utifrån sin studie konstaterar Runesdotter att vårdnadshavare och elever i högre utsträckning hör av sig till lärare och rektorer när de ser sig som kunder och därmed anser sig ha rättigheter.

Detta är i enlighet med tidigare forskning som visat att när medborgare agerar i rollen som kund så förstärks de individuella rättigheterna samtidigt som motivationen minskar att agera för kollektiva rättigheter. Lärarna å sin sida hittar nya sätt att säkra den professionella logiken och hävda autonomi i sitt arbete. Studien visar att alltför många frågor hanteras rättsligt, en juridifieringstrend som Runesdotter menar är tydlig och samtidigt problematisk. En konsekvens, som knyter an till det vi tidigare skrivit om ökad administration, är att lärare och rektorer i Runesdotters studie tvingades omprioritera sin tid för att säkra upp med dokumentation i händelse av rättslig process.

Professioner och tillit

Nära sammanflätad med förändrade roller och relationer är frågan om professionernas roll i offentlig sektor. Med tanke på tillitsreformen är denna fråga mer aktuell än någonsin. Ett utmärkande drag för professioner är att deras yrkeskompetens och kunnande är svårbedömt för någon som inte själv tillhör professionen. Att professionernas ställning utmanas av NPM-orienterade styr- och organisationsprinciper är väl beforskat (Almqvist 2006; Noordegraaf 2007; Svensson 2011; Karlsson 2017). Tidigare avsnitt om granskning och resultatbaserat ansvarsutkrävande knyter an till denna diskussion. Ett sätt att förstå denna förändring är att se det som en rörelse mellan logiker (se Moberg 2017). Marknadsering innebär (åtminstone principiellt) att marknadslogiken blir mer framträdande, på bekostnad av den professionella och byråkratiska logiken. I praktiken har det visat sig att åtminstone den byråkratiska logiken är fortsatt stark även i en marknadsorienterad offentlig kontext (Moberg 2017; Ek Österberg 2017). Dels kräver marknader redovisning av allehanda slag för att fungera (marknader är välorganiserade företagsformer) och dels är offentliga marknader av sådant slag att omfattande styrning och uppföljning krävs för att kontroll och ansvar ska kunna upprätthållas.

Vi har inte utrymme att här illustrera mångfalden i den omfattande forskningen om NPM:s effekter på professionerna i offentlig sektor. Det finns en stor mängd studier om läkare, lärare, socialarbetare med mera där en del pekar på specifika förutsättningar, andra lyfter fram generella drag i professionellt yrkesutövande. En fråga som diskuteras är om, och i så fall på vilket sätt, professionerna blir påverkade av allehanda styrsystem och marknadsinspirerade organisationslösningar. Zarembas artikelserie i Dagens nyheter (2013) väckte en häftig debatt om konsekvenserna av det som beskrevs som "ett systemskifte i sjukvården" och som hade mycket med styrningen av professioner att göra.

Rombach (1997) drar i sin studie av den marknadslika kommunen slutsatsen att det medför avprofessionalisering eftersom tidigare starka och urskiljbara yrkesgrupper blir svagare än förut. Att det med lätthet går att genomföra besparingar i kommunen illustrerar professionens svaghet. Samtidigt har ekonomerna som yrkesgrupp vuxit sig starkare. Ett uttryck för de traditionella professionernas förändrade ställning är efterfrågan på granskning som inte sällan utgår från kriterier som ligger utanför de professionella normerna (se till exempel Jacobsson och Sahlin-Andersson 1995).

Agevall, Jonnergård och Krantz (2017) undersöker vad dokumentstyrning av professioner har inneburit för deras autonomi, kunskaps- och normbas. Med dokumentstyrning menas styrning via reglering och redovisning såsom standarder och manualer. Författarna menar att det administrativa arbetet har ökat för professioner vilket medför att de lägger mindre tid på kärnuppdraget (se också Forssell och Ivarsson Westerberg 2014; Hall 2011). Mobergs (2017) studie om marknadsering i äldreomsorgen visar också på en avprofessionalisering, som indirekt hänförs till marknadseringen, via kraven på granskning som antas följa med dessa. Hon pekar dock på att det inte nödvändigtvis behöver vara så, och illustrerar det med en jämförelse mellan granskning i äldreomsorg och granskning i förskola. I det senare exemplet har staten snarare kunnat stärka professionell utveckling genom att exempelvis synliggöra det professionella arbetet.

Svensson (2011) studerar relationen mellan byråkrati och profession genom att adressera frågor som rör ansvar, kontroll och styrning av professionellt arbete. Artikeln diskuterar även den motsättning som finns mellan yrkesprofessionalism och organisationsprofessionalism. Yrkesprofessionalism handlar om den kollegiala auktoriteten från det professionella yrket, exempelvis läkarutbildning, lärarutbildning medan organisationsprofessionalismen finner sin auktoritet i den byråkratiska arbetsorganisationen.

Studien visar hur ramlagar, målstyrning och avreglering har medfört ett ökat fokus på den organisationsmässiga styrningen och därmed också försvagat förvaltningsstyrning vilket har tagit sig i uttryck genom att ledningen i arbetsorganisationer får sätta mål, bestämma åtgärder och mäta effekter. Nya former för resultatstyrning har också införts. Författaren menar därför att den kollegiala, professionella styrningen därmed tenderar att minska.

Fransson (2006) menar att förtroende och tillit är centrala och omdebatterade värden för den offentliga sektorn. Det finns ett stort intresse att en profession har allmänhetens förtroende, både för den professionella yrkesgruppen

och ur ett internt perspektiv. Men tillit och förtroende är också avgörande för huruvida en profession kan utföra sitt uppdrag eller inte.

4. Diskussion och slutsatser

Vi har presenterat en stor mängd studier om marknadsiering på kommunal nivå. En del studier har behandlat frågan om kostnader förknippade med att styra och samordna offentlig verksamhet genom marknadsutbyten, andra har undersökt allehanda effekter av marknadsutnyttjande. Många studier har inte haft som syfte att undersöka effekter överhuvudtaget. I den här rapporten har vi dock försökt förstå resultaten av dessa studier i sådana termer. I det här kapitlet summerar vi kunskapsläget utifrån studierna samlat: vad vet vi och vad vet vi inte?

Vad vi vet

Mycket är skrivet om marknadsiering. Ahlbäck Öberg och Widmalm (2016) poängterar att marknadsiering är mer omdebatterad som reformidé och process än vad företagisering är, om man jämför dessa båda dimensioner av New Public Management. Det håller vi med om. En stor mängd offentliga utredningar, utvärderingar och myndighetsrapporter är publicerade om marknadsiering, vilka synliggör omfattande ambitioner förknippade med marknadsiering. Det finns uppenbart också en vilja att förbättra de modeller och tekniker med vilka marknader nyttjas i offentlig sektor. Samtidigt finns det i dessa texter också en utbredd kritik mot offentliga marknader, som anses förknippade med diverse system- och implementeringsproblem (Karlsson 2017).

Hur problem framställs är avgörande för vilka lösningar som lanseras. Att kunderna på en kundvalsmarknad inte agerar som kunder, kan till exempel lösas med mer och bättre beslutsunderlag. Svag konkurrens i entreprenadupphandlingar kan på liknande sätt lösas med nya upphandlingsförfaranden och en annorlunda paketering av kontrakten. När problem framställs som inbyggda i marknadsmodellen adresseras dessa ofta med förslag om att (åter)organisera. Att en del kommuner väljer att återta verksamhet i egen regi, kan förstås som

en konsekvens av en sådan analys². Det finns många problembeskrivningar presenterade i vårt material och kanske är det tydligaste, och viktigaste, att vi vet följande: Vi vet att effekterna av offentliga marknader är svåra att utvärdera på en generell nivå, men att viljan att göra det är väldigt stor. Med detta sagt, avsnittet som följer är strukturerat i tre teman, som vi menar är områden där vi trots allt har förhållandevis god kunskap. Det är offentliga marknaders karaktär; svårigheter att axla rollen som kund; och höga transaktionskostnader för marknadsutbyten.

Offentliga marknaders karaktär

Offentliga marknader skiljer sig på avgörande punkter från den rena marknaden – eller snarare idén om den. Det är inget omvälvande påstående. Idén om den rena marknaden har visat sig stämma ganska illa också med marknader i praktiken. I ett forskningsprogram ”Organisering av marknader” (finansierat av Riksbankens jubileumsfond) har flera sådana marknader undersökts (se Brunsson 2015; Björkman, Fjaestad och Alexius 2014). Dessa studier visar att marknader i allra högsta grad är organiserade företeelser, och att marknad och organisation inte är så olika som vi kanske tror. Dessutom tycks de förstärka varandra. Eftersom marknader till stor del befolkas av organisationer betyder mer marknad ofta fler organisationer.

Ett sätt att undersöka organisationen av marknader är att ta fasta på vilka organisationselement som används (till exempel medlemskap, reglering, övervakning, sanktioner, hierarki) och mot vilka marknadselement (köpare, säljare, produkt, pris, utbyte) dessa riktar sig mot. I boken *Marknadsstaten* (Andersson, Erlandsson och Sundström 2017) diskuteras och jämförs myndigheter som på olika sätt deltar i organisationen av marknader. Författarna kallar dessa myndigheter för marknadsmyndigheter eftersom de har i huvudsakligt uppdrag att bringa ordning på marknader (till exempel el- post- och telemarknaden). En annan roll, med särskilda påverkansmöjligheter, har staten när den agerar som köpare på marknaden. Detta har nyligen undersökts med Trafikverket som fall (Ek Österberg 2016; 2017). Sammantaget visar dessa studier att många alternativ står till buds för den offentliga aktör (statlig myndighet eller kommun) som vill ägna sig åt styrning av och på marknader.

2 Två forskare vid Högsolan i Väst och Göteborgs universitet, Johan Berlin och Eric Carlström, har nyligen beviljats forskningsmedel från Vetenskapsrådet för att undersöka detta fenomen, som de kallar *back sourcing*.

I sociologiska marknadsstudier understryks att marknadsteorier är betydelsefulla och intressanta, trots att de inte beskriver verkliga marknader särskilt väl. Snarare är teorierna performativa: de påverkar och formar verkliga marknader (Callon 1998; Helgesson, Kjellberg och Liljenberg 2004). När forskare inom detta forskningsfält undersöker marknadisering tar de därför fasta på hur idén om den rena marknaden tar sig uttryck i modeller, tekniker och språkbruk. Ett exempel är upphandlingsregelverket som tydligt manifesterar en sådan idé (Furusten 2015). Ett annat exempel är hur kundvalsmodeller konstrueras (Kastberg 2005).

Internationellt har offentliga marknader kommit att diskuteras som kvasi-marknader (se exempelvis Le Grand 1991). Med denna benämning har man betonat att dessa marknader skiljer sig från andra marknader på avgörande punkter. Framförallt är både finansiering och ansvar fortsatt offentligt, vilket ger offentliga marknader en särprägel (Yttermyr 2013). Samtidigt är variationen bland offentliga marknader stor (Forssell och Norén 2006) och samma sak kan sägas om kategorin ”andra (icke-offentliga)” marknader (se Axelsson 1998). Antalet köpare och säljare skiljer sig åt, relationerna dem emellan likaså. Karaktären på den vara eller tjänst som utbyts varierar likväl som frekvensen i utbytena.

Forskningen ger inte så många svar av generell karaktär om effekterna av marknadisering i offentlig sektor. Av ovanstående resonemang framgår att detta inte är så egendomligt. Marknadisering är en alltför mångfacetterad företeelse för att sådana slutsatser ska kunna dras. Samtidigt är detta ett resultat i sig. Empiriska studier av marknaders praktik visar tydligt varje marknads särdrag, och vad dessa betyder. Vi vet att varje sektor har sina egenheter och att varje kommun har sina specifika förutsättningar. Vi vet dessutom att det är skillnad på marknader enligt LOV (där brukaren styr resursallokeringen) och marknader enligt LOU (där det offentliga intar rollen som köpare). Vi vet samtidigt att idén om den rena marknaden har betydelse för hur marknader iscensätts och upprätthålls. Vi vet att organiseringen av marknader i praktiken tar sig olika uttryck och former, och att organisatorerna inte är desamma överallt. Detta är viktig kunskap för att upprätthålla en nyanserad diskussion om marknadisering i offentlig sektor.

Svårigheter att axla rollen som kund

En stor mängd studier har gjorts om den förändrade roll som medborgare och brukare får i en marknadiserad offentlig sektor. Särskilt i kundvalssystem som

med tiden blivit ett allt vanligare inslag i kommunerna. I centrum för många av dessa studier står kundernas val, åtminstone deras förutsättningar att välja. En rad studier pekar nämligen på olika svårigheter förknippade med kunders val. Informationen som de får om olika alternativ är inte alltid av sådan karaktär att den medger rationella val (se till exempel Moberg, Blomqvist och Winbladh 2016). Medborgare tycks heller inte använda den information som faktiskt finns att tillgå i tillräcklig grad (Häger Glenngård 2015). Många studier pekar på svårigheter förknippade med bristande hälsa och kognitiva förutsättningar. Studier i äldreomsorgen visar detta tydligt, och inom funktionshinderområdet finns samma dilemma (Urbas med flera 2015).

Att välja är en sak, att välja om en annan. En viktig utgångspunkt i kundvalsmarknader är att kundernas val både styr resursallokering och driver fram kvalitetsutveckling. Detta eftersom de utförare vars tjänst inte uppfattas som bra, kommer väljas bort. De utförare som bedriver verksamhet av hög kvalitet kommer därmed att premieras i systemet (se till exempel Bergman och Jordahl 2014). Resonemanget förutsätter *för det första* att kunderna verkligen väljer bort de utförare som de inte är nöjda med, vilket visat sig vara långt ifrån fallet i alla sammanhang. I vissa sektorer är kostnaden för den enskilde individen att byta utförare hög. Det gäller särskilt omsorgstjänster som bygger på tillit, förtroende och där kontinuitet ses som en särskilt viktig kvalitetsaspekt (Szebehely 2014). *För det andra* förutsätter det att kvalitet definieras som brukarnöjdhet, vilket inte är det enda sättet att se på kvalitet (se Dahler-Larsen 2008).

Mycket forskning om kundernas val har också kretsat kring om och hur olika grupper i samhället väljer. Dels har studier visat att den faktiska valfriheten för medborgarna varierar mycket. Exempelvis är det betydligt fler utförare som etablerar sig i tätbefolkade områden, än på landsbygd och i glesbygd. Detta är ett bekymmer menar de som hävdar att valfrihet är ett mål i sig. Vi vet också, från ett flertal studier inom olika områden, att olika grupper nyttjar möjligheten att välja i olika hög utsträckning. Detta har fått flera forskare att problematisera valfrihetens effekter på bland annat likvärdighet och segregation. Särskilt vanligt är detta på skolans område (se till exempel Harling och Dahlstedt 2017; Lundström med flera 2017) men liknande analyser finns inom andra sektorer (till exempel Moberg 2017). Szebehely (2014) noterar, utifrån forskning om marknadsieringens effekter inom äldreomsorg, att olika forskare tar fasta på olika aspekter och gör olika tolkningar av forskningsresultaten. Hon poängterar att kombinationen valfrihet och universalism borde utforskas mer:

"Som vi har sett tenderar olika aktörer att göra olika tolkningar av konkurrensens konsekvenser för äldreomsorgens kostnader och kvalitet. Detsamma gäller med all sannolikhet även de fördelningsmässiga konsekvenserna av marknadsintåg på äldreomsorgens område. Här är kunskapsläget dock mycket mer begränsat. Vi vet inte om olika sociala grupper i ökad eller minskad utsträckning får del av en äldreomsorg av lika god kvalitet. Internationell forskning och svenska myndighetsrapporter pekar mot att äldres sociala bakgrund har stor betydelse för hur de klarar sig i valfrihetsmodeller och andra former av konkurrensutsatt omsorg. Det är troligt att det finns både vinnare och förlorare i en marknadspräglad äldreomsorg". (Szebehely 2014, sidan 140).

Trots att marknadsmodellerna utgår ifrån (och föreskriver) att makt och ansvar förskjuts från den kommunala nivån till brukarna så tycks denna förskjutning vara mindre entydig i praktiken, om vi ska tro de samlade forskningsresultaten. För samtidigt som brukarna i kundvalsmodellen ges ett nytt mandat, har inrättandet av dessa system i praktiken ackompanjerats av expanderade kommunala system för kvalitetsuppföljning och synpunkts- och klagomålshantering. Det förklaras ibland med att kommunerna kompenserar för att kunderna inte gör sitt jobb. En annan tolkning är att det, ur ett ansvarighetsperspektiv, är olika ansvarighetsrelationer som kräver olika sorters uppföljning (se Hagbjer 2014). Samtidigt som brukarna ges möjlighet (och skyldighet) att ställa krav och utkräva ansvar för innehållet i den tjänst de erbjudits, är kommunen (ansvarig nämnd) fortsatt ansvarig för verksamheten. Att det skulle vara brukarnas bristande förmåga att axla rollen som kund som gett upphov till den omfattande kommunala styrnings- och uppföljningspraktiken är inte en rättvisande bild.

Ett annorlunda perspektiv på kundrollen erbjuder Forssell och Norén (2016) som diskuterar och problematiserar den konstituerade kunden i kundvalsmodellen i primärvården. Ett viktigt resultat av studien är att sättet på vilket kunden konstitueras gör att valfrihet och effektivisering blir ett och samma mål, eftersom kunden förväntas bidra till rationalisering. Kundvalsmodeller bygger på att medborgaren "frigörs från förvaltningens grepp och inordnas i det nya konceptet" menar Forssell och Norén (2016, sidan 38). Detta är innebörden av den konstituerade kunden som utgör en del av den politiska styrningen. Om medborgarna i verkligheten accepterar och inordnar sig i konceptet är förstas en annan fråga, påtalar författarna. Intressant är dock deras iakttagelse att den

konstituerade kunden får konsekvenser alldeles oavsett hur medborgarna agerar:

Vårdcentraler reagerar exempelvis på de skillnader som manifesteras i olika indikatorer för kvalitet i dokumenten för ackreditering även om medborgarna inte gör ett aktivt val av vårdcentral. För vårdcentralen finns det alltid en potentiell risk för att en listad medborgare väljer bort en vårdcentral om indikatorerna visar dåliga värden. Politikerna skriver in en McPatient i dokumenten som sedan får ett eget liv på marknaden. (Forsell och Norén 2016, sidan 40)

Kundens *potentiella* val har i sig självt en styrande funktion, menar Forsell och Norén. Det är ett viktigt komplement till övrig forskning om huruvida kunderna väljer och väljer om, och vad det betyder för kommunala marknader.

Höga transaktionskostnader

Transaktionskostnadsteorin ger vid handen att olika egenskaper i transaktionerna styr vilken styr- och samordningsform som kommer att generera lägst transaktionskostnader, och därmed vara mest effektiv. Bland annat har komplexitet i tjänsten lyfts fram, likväl som osäkerhet och frekvens i transaktionen. Många av de egenskaper som i teorin framhålls som pådrivande när det gäller transaktionskostnader för marknadsutbyten är giltiga i offentlig verksamhet. När tjänsterna är komplexa och svåra att mäta, när kunderna har svårt att utvärdera dem, när osäkerheten är hög för båda parter i relationen – ja, då krävs det mycket kringarbete för att ett marknadsutbyte ska komma till stånd med bibehållen kontroll och ansvarstagande.

Transaktionskostnadsteoretiska förklaringar ges i allmänhet hög giltighet, och med det som grund förklarar forskare varför kommuner väljer att driva verksamhet i egen regi, eller utnyttja marknaden och varför de väljer att utforma sin styrning på ett visst sätt. Kommunernas styrning av sina kontraktsparter är mångfacetterad och ofta mer omfattande än vad vi vid en första anblick kanske tror. Styrningen tycks heller inte mattas av när konkurrensen ökar, utan tvärtom, visar studien av Johansson, Siverbo och Camén (2016). I offentlig sektor finns många skäl att vilja styra sina utförare (både i egen regi och utkontrakterad verksamhet). Ett är legitimitet, och ovan refererade studie visar också tydligt att trycket från externa intressenter är en avgörande faktor för hur intensiv styrningen blir. Det ligger i linje med liknande studier från kommuner i andra länder (till exempel Cristofoli med flera 2010). Kastberg (2014) fors-

kar också om styrning i inter-organisatoriska relationer och är inne på liknande tema i sina slutsatser. Förtroende, menar han, kan upplevas riskfyllt när relationerna är av tre- eller flerparts karaktär, vilket de ofta är i offentlig verksamhet. För även om en part har förtroende för en annan part, och därmed inte upplever sig behöva styra och kontrollera, så är det inte säkert att tredje part är förvissad om detsamma. Styrning fyller därmed en funktion att intyga för andra, som befinner sig en bit ifrån den primära relationen, att allt är under kontroll.

Av dessa (och andra) studier framgår att styrning, uppföljning och kontroll (det som i litteraturen ibland sammanfattas under benämningen hierarki eller organisation) är en viktig del av offentliga marknader. Även om inte alla studier uttryckligen benämner dessa praktiker för transaktionskostnader, så är det vad de skulle kunna kallas. Transaktionskostnaderna för marknadsutbyten i offentlig sektor är således höga, och förklaringarna är flera (se ovan). Yttermyr (2013) menar att det är själva innebörden av offentlig i offentlig marknad. Om transaktionskostnaderna är högre än nödvändigt är dock en fråga som måste värderas från fall till fall. I den tidigare refererade studien om Trafikverket (Jacobsson och Sundström 2017) framgår att deras vilja att bli mer marknadsorienterad rymmer en ambition att minska den byråkratiska detaljstyrningen av kontraktsparterna och därmed också minska myndighetens samlade uppgifter i branschen. Men myndigheten har inte blivit mindre – tvärtom! Mer marknad är i detta fall tydligt sammanflätat med mer organisation, en iakttagelse som utifrån tidigare forskning inte förvånar men som ändå väcker en hel del funderingar.

Det är inte bara marknadsutbyten som har transaktionskostnader utan detsamma gäller för samordning i organisation (egen regi). Det är viktigt eftersom ett rationellt beslutsfattande om samordningsform förutsätter en jämförelse mellan transaktions- och produktionskostnader för båda alternativen. Analyser baserade på sådana beräkningar är inte vanliga (vilket vi kommer tillbaka till i nästa avsnitt). Samtidigt har styrning, kontroll, och system för mätning och uppföljning slagit igenom på bred front i offentlig sektor, inte enbart i de marknadslika relationerna. Visserligen har marknadsiseringen som trend och övergripande reformrörelse gått hand i hand med förändrade styrideal, men dessa bör snarare ses som dimensioner av samma fenomen än som olika företeelser mellan vilka ett orsakssamband kan utforskas. New Public Management fångar dem båda, men kan i sin tur ifrågasättas för att bli alltför svepande (se Karlsson 2017).

Alla de studier som pekar på ökade kostnader för granskning och system för ansvarsutkrävande kan läsas som empiriska belegg för marknadsiseringens kost-

nader, även om länken är indirekt. Forssell och Ivarsson Westeterbergs (2014; 2016) studier om kostnaden för granskning är intressanta i detta sammanhang, just eftersom de gör precis det som många andra säger borde göras, nämligen uppskatta den faktiska tid det tar att organisera granskning (se också Ek 2012). Halls (2012) diskussion om managementbyråkrater pekar i samma riktning – att en växande grupp tjänstemän i våra kommuner ägnar sig åt granskande och uppföljande aktiviteter. Lindgren (2008; 2017) skriver om ett utvärderingsmonster som aldrig blir mätt (se också Dahler-Larsen 2000). Att granskande aktiviteter tar tid i anspråk vet vi, likväl som kunskapen är (åtminstone borde vara) stor om de oönskade konsekvenser som också uppstår (se Johansson 2016).

Det är detaljstyrningen, och ett alltför idogt dokumenterande och mätande som utgör grunden för tillitsreformen. Dessa problem, som tillitsbaserad styrning är en lösning på, finns (kan åtminstone finnas) oavsett om verksamheten bedrivs i egen regi eller inte. Den stora utmaningen när det gäller dessa forskningsresultat är således inte att belägga att New Public Management, där marknadsiering ingår, drivit fram administrationssamhället (Forssell och Ivarsson Westerberg 2014). Detta har vi ganska goda kunskaper om. Utmaningen är snarare att klargöra vilken betydelse just marknadsinslagen har. I synnerhet som vi nu inom den offentliga sektorn ofta organiserar oss på ett sätt som påminner mycket om marknader. Är det dessa marknadselement (tydliga gränser mellan organisationslika enheter) som är avgörande så är det dessa som bör adresseras, och inte huvudmannaskapet hos utförarna. Det för oss tillbaka till frågan om vad som egentligen menas med marknadsiering, och på vilka sätt det tar sig uttryck på kommunal nivå.

Vad vi inte vet

I ovanstående avsnitt har vi pekat på tre huvudsakliga områden där kunskapen är förhållandevis stor, och som utgör en grund att stå på i framtida forskning. Men vad är det vi inte vet? Med reservation för att vi inte har inkluderat alla befintliga studier i den här kunskapsöversikten vill vi lyfta fram fem teman: jämförelser av produktions- och transaktionskostnader; styrning och utveckling över tid; lokala beslutsprocesser; konsekvenser för kvaliteten; värdering av olika mål, medel och effekter.

Jämförelser av produktions- och transaktionskostnader

Kostnadsbegreppet är svårhanterligt, och det är uppenbart att variationen i forskningsresultat delvis beror på vilka kostnader som inkluderas och inte. En kalkyl med jämförelser av enbart produktionskostnader är inte tillräcklig som beslutsunderlag, men det är heller inte tillräckligt att uppskatta transaktionskostnadernas storlek för enbart ett av alternativen (marknad). Transaktionskostnadsteorins antagande om rationalitet ger inte mycket vägledning, och det finns också en efterfrågan i denna litteratur om att faktiskt beräkna kostnaderna och effekterna på presterandet (se Johansson 2006).

Även om vi vet att det med marknader följer transaktionskostnader, och att vi kan anta att de är ganska höga när det gäller komplexa tjänster vars kvalitet är svårbedömd, saknas det jämförande analyser. Forssell och Ivarsson Westerberg gör ett försök att beräkna kostnader för granskning (2006) och administrativt arbete (2014) i organisationer – en viktig om än svår uppgift. Deras analyser rymmer inga jämförelser mellan driftsformer men ambitionen att synliggöra kostnaden för det osynliga administrativa arbetet ger mersmak.

Styrning och utveckling över tid

Trots att vi vet en hel del om olika aktiviteter som ger upphov till transaktionskostnader i en marknadskontext (styrning, kontroll, mätning, uppföljning) saknas det mer omfattande studier som fångar utveckling över tid (se också Mattisson 2013 för en liknande slutsats om behov av stora studier). Forskningen visar att marknadsskapande innebär nya roller och relationer och att kommuner navigerar i ett alltmer komplext sammanhang. Moberg (2017) lyfter fram detta som ett viktigt område att utforska vidare och antyder att den roll som kommunen formellt ges i en marknadiserad sektor troligen inte på ett rättvisande sätt visar vad som pågår i praktiken.

Man kan också anta att marknadsskapande kräver en viss omställningstid när nya styrsystem och rutiner etableras. Det tar tid för de kommunala organisationerna att mogna likväl som det tar tid för marknaderna. Om denna omställning vet vi ganska lite eftersom processorienterade studier om marknadsiering inte är så vanliga. I upphandlingslitteraturen talas det ibland om lärande. Knutsson och Thomasson (2015) skriver om lärande i upphandling och menar att det finns potential att lära för att utveckla både upphandlingsprocessen och de tjänster som levereras. De identifierade flera problem i sin studie, bland annat att de studerade kommunerna hade dåligt organisatoriskt minne (på grund av hög personalomsättning och bristande uppföljningsrutiner) som försvårade

lärande. De visade också hur kommunerna hanterade de utmaningar de möttes av, bland annat fick en intermediär stor betydelse för kunskapspridning.

Precis som det tar tid att utveckla sina förmågor att styra i upphandlingsrelationer tar det tid att skapa rutiner för styrning på kundvalsmarknader och interna marknader. Kastbergs (2016) studie om etableringen av ett gemensamt servicecenter visar tydligt vikten av att kunna följa processer över tid. Samma sak kan sägas om exempelvis Wiesel och Modells (2014) studie av tidigare Vägverket och Yttermyrs (2013) studie om skapandet av en skolvalsmarknad. Sådana processorienterade studier behöver vi fler av eftersom de ofta ger nyanserade svar på varför det blir som det blir.

Lokala beslutsprocesser

I många av de studier som vi har gått igenom görs ett antagande om rationalitet i beslutsfattande. Det innebär att vi tar för givet att beslutsfattare (politiker och tjänstemän) agerar på ett visst vis i en beslutssituation: att de utifrån gedigna beslutsunderlag, värderar olika alternativ och väljer det bästa. Lagen om offentlig upphandling institutionaliserar ett sådant sätt att fatta rationella beslut på ett ovanligt tydligt vis (se Furusten 2015). Transaktionskostnadsteorin föreskriver att de val om samordningsform som är gjorda lokalt speglar ett rationellt beslut. Visserligen talas det i ökad grad om missanpassning (se Johansson 2006) och effekterna av sådana ofördelaktiga (icke-rationella) val.

Kunskapen om de beslutsprocesser som ligger till grund för marknadsskapande är inte så stor (se Yttermyr 2013 för en studie om skolmarknader). Det innebär att vi istället för att anta att beslut fattas på ett visst sätt skulle behöva undersöka hur det går till. Vilken är den lokala rationaliteten: vilka problem adresseras och hur? Vilka lösningar presenteras? Vi vet inte heller vilken betydelse kalkyler med beräkningar av produktions- och transaktionskostnader har i praktiken. Detta är viktiga frågor som berör hur kunskap, värderingar och rationalitet flätas samman och vilka överväganden som görs lokalt.

Processer i motsatt riktning är också angelägna att utforska. Det kallas ibland för backsourcing, vilket kort och gott betyder att offentliga organisationer tar tillbaka verksamhet i egen regi. När och varför sker det? Vilka analyser ligger till grund för sådana ställningstaganden? Det är en fråga som inte behandlar marknadisering (snarare dess motsats) men kan vi lära oss något om offentliga marknader genom att studera avskaffandet av dem?

Konsekvenser för kvaliteten

Vi kan också, utifrån befintlig forskning, hävda att kunskapen om marknadsiseringen konsekvenser för kvaliteten i offentliga tjänster är långt ifrån entydig. Här finns det också en omfattande forskning internationellt. Genomgående finns i denna forskningstradition en begreppsmässig utmaning som gör att olika studier enkelt kan peka på endera effekten, beroende på hur kvalitet definieras. Dahler-Larsen (2008) diskuterar fem olika sätt att definiera kvalitet: utifrån en förutbestämd standard, politiska mål, effekter, brukarnas önskemål eller som ett organisatoriskt system. Visserligen pekar flera studier inom olika områden på att nöjdhet och tillgänglighet, och andra servicedimensioner av kvalitetsbegreppet, ökar med marknadsinslag. Andra kvalitetsaspekter är dock betydligt mer osäkra, och ännu mer otydligt blir det när olika sätt att förhålla sig till kvalitet ställs mot varandra. Ser vi till politiska mål borde till exempel mångfald, som var ett viktigt mål med marknadsiseringen, vägas in i kvalitetsbegreppet. Och hur gör vi med valfrihet? Är det en kvalitetsaspekt i sig? Sammantaget kan vi alltså inte säga om marknader, generellt, ökar eller minskar kvaliteten i offentliga tjänster (se också Hartman 2011; Kastberg 2010 för liknande slutsatser).

Värdera olika mål och medel

Det sista temat som vi vill lyfta fram är en fråga som forskningen berör, men knappast besvarar. Hur ska olika mål (och kanske också medel) värderas? Om vi till exempel kommer fram till att marknadsisering i ett visst specifikt fall (eller överlag i en sektor) genererar ökad tillgänglighet och samtidigt ökade kostnader – vilka slutsatser kan vi då dra av det? Eller om vi kan visa att kvaliteten ökar samtidigt som likvärdigheten sjunker – är det bra eller dåligt?

Gemensamt för många av de studier som tar fasta på effekter vad gäller måluppfyllelsen är att något vinnas och något förloras. Även om man kan ge sig på att försöka mäta dessa vinster och förluster i kronor och ören är det förknippat med så mycket osäkerhet att det knappast tjänar något syfte. Vi menar att dessa avvägningar inte heller är en fråga för forskningen att besvara. Vilken lösning som är bäst beror till syvende och sist på hur olika effekter värderas, vilket också har med målen att göra. Ett exempel är den omdebatterade frågan om valfrihet där en del menar att detta endast bör ses som ett medel (Molander 2017), medan andra framhåller att det är ett mål i sig. Om valfrihet är ett mål i sig så har den ett värde oavsett de effekter den ger upphov till. Till skillnad från övriga teman i denna del menar vi att dessa frågor, om hur mål och effekter ska värderas, är en politisk fråga snarare än en forskningsfråga att besvara. Försök

att på vetenskaplig grund beräkna och väga effekter mot varandra är att avpolitiserat en högst politisk fråga.

Förslag på studier

Vi närmar oss nu slutet på denna kunskapsöversikt som syftar till att utforska kunskapsläget vad gäller marknadsieringens kostnader på kommunal nivå. I detta avsnitt presenteras tre områden för fortsatt forskning som kan bidra med ökad kunskap om marknadsiering i kommuner. Hur vi tolkar och förstår marknadsiering är avgörande. I första kapitlet i denna rapport diskuterade vi begreppets innebörd och påpekade att det är en process där offentliga organisationer på olika sätt utnyttjar eller efterliknar marknaden. Sådana processer har knappast en tydlig början eller slut. Sällan resulterar de i marknad (oavsett den betydelse vi lägger i begreppet) vid en särskild tidpunkt. Snarare är det ett pågående arbete att etablera och upprätthålla marknadselement, vad som har beskrivits som organisering av marknader (Ahrne och Brunsson 2011; Björkman, Fjaestad och Alexius 2014; Andersson, Erlandsson och Sundström 2017). Med ett sådant perspektiv på marknadsiering är det inte alldeles enkelt att klargöra vad som är en effekt och vad som är en dimension av själva processen. Att som Rombach (1997) ta fasta på upplevda effekter är en väg framåt. En annan väg framåt vore att i grunden utforska innebörden av marknadsiering som process och praktik.

Många studier om marknadsiering fokuserar på enskilda reformer, modeller eller tekniker som vi (och andra) uppfattar ingår i det vi kallar marknadsiering, snarare än på begreppet marknadsiering som sådant. Exempel på sådana reformer, modeller och tekniker som fått stor uppmärksamhet i forskningen är prestations- och resultatmätning, prestationsbaserade ersättningsmodeller, kundvalsmodeller och kontraktstyrning. I många fall är de också avgränsade till specifika politikområden (prestationsbaserad ersättning i primärvården, kundval i skolan, kontraktstyrning i äldreomsorgen). Att avgränsa empiriska studier på detta vis är nödvändigt. Ingen enskild studie kan svara på en alltför vidlyftig fråga. Olika sektorer har skilda förutsättningar, precis som olika kommuner har det. Är det något denna kunskapsöversikt visar så är det att lokala förutsättningar har stor betydelse för hur marknader fungerar.

Fler studier av samma sort kommer troligen inte att ge nya svar. Berlin och Carlströms pågående projekt om backsourcing är av denna anledningen intressant. Vi kan nog lära oss en hel del om marknader genom att studera avskaffandet av dem. Vi tror också att internationella utblickar och jämförelser kan ge

nya infallsvinklar. Genom att studera kommunernas styrning på ett annorlunda vis kan sannolikt också ny kunskap genereras. Hur styrning möjliggörs, hur den framställs som viktig och legitim och hur omgivningen görs mottaglig är frågor som riktar uppmärksamhet mot andra aktörer än dem vi vanligtvis ser som de styrande (se Miller och Rose 2008). Ett sådant perspektiv på styrning kan utgöra grunden för det första förslaget på framtida studier som nu följer.

Förslag 1: Fortsatt forskning om styrning och komplexitet

Kommuner navigerar i en komplex styrningssituation där verksamhet i egen regi samsas med olika marknadslösningar. Hur kommuner gör i praktiken, vilka strategier de utvecklar och vad det betyder är en viktig fråga att utforska vidare. Det menar forskare som studerar inter-organisatorisk styrning och har också påpekats i tidigare kunskapsöversikter och forskningsstudier om marknadsisering (till exempel Kastberg 2010; Mattisson 2013; Hagbjer 2014; Moberg 2017). Särskilt intressant är hur man på kommunal nivå hanterar och balanserar intern styrning av verksamheten i egen regi och styrning av extern drift (vad Kastberg 2010 benämner det tudelade styrningsuppdraget). I vilken grad utvecklas gemensamma principer och tekniker för styrning av intern och extern drift? Marknadsisering handlar inte enbart om att låta marknaden (företag) hantera utförandet utan också om att etablera roller och relationer som påminner om marknaden. Sådana roller och relationer finns ofta också inom kommunala organisationer. Interna marknader är dock betydligt mindre utforskade än andra typer av marknadsutnyttjande i offentlig sektor. En studie om styrning som inkluderar både intern och extern drift vore därför intressant och viktig. Den ger oss möjlighet att utforska hur marknadsorienterad och byråkratisk styrning flätas samman i praktiken, utan att fasta i statistiska kategorier av drifts- och samordningsform.

Hur uppgiften att rusta brukarna för val (och omval) balanseras mot uppgiften att upprätta egna system för kvalitetskontroll och uppföljning är också en väsentlig dimension av kommunernas styrning. Vad gör kommuner egentligen för att skapa, upprätthålla och styra marknader? Frågan ligger nära Andersson, Erlandsson och Sundströms (2017), i deras studier av marknadsstaten. I analysen av vad marknadsmyndigheterna gör för att styra marknaden anlägger de ett organisationsperspektiv vilket kan fungera som inspiration för en liknande studie på kommunal nivå. I sociologiska marknadsstudier finns också användbara begrepp och perspektiv (till exempel Callon 1998).

Hur en studie om styrning och komplexitet på kommunal nivå skulle läggas upp beror på vilken fråga som ställs i förgrunden och vilket teoretiskt perspektiv som väljs. Vi ser framför oss en kvalitativ studie som genererar rika och nyanserade data. Att följa en process och därmed fånga utveckling över tid vore särskilt intressant. I tidigare forskning efterfrågas processorienterade studier. Genom att fånga processer och hur de utvecklas över tid kan också omställningen på kommunal nivå (det vill säga anpassningen till nya styrsituationer) inkluderas i analysen.

Förslag 2: Forskning om produktions- och transaktionskostnader

Det andra förslaget som vi vill lyfta fram är en studie med jämförande design som fokuserar både produktions- och transaktionskostnader (och kostnadsutveckling). En sådan studie svarar upp mot den brist på faktiska beräkningar av transaktionskostnader som lyfts fram i tidigare forskning. Att marknadsutbyten i offentlig sektor är förknippade med (omfattande) transaktionskostnader har flera studier visat. Komplexitet och svårigheter att bedöma kvaliteten är exempel på förklaringar som ges. Detta lyfts fram i transaktionskostnadsstudier och långt fler undersöker processer som kan definieras som transaktionskostnader. Studier av granskning, administration, och marknadsföring är exempel (se Harling och Dahlstedt 2017; Dovemark 2017).

Att många studier undersöker eller antar ökade transaktionskostnader i marknadsutbyten är inte tillräckligt. Vad det betyder är nämligen svårt att värdera när ökningen (om det nu går att belägga en sådan) inte ställs mot utvecklingen av andra kostnader (till exempel andra kostnader inom kommunen, eller själva produktionskostnaden). Det är också viktigt att relatera transaktionskostnaderna för marknadsutbyten mot transaktionskostnaderna förknippade med att bedriva verksamhet i egen regi. Särskilt med tanke på att liknande styrning (kontrakts-/avtalsbaserad, fokus på mätning och uppföljning) förekommer också inom den kommunala organisationen (se diskussion i föregående förslag).

Vill vi veta mer om marknadsieringens kostnader är sådana jämförelser av kostnader viktiga pusselbitar. Utmaningen är uppenbar och handlar om hur kostnaderna ska undersökas och beräknas. En möjlighet är att likt Forssell och Ivarsson Westerberg (2013) studera frågan på övergripande nivå genom tidsanvändning och statistik över yrkesgrupper med mera. En annan möjlighet, som skulle ge mer nyanserad kunskap om faktiska kostnader, vore att mer djupgående studera två olika enheter/organisationer som valt olika samordnings-

form. Ytterligare en möjlighet vore att följa en process över tid (outsourcing/backsourcing) och på så vis möjliggöra jämförelser inom en och samma organisation. Ytterligare en idé är att inte alls undersöka och beräkna transaktions- och produktionskostnader utan istället undersöka hur sådana beräkningar görs i praktiken, hur de används och vilken betydelse de har i lokala beslutsprocesser. Det leder oss in på det tredje och avslutande förslaget.

Förslag 3: Forskning om beslutsprocesser på lokal nivå

Vi ser gärna en studie om beslut kring marknadsiering på lokal nivå. Transaktionskostnadsstudier utgår från att beslut fattas rationellt och att strävan efter effektivitet styr handlande. Ur ett institutionellt perspektiv kan ett sådant antagande problematiseras. Enligt nyinstitutionell organisationsteori (Meyer och Rowan 1977; DiMaggio och Powell 1983) är det strävan efter legitimitet från omgivningen som styr handlande och förklarar varför organisationer anpassar sig till idéer på modet. En fråga att utforska närmare är hur och varför beslut om marknadsiering tas (och möjligen också dess motsats, när verksamhet återtas i egen regi). I en sådan studie blir framställningen och användningen av beslutsunderlag, till exempel kalkyler över transaktions- och produktionskostnader, processer att utforska empiriskt (i den mån sådana tas fram som ett led i beslutsfattandet) tillsammans med andra tekniker och praktiker. Vilka som inkluderas i en sådan process, och vad dessa aktörer gör är också viktiga aspekter att utforska snarare än att anta på förhand. Politikens och förvaltningens roll blir en del av en sådan analys.

Referenser

Agevall, L, Jonnergård, K, och Krantz, J (2017) *Frihet under ansvar eller ansvar under tillsyn? Om dokumentstyrning av professioner*. Linnaeus University Press.

Ahlbäck Öberg, S och Widmalm, S (2016) Att göra rätt – även när ingen ser på. *Statsvetenskaplig tidskrift*, 118(1):7–17.

Ahrne, G och Brunsson, N (2011) "Organization outside organizations: the significance of partial organization". *Organization*: 1-22.

Ahrne, G, Aspers, P och Brunsson, N (2015) "The organization of markets" *Organizations studies*, Vol. 36(1): 7-27.

Almqvist, R (2006) *New Public Management – om konkurrensutsättning, kontrakt och kontrakt*. Liber.

Andersson, F (2002) Konkurrens på kommunala villkor. Om konkurrensutsättning och gränsen mellan marknad och byråkrati. Åjour. Svenska kommunförbundet.

Andersson, C, Erlandsson, M och Sundström, G (2017) *Marknadsstaten. Om vad den svenska staten gör med marknaderna – och marknaderna med staten*. Stockholm: Liber

Anell, A (2015) Primärvårdens funktion, organisation och ekonomi – en litteraturöversikt. Rapport till utredningen En nationell samordnare för effektivare resursutnyttjande inom hälso- och sjukvården, (S 2013:4).

Axelsson, B (1998) *Företag köper tjänster*. Stockholm: SNS Förlag.

Bergman, M och Jordahl, H (2014) Goda år på ålderns höst? En ESO-rapport om konkurrens i äldreomsorgen. *Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi*. Finansdepartementet, Regeringskansliet.

Berlin, J och Kästberg, G (2011) *Styrning i hälso- och sjukvård*. Lund: Studentlitteratur.

- Björkman, J, Fjaestad, B och Alexius, S (2014). *Alla dessa marknader*. Göteborg: Makadam.
- Blomquist, C (1996) *I marknadens namn. Mångtydiga reformer i svenska kommuner*. Stockholm, Nerenius & Santéus Förlag.
- Brunsson, N (2015) *Att organisera marknader*. Slutrapport från ett forskningsprogram. RJ:s skriftserie 7.
- Brunsson, N och Hägg, I. (1992/2010). *Marknadens makt*. Stockholm: SNS Förlag.
- Brunsson, N och Jacobsson, B (2000) *A World of Standards*. Oxford: Oxford University Press.
- Burström, B, Burström, K, Nilsson, G, Tomson, G, Whitehead, M och Winblad, U (2017). Equity aspects of the Primary Health Care Choice Reform in Sweden – a scoping review. *International Journal for Equity in Health*. 16(29).
- Bryntse, Karin (2000) *Kontraktstyrning i teori och praktik*. Lund: Lund University Press.
- Böhlmark, A och Lindahl, M (2012) Har den växande friskolesektorn varit bra för elevernas utbildningsresultat på kort och lång sikt? Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU)
- Callon, M (1998) *The Laws of the Markets*. London: Blackwell Publishers.
- Carrington, T (2014) *Revision*. Malmö: Liber.
- Causla Vifell, Å och Ivarsson Westerberg, A (2013) *I det offentliga tjänst. Nya förutsättningar för tjänstemannarollen*. Malmö: Gleerups
- Christensen, T, Laegreid, P, Roness, P.G, och Rörvik K.A (2005) *Organisationssteori för offentlig sektor*. Malmö: Liber.
- Coase, R (1937) *The Nature of the Firm*, *Economia* Blackwell Publishing. 4(6): 386–405.
- Cristofoli, D, Ditillo, A, Liguori, M, Sicila, M, Steccolini, I (2010) “Do environmental and task characteristics matter in the control of externalized local public services? Unveiling the relevance of partner characteristics and citizens voice”. *Accounting, Auditing and Accountability Journal* 23 (3):10.

- Cäker, M och Nyland, K (2017) "Inter-Organizational Cooperation Challenging Hierarchical Accountability: The Dominated Actors in a Municipal Joint Venture". *Financial Accountability and Management* (1): 102-120.
- Dahler-Larsen P (2008) *Kvalitetens beskaffenhet*. Odense: Syddansk universitetsforlag.
- Dekker, H. C. (2004) "Control of inter-organizational relationships: Evidence on appropriation and co-ordination requirements". *Accounting, Organization and Society* 29 (1):22.
- DiMaggio, P. J, och Powell, W.W (1983) "The iron cage revisited. Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields". *American Sociological Review*, Vol. 48, No. 2: 147-160
- Dovermark, M (2017) Utbildning till salu – konkurrens, differentiering och varumärken. *Utbildning och demokrati* 26(1):67-86
- Ek, E (2012) De granskade. Om hur offentliga verksamheter görs granskningsbara. Doktorsavhandling, Göteborgs Universitet.
- Ek Österberg, E (2016) Marknadsidéer i själva verket. Trafikverket och den renodlade beställarrollen. Södertörns högskola, Förvaltningsakademiens rapportserie nr 6
- Ek Österberg, E (2017) "Trafikverket som renodlad beställare". I: Jacobsson, B och Sundström, G (red.) *En modern myndighet. Trafikverket som ett förvaltningspolitiskt mikrokosmos*. Lund: Studentlitteratur.
- Ellegård, L.M., Dietrichson, J och Anell, A (2017) "Can pay-for-performance to primary care providers stimulate appropriate use of antibiotics?" *Health economics*: 1-16
- Elston, T och Dixon, R (2017) The Effect of Shared Service Centers on Administrative Intensity in English Local Government: A Longitudinal Evaluation. BSG Working Paper Series 2017/021.
- Forssell, A och Ivarsson Westerberg, A (2006) "Vad kostar transparens?" I: Levay, C och Waks, C (red.) *Strävan efter transparens. Granskning, styrning och organisering i sjukvårdens nätverk*. Stockholm: SNS Förlag.

- Forsell, A och Ivarsson Westerberg, A (2014) *Administrationssamhället*. Lund: Studentlitteratur.
- Forsell, A och Ivarsson Westerberg, A (2016) Granskningens (glömda) kostnader. *Statsvetenskaplig tidskrift*, 118(1):19–37
- Forsell, A och Norén, L (2006) ”Konkurrens på likvärdiga villkor på offentliga marknader”. *Nordiska Organisationsstudier* (1): 7-31.
- Forsell, A och Norén, L (2013) ”Kunden i kundvalsmodellen”. *Scandinavian Journal of Public Administration*, 16(2): 25-43.
- Fransson, O (2006) ”Om professionalism, förtroende och tillit”. I: Fransson, O och Fryklund, B (red). *Migration och professioner i förändring*. New Perspectives on Profession
- Fredriksson, A (2010) *Marknaden och lärarna. Hur organiseringen av skolan påverkar lärares offentliga tjänstemannaskap*. Göteborgs Universitet.
- Funck, E (2015) ”Audit as Leviathan: Constructing Quality Registers in Swedish Health Care”. *Financial Accountability and Management*, 31: 415-438
- Furusten, S (2015) ”Dåliga kunder gör bra affärer. En studie av LOU och managementkonsulter”. Stockholm: Liber.
- Hagbjer, E (2014) *Navigating a network of competing demands. Accountability as issue formulation and role attribution across organizational boundaries*. Stockholm School of Economics.
- Hall, P (2011) *Managementbyråkrati. Organisationspolitisk makt i svensk offentlig förvaltning*. Malmö: Liber.
- Hallin, B och Siverbo, S (2002) Jakten på den goda styrningen. En kunskapsöversikt kring styrning och organisation inom hälso- och sjukvården. Centrum för hälso- och sjukvårdsanalys, Göteborg
- Hanberger, A, Lindgren, L och Lundström, U (2016) ”Navigating the Evaluation Web: Evaluation in Swedish Local School Governance”. *Education Inquiry*, 7(3): 259-281

- Harling, M och Dahlstedt, M (2017) Sälja, välja och svälja. En analys av skolval, marknadsiering och gymnasieimässans logiker. *Utbildning och demokrati*. 26(1):159–176.
- Hartman, L (red.) (2011) *Konkurrensens konsekvenser. Vad händer med svensk välfärd?* SNS Förlag.
- Hasselgren, B. (2017) Staten går före individen i ESO:s rapport om valfriheten. Ledare. Smedjan. Timbro.
- Helgesson, C-F, Kjellberg, H och Liljenberg, A (2004) *Den där marknaden: Om utbyten, normer och bilder*. Lund: Studentlitteratur.
- Hellström, M (2002) *Resultatenheter I kommunalteknisk verksamhet*. Lund: Lund University Press
- Hjärpe, T (2017) ”Measuring social work – quantity as quality”. *Statsvetenskaplig tidsskrift*, årgång 119, nr 1.
- Hood, C (1991) A public management for all seasons? *Public Administration*. 69(1): 3-19.
- Hood, C och Peters, G (2004) The Middle Aging of New Public Management: Into the Age of Paradox? *Journal of Public Administration Research and Theory* 14(3):267-282.
- Hultqvist, S (2008) Om brukardelaktighet i välfärdssystemen – en kunskapsöversikt. Växjö University Press.
- Håkansson, H, och Lind, J (2004) Accounting and network coordination. *Accounting, Organizations and Society*, 29: 51–72.
- Häger Glenngård, A (2015) *Primärvården efter vårdvalsreformen: valfrihet, kvalitet och produktivitet*. SNS Förlag.
- Ivarsson Westerberg, A (2016) PÅ vetenskaplig grund: Program och teknologi inom skolinspektion. Södertörns högskola, Förvaltningsakademins rapportserie nr 7.
- Jacobsson, B, Pierre, J och Sundström, G (2015) *Governing the embedded state*. Oxford University Press.

- Jacobsson, B & Sahlin-Andersson, K. (1995) Skolan och det nya verket. Skildringar från styrningens och utvärderingens tidevarv. Stockholm: Nerenius och Santérus förlag.
- Jacobsson, B och Sundström, G (2017) *En modern myndighet: Trafikverket som ett förvaltningspolitiskt mikrokosmos*. Lund: Studentlitteratur.
- Johansson, T (2006) *Förvaltningens gräns mot marknaden*. Göteborgs universitet, Förvaltningshögskolan.
- Johansson, V (2016) "When will we ever learn?". The NISPAACEE Journal of Public Administration and Policy, vol. VIII Winter 2015/2016(2), pp. 149-173.
- Johansson, V och Lindgren, L (2013) *Uppdrag offentlig granskning*. Lund: Studentlitteratur.
- Johansson, T och Siverbo, S (2011) "Governing cooperation hazards of outsourced municipal low contractibility transactions: An exploratory configuration approach". *Management Accounting Review*, 22:4: 292-312.
- Johansson, T, Siverbo, S, och Camén, C (2016). Managing cooperation, coordination and legitimacy: Control of contracted public services. *Accounting, Auditing and Accountability Journal*, 29, 1012–1037.
- Jordahl (2017) Omprövning av en djärv ESO-rapport. Debattinlägg. *Ekonomisk Debatt* 45(5):68-73
- Justesen, L och Skærbæk, P(2010) "Performance auditing and the narrating of a new auditee identity". *Financial Accountability & Management* 26 (3): 325–343.
- Karlsson, T (2017) *New Public Management. Ett nyliberalt 90-talsfenomen?* Studentlitteratur AB, Lund
- Kastberg (2002) Offentliga marknader – regler och marknadsskapare. *Kommunal Ekonomi och politik* 6(4):27–44
- Kastberg, G (2005) Kundvalsmodeller. En studie av marknadsskapare och skapade marknader i kommuner och landsting. Göteborg: Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet

Kastberg, G (2010) Vad vet vi om kundval – en forskningsöversikt. Sveriges Kommuner och Landsting.

Kastberg, G (2014). Framing shared services: Accounting, control and overflows. *Critical Perspectives on Accounting*, 25, 743–756.

Kastberg, G (2016) ”Trust and Control in Network Relations: A Study of a Public Sector Setting”. *Financial Accountability and Management*, Volym 32 (1): 33-56.

Kastberg, G och Ek Österberg, E (2017) “Transforming social sector auditing – they audited more but scrutinized less”. *Financial Accountability and Management* 33(3): 284-298

Kjellberg, I (2012) *Brukarklagomål och lex Sarah-rapportering i äldreomsorgen*. Göteborgs universitet: Institutionen för socialt arbete.

Knutsson, H och Thomasson, A (2015) *Lär sig kommunerna av konkurrenterna?* Natkom rapport nr 28.

Kotkas, T (2015) “From official Supervision to Self-monitoring: Privatizing Supervision of Private Social Care Services in Finland. *Social Policy and Administration*. 50(5), s. 599-613.

Kouzes, J.M. & Mico, P.R. (1979). ”Domain Theory: An Introduction to Organizational Behaviour in Human Service Organizations”. *Journal of Applied Behavioural Science* 15(4), s. 449–469.

Laegreid, P och Neby, S (2016) Gaming, Accountability and Trust: DRGs and Activity-Based Funding in Norway. *Financial Accountability and Management* 32(1):57-79

Le Grand (1991) The Theory of Government Failure. *British Journal of Political Science*. 22(4):423-442

Le Grand, J och Bartlett, W (red.) (1993) *Quasi-Markets and Social Policy*. Palgrave Macmillan, London

Levay, C och Waks, C (2006) *Strävan efter transparens. Granskning, styrning och organisering i sjukvårdens nätverk*. Stockholm: SNS Förlag.

Lindgren, L (2008) *Utvärderingsmonstret*. Lund: Studentlitteratur.

- Lindgren, L (2017) Utvärderingsmonstret vid vägs ände. I: Örn, P (red.) *Leda med tillit*. Stockholm: Idealistas förlag.
- Lindgren, L, Hanberger, A och Lundström, U (2016) Evaluation systems in a crowded policy space: Implications for local school governance, *Education Inquiry*, 7(3):237-258
- Lindvall, J (2011) *Från traditionell ekonomistyrning till modern verksamhetsstyrning*. Lund: Studentlitteratur.
- Lundström, U, Holm, A, och Erixon Arreman, I (2017) Rektor i skärningspunkten mellan likvärdighet och skolmarknad. *Utbildning och demokrati* 26(1):19–41
- Mahama, H, och Chua, W. F. (2016). "A study of alliance dynamics, accounting and trust-as-practice". *Accounting, Organizations and Society*, 51, 29–56.
- Malmer, S (2003) *Ett pris blir till. Om förklaringar till kommunala avgifter och taxor*. Doktorsavhandling, Göteborgs Universitet.
- Mattisson, O. (2000) *Kommunala huvudmannastrategier för kostnadspress och utveckling. En studie av kommunal teknik*. Lund: Lund University Press.
- Mattisson, O. (2013) *Organisation och styrning på den lokala samhällsnivån – en forskningsöversikt om förändringar och utvecklingstendenser*. Annex till SOU 2015:24, en kommunallag för framtiden (Stockholm: Fritzes).
- Massaro, M, Dumnay, J, Guthrie, J (2016) "On the shoulders of giants: undertaking a structured literature review in accounting". *Auditing and Accountability Journal*, 29(5):776–801.
- Meyer, J.W. & Rowan, B. (1977). "Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony". *American Journal of Sociology*, Vol. 83, No. 2, pp. 340
- Millares, M, Nyberg, L och Strandberg, U (2015) "Politikens särart i en tid av marknadisering". *Statsvetenskaplig tidskrift*, 117(4):499 – 503.
- Miller, P och Rose, N (2008) *Governing the present. Administering Economic, Social and Personal Life*. Cambridge: Polity Press.

- Moberg, L. (2017). *Marketization in Swedish Eldercare. Implications for Users, Professionals, and the State*. Kph Trycksaksbolaget AB, Uppsala.
- Moberg, L, Blomqvist, C och Winblad, U (2016) "User choice in Swedish eldercare: conditions for informed choice and enhanced service quality". *Journal of European Social Policy*, 26(3): 281–295.
- Modell och Grönlund (2006) Effektivitet och styrning i statliga myndigheter. Lund: Studentlitteratur
- Molander (2017) Dags för omprövning – en ESO-rapport om styrning av offentlig verksamhet. Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi. Finansdepartementet, Regeringskansliet
- Montin, S (2015) Från tilltrobaserad till mistrobaserad styrning. Relationen mellan stat och kommun och styrning av äldreomsorg. *Nordisk Administrativ tidskrift* 92:58–74
- Mouritsen, J, och Thrane, S (2006). "Accounting, network complementarities and the development of inter-organisational relations". *Accounting, Organizations and Society*, 31, 241–275.
- Mulgan, R (2000) "Accountability: an ever expanding concept?" *Public Administration*, 78(3); 555-573.
- Myndigheten för vårdanalys (2013) Ur led är tiden. Fyra utvecklingsområden för en mer effektiv användning av läkares tid och kompetens. Rapport 2013:9.
- Noordegraf, M. (2007). From "Pure" to "Hybrid" Professionalism: PresentDay Professionalism in Ambiguous Public Domains. *Administration and Society* 39(6), s. 761–785.
- Norén, L. (2000) Offentliga marknader och brukarinflytande. *Kommunal ekonomi och politik*, 4(1): 7–29
- Olsson, S-B (2016) Marknadsreglering och dess effekter på regionala och lokala gymnasieområden. Doktorsavhandling. Lunds Universitet.
- Pentland, B. T. (2000) "Will auditors take over the world? Program, technique and the verification of everything". *Accounting, Organizations and Society* 25: 307-312.

- Polanyi, K. (1944). *The great transformation*. New York: Farrar & Rinehart.
- Power, M (1997) *The audit society. Rituals of verification*. Oxford: Oxford University Press.
- Prop 2008:09/29 Lag om valfrihetssystem. Stockholm: Socialdepartementet
- Ramberg, U (1997) *Utformning och användning av kommunala verksamhetsmått*. Lund: Lund University Press.
- Richter, P.C, och Bruhl, R (2015) "Shared service center research: A review of the past, present and the future". *European Management Journal* 35(1):26–38
- Rombach, B (1997) *Den marknadslika kommunen: en effektstudie*. Stockholm: Nerenius & Santérus.
- Rothstein, Bo (2010), *Vad bör staten göra? Om välfärdsstatens moraliska och politiska logik*. Stockholm: SNS Förlag
- Runesdotter, C (2016) "Avregleringens pris? Om juridifiering av svensk skola ur skolaktörers perspektiv". *Utbildning och demokrati* 25(1):95–111
- Salas, O (2015) Äldreboende i Sverige under privatisering. *Nordisk Administrativ Tidskrift* 1(92):44–57
- SFS 2007:1091. Lag om offentlig upphandling. Stockholm: Socialdepartementet.
- SFS 2016:1145 Lag om offentlig upphandling. Stockholm: Finansdepartementet
- SFS 2008:962. Lag om valfrihet. Stockholm: Socialdepartementet.
- Sinclair, A (1995) "The Chameleon of Accountability: Forms and Discourses". *Accounting, Organizations and Society*, 20(2-3): 219-237.
- Siverbo, S & Kastberg, G (2005) "Activity-based financing of health care - experiences from Sweden". *The International Journal of Health* 22(1): 25-44
- Sjöstrand, S-E (1985) *Samhällsorganisation*. En ansats till en institutionell ekonomisk mikroteori. Lund: Doxa AB.
- Skolverket (2011) Skolverkets lägesbedömning. Del 1 – Beskrivande data. Rapport nr 363.

Skolverket (2004) Vad kostar de fristående grundskolorna? En studie om fristående grundskolor och kommunernas kostnader.

Smith, A. (2013) *Den osynliga handen* - Adam Smith i urval. Övers. Dagmar Lagerberg. Timbo Förlag

Socialstyrelsen (2015) Stimulansbidrag LOV – Slutrapport 2011–2014

SOU 2002:14. Statlig tillsyn. Granskning på medborgarnas uppdrag. Delbetänkande av tillsynsutredningen.

SOU 2004:100 Tillsyn. Förslag om en tydligare och effektivare tillsyn. Slutbetänkande av tillsynsutredningen.

SOU 2017:56 Jakten på den perfekta ersättningsmodellen – Vad händer med medarbetarnas handlingsutrymme? Delbetänkande av tillitsdelegationen. Stockholm: Finansdepartementet

Statskontoret (2012) Utvärderingar av om- och avregleringar – en kartläggning. Stockholm

Strandberg, U (2013) Marknadisering av förvaltningen – medborgarskapets nya skepnader i det tidiga 2000-talet. I L, Rönneberg, U, Strandberg, E, Wihlborg, och U, Winblad (Red.) (2013) *När förvaltningen blir business. Marknadiseringens utmaningar för demokratin och välfärdsstaten*. LiU-Tryck, Linköping 2013 Linköping University Electronic Press 2013

Svensson, L.G (2011) Profession, organisation, kollegialitet och ansvar. *Sociologisk tidskrift* 18(4): 301–319

Svärd, O (2016) Företagare eller politiker? En studie av styrelsearbete i kommunala bostadsbolag. Doktorsavhandling, Göteborgs Universitet.

Szebehely, M (2014) "Vinstsyfte i äldreomsorgen". I: Björkman, J, Fjaestad, B och Alexius, S (red.). *Alla dessa marknader*. Göteborg: Makadam.

Tammel, K. (2017). Shared Services and Cost Reduction Motive in the Public Sector, *International Journal of Public Administration*, 40(9) 792-804

Thomasson, A (2009) "Exploring the ambiguity of hybrid organizations: A stakeholder approach". *Financial Accountability and Management*, 25(3): 353-366.

- Urbas, A, Mineur, T, Arvidsson, J, Tideman, M (2015) Valfrihetssystem inom primärvården och personer med intellektuell funktionsnedsättning – en kunskapsöversikt. *Nordisk Administrativt Tidskrift* 2:18-36
- Van der Meer-Kooistra, J, & Vosselman, E (2000). Management control of interfirm transactional relationships: The case study of industrial renovation and maintenance. *Accounting, Organizations and Society*, 25, 51–77.
- Van Thiel, S och Leeuw, F. L (2002) “The performance Paradox in the Public Sector”. *Public Performance & Management Review*, 25(3): 267-281.
- Vlachos, J (2011) Betygets värde. En analys av hur konkurrens påverkar betygssättningen vid svenska friskolor. Stockholm: Konkurrensverket.
- Von Hayek (2015) Frihetens grundvalar. Timbro Förlag. Övers. Ahström, A och Ljungberg, C.J.
- Waks, C (2006) “Granskning i nätverk”. I: Levay, C och Waks, C (red.) *Strävan efter transparens. Granskning, styrning och organisering i sjukvårdens nätverk*. Stockholm: SNS Förlag.
- Ward, S.C, Bagley, C, Lumby, J, Woods, P, Hamilton, T och Roberts, A (2015) School leadership for equity: Lessons from the literature. *International Journal of Inclusive Education* 19(4):333-346
- Wiesel, F, och Modell, S (2014). From New Public Management to new public governance? Hybridization and implications for public sector consumerism. *Financial Accountability and Management*, 30, 175–205.
- Williamson, O.E (1985) *The Economic Institutions of Capitalism. Firms, Markets, Relational Contracting*. China Social Sciences Publishing House Cheng-Cheng Books Lill.
- Winblad, U Andersson, C och Isaksson, D (2009) Kundval i hemtjänsten – Erfarenheter av information och uppföljning. Sveriges Kommuner och Lands-ting.
- Yttermyr, O (2013) Varför blev det (bara) en? En studie av en offentlig marknad i förändring. Linköping Studies in Arts and Science No. 575
- Öhrn, P (red.) (2017) *Leda med tillit*. Idealistas förlag

Kommunforskning i Västsverige, KFi, är en organisation som bedriver forskning inom området ekonomi och organisation i kommuner och landsting.

Verksamheten utgår ifrån ett samarbetsavtal mellan kommuner och landsting samt universitet och högskolor i Västsverige. Syftet med samarbetsavtalet är att initiera forskning inom det nämnda området och därmed bidra till att skapa en stark forskningsmiljö



**KommunForskning
i Västsverige**

c/o Göteborgs universitet
Box 665
405 30 Göteborg

Tel 031-786 59 00
E-post kfi@kfi.se
www.kfi.se