

Offentliga marknader och brukarinflytande

Av LARS NORÉN

The basis for this article is the growing tendency in Sweden and the rest of Europe to make use of existing ideas about the market in order to alter the structure of public undertaking. The author has chosen to illustrate this by studying the market arising around Personal Assistance Care in connection with a law amendment in 1994. The conclusions made in the case studied are that the market hardly builds on state initiatives, that it is impaired by information problems and that the authorities only regulate the quality of undertakings produced on the market to a very small extent. The author also points out that several of the problems indicated by market critics, such as monopoly and uniformity, have not ensued. The question is, however, what will happen in the long run.

I Sverige och runt om i Europa har det blivit vanligt att reformatorer använder sig av idén om marknaden för att omstrukturera offentlig verksamhet (Bennet 1993, Naschold 1996). Vanliga argument bland politikerna är att användningen av marknaden leder till en högre effektivitet och en bättre anpassning av offentlig service till brukarnas behov. När idén om marknaden översätts till en praktik måste den anpassas till de

etablerade institutionella förutsättningarna inom offentlig sektor. Det är en viktig förklaring till att alla offentliga marknader i praktiken är olika. Två huvudtyper av marknader kan dock urskiljas i sin praktiska utformning. I en applikation hamnar fokus på frågan om effektivitet. Här hittar vi många så kallade beställar-utförarmodeller där en offentlig beställare skapar en intern marknad som också kan konkurrensutsättas. Ex-

empel på den typen av marknader är upphandlingen av kollektivtrafik. I en sådan upphandling agerar tjänstemän och politiker ställföreträdande kunder. I en annan huvudtyp av marknad sätts brukarna i centrum och de förväntas agera som enskilda kunder som ser till sin egen nytta. Typexemplet på en sådan marknad är skolan där föräldrar och elever ges valfrihet att själva kunna välja skola. I den här rapporten skall jag studera den senare typen av marknad närmare där kundens valfrihet har satts i främsta rummet. Det exempel jag har valt är den marknad för personlig assistans som uppstod när lagen om stöd och service för vissa funktionshindrade (LSS) etablerades 1994. I en av lagens paragrafer stipuleras att vissa funktionshindrade har rätt till personlig assistans som en hjälp i det dagliga livet. Målet är att erbjuda de funktionshindrade en valfrihet vid utformningen av den egna assistansen som ger dem möjlighet att leva ett liv som liknar det som andra medborgare har. Lagens tillämpning har inneburit att ett flertal i förhållande till kommunen fristående producenter av personlig assistans har vuxit fram.

Marknaden kan alltså ses som ett verktyg för att reglera förhållandet mellan stat och medborgare. Förespråkarna ser marknaden som ett användbart verktyg för att uppnå politiska mål som exempelvis en högre kvalitet på service. Kritikerna menar dock att marknader där enskilda kunder tillåts välja innebär en rad problem. En typ har att göra med de samhällsproblem som kan tänkas följa i valfrihetens spår. Ett vanligt exempel på den typen av problem är att segregationen ökar om barn och föräld-

rar får möjlighet att välja skola. En annan typ av problem som har lyfts fram är att det är svårt att skapa ett utbud där det finns kvalitativa skillnader. Exempel på sådana problem är att någon producent skapar ett monopol på marknaden. En tredje typ av problem rör frågan om huruvida de som utses som kunder kan eller vill välja. Exempel på den problematiken rör frågan om huruvida de potentiella kunderna får tillräcklig information för att kunna agera som konsumenter. Sammanfattningsvis antyder den här kritiken att det är tveksamt om marknader kan användas för att skapa en bättre kvalitet i offentlig service.

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

marknaden. Studien har koncentrerats till Göteborgsregionen och finansierats av Konkurrensverket.

Marknaden i teorin

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

Det internationella begrepp som används för den här typen av marknader är "Quasi-markets", det vill säga skenbara marknader. I en tolkning innebär det begreppet att marknadsmekanismer införs i en i övrigt hierarkiskt styrd offentlig sektor (Challis med flera 1994). Enligt det tidigare dominerande hierarkiska idealet skulle reformer skapade av politiker på en nationell nivå realiseras av befattningshavare på lägre nivåer.

När nu reformarbetet sker enligt marknaden som ideal blir nationella politiker i större utsträckning beroende av aktörer på marknaden såsom producenter och kunder för att realisera reformer. I det granskade exemplet förväntas alltså aktörerna på marknaden skapa en hög kvalitet på assistansen och en god anpassning av servicen till brukarnas behov. Frågan blir då hur marknaden kan organiseras.

Marknaden som ett verktyg för att realisera politiska intentioner

Den huvudtyp av marknad som jag intresserar mig för är alltså den där den politiska målsättningen är att ge brukarna ett inflytande över servicens kvalitet, det vill säga kundvalsmarknader. Idén om marknaden antas av reformatorerna kunna översättas till ett fungerande verktyg (Naschold 1996). Marknader ses som organiserade till skillnad från mer traditionell ekonomisk teori där de ses som en spontan ordning (Hayek 1959/1983). Vid konstruktionen av en marknad måste reformatorerna ta ställning till en rad frågor, bland annat hur och i vilken utsträckning man vill låta alternativa koncept för service växa fram (Challis med flera 1994). En central faktor rör frågan om olikhet mellan olika koncept beroende på att kunderna måste ha något att välja mellan. Frågan om konkurrens är viktig i det avseendet beroende på att den anses stimulera till att entreprenörer utvecklar nya koncept. Det är dock viktigt att notera att i en annan tolkning är konkurrensen

främst ett sätt att få fram billigare alternativ. Den senare målsättningen förefaller hamna i främsta rummet i till exempel beställar-utförarorganisationer. I båda fallen är dock den centrala frågan hur konkurrerande alternativ skall hanteras.

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

Sammanfattningsvis innebär idén

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

Marknaderna i praktiken

Det finns en rad kritiska granskare av marknaden som fenomen och speciellt som den används inom offentlig sektor. Ofta pekar kritikerna på att det kalkylerande beteende som förknippas med marknaden leder fel när det används inom offentlig sektor. Marknadsformen står i strid med den offentliga sektorns sätt att fungera. Hirschmans (1970) diskussion om exit och voice är en vanlig utgångspunkt i den här diskussionen. Marknaden möjliggör exit, det vill säga att kunderna kan lämna en producent och gå till en annan. Hirschman menade dock att ekonomer tenderade att överbetona exit-strategins möjligheter. Skälet är enkelt nämligen att det ofta är de

mest kritiska som använder sig av den möjligheten och lämnar de minst kritiska kvar. Det gör det svårt att arbeta med det som Hirschman kallar "voice", nämligen att brukarna gör sin röst hörd och försöker förbättra förhållandena i den etablerade verksamheten. Idén om voice kan därmed ses som central inom offentliga organisationer med dess krav på politisk förankring. Det finns inga kritiker kvar som kan påverka och förbättra verksamheten genom politiska kanaler. Den här diskussionen känns igen i den svenska debatten om skolpeng där många kritiker pekar på risker med segregation genom att vissa är aktiva och väljer medan andra låter bli att välja.

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

Den kritik som behandlades ovan rör främst konsekvenserna av marknadsformen för aktörer utanför marknaden. En andra typ av kritik riktar sig

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

En tredje typ av kritik riktar sig också mot marknadsformen i sig. Kritikerna menar att marknaden inte är särskilt lämplig om målet är att uppnå alternativa koncept som kunderna kan välja mellan. Rombach (1994) pekade till exempel på att marknader snarast leder till likformighet eftersom framgångsrika koncept kopieras av andra producenter, det vill säga de isomorfa krafterna är centrala på marknaden (DiMaggio och Powell 1983/1991). Andra pekar på risken för monopolisering, det vill säga att

någon annan producent än kommunen etablerar ett monopol på den service som produceras. De alternativa producenternas avsikter ifrågasätts också och kritikerna pekar på tendenser till att plocka russinen ur kakan (Knapp med flera 1994). Ferlie (1994) studerade bland annat marknader för sjukvård i Storbritannien och menade att det ofta var samma professionella grupper som fanns inom den offentliga förvaltningen som kom att bli fristående producenter när marknader infördes. Det innebär att den service som produceras kontrolleras av professionella normer snarare än av marknadens förutsättningar. Marknaden gav i praktiken ingen skillnad i serviceutbud, jämfört med den tidigare hierarkiska formen av organisation.

Kritiken mot marknadsformen som fungerande verktyg pekar på att två av huvudaktörerna, det vill säga kunderna och producenterna inte agerar som de reglerande myndigheterna avsåg. Ett problem med den här kritiken är att den utgår från huvudsakligen det ena av två antaganden (Callon 1998). Det ena antagandet utgår från traditionell mikroekonomisk teori vilket betyder att marknadens utveckling styrs av kalkylerande nyttomaximerande aktörer som har en i stort sett obegränsad valfrihet. Det andra antagandet utgår från att aktörer styrs av till exempel kulturella och institutionella tillhörigheter och därmed inte har någon valfrihet. Det är inte uppenbart att någon av de utgångspunkterna är särskilt relevant för hur de här styrda marknaderna faktiskt fungerar. Ytterst handlar kritiken sammanfattningsvis om två saker. Den ena är att marknaden som verktyg har en rad oför-

utsedda konsekvenser för aktörer utanför marknaden som följer av den logik som används. Kritikerna menar att den hierarkiska och byråkratiska formen för organisation av den offentliga sektorn kan antas fungera bättre då den inte ger dessa oförutsedda konsekvenser. En annan typ av kritik går ut på att marknaden som verktyg inte fungerar på det sätt som reformatörerna har tänkt sig.

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

Marknaden ur ett alternativt perspektiv

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

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

När marknaden utformas finns det

alltid aktörer som lämnas utanför. Ett begrepp som täcker in en del av dessa aktör är det allmänintresse som politikererna är uttolkare av. Det kan röra sig om politiker som har varit vana vid att i detalj påverka utformningen av servicen i en offentlig organisation. Det finns också andra intressen som vi snarare skulle kalla särintressen. Det kan till exempel vara fackföreningar som ofta på den här typen av marknader får en minskad betydelse. De senare aktörerna som på olika sätt utestängs från marknadens logik kan kräva att få tillträde igen. Det innebär att den avgränsning som görs av en marknad under utvecklingens gång också ifrågasätts och förändras. Sammanfattningsvis innebär det här att marknader tenderar att förändras och utvecklas kontinuerligt.

Metod

Studien är en fallstudie och jag ser assistansmarknaden som ett avgränsat fall som kan undersökas. Marknaden kan också ses som en organisation i klassiskt bemärkelse. Enligt en klassiskt syn ses organisationen som ett rationellt verktyg för en huvudman att uppnå mål (Scott 1998). På samma sätt förväntas nu huvudmannen, det vill säga staten använda marknaden som ett rationellt verktyg för att företa sig något och uppnå vissa mål. Jag menar att granskningen av marknaden som ett rationellt verktyg med fördel kan göras i fallstudiens form. Fallstudien lämpar sig väl om syftet är att försöka förstå ett fenomen, vilket stämmer väl överens med den här studiens syfte.

En kritisk del i varje fallstudie är att välja fall. Det finns i princip två möjligheter som jag ser det. En är att försöka välja ett fall för att på ett strategiskt sätt försöka belysa ett fenomen. Det andra är att arbeta med flera fall för att kunna göra jämförelser. Flyvbjerg (1991) har en insiktsfull betraktelse över olika möjligheter. Det fenomen jag vill studera är hur marknaden kan användas som ett sätt att skapa valfrihet. Jag har valt att studera ett fall och det urvalet kan betraktas som ett kritiskt fall. Om valfrihet fungerar på en marknad där personer med svåra funktionshinder är konsumenter torde också marknadsformen vara relevant även för andra områden.

Studiens källmaterial kommer dels från intervjuer, dels från dokument. Stommen i det empiriska materialet är intervjuer med producenter av personlig assistans verksamma inom Göteborgs kommun. Jag har intervjuat fem kommunala och sex alternativa producenter av personlig assistans. I båda fallen har jag gjort ett urval. Vad gäller alternativa producenter har jag valt de dominerande på marknaden i Göteborg. Det innebär i praktiken att två mindre aktörer – ett aktiebolag och ett kooperativ har valts bort. Göteborgs kommun har 21 producenter av personlig assistans eftersom varje stadsdel har sin egen organisation för den här insatsen. Jag har valt ut fem stadsdelar för närmare granskning. Jag har försökt att få med de som har en stor assistansverksamhet respektive en liten sådan. Jag har också försökt att välja stadsdelar som representerar en tidigare uppdelning i fyra distrikt i staden för att undersöka eventuella skillnader.

Förutom producenterna har jag intervjuat en ansvarig för en organisation som företräder brukare, två personer med ansvar för handikapprörelsen i Göteborg, två personer på Försäkringskassan som representerar reglerande myndighet, två personer med central placering i kommunen med insikt i kommunens verksamhet för funktionshindrade, samt en företrädare för den dominerande fackliga organisationen. Insamlingen av materialet har skett genom intervjuer som har bandats och skrivits ut. En av de alternativa producenterna har jag undersökt mer ingående med intervjuer med flera personer samt upprepade intervjuer med samma personer. Jag kunde sedan använda den producenten som en utgångspunkt för jämförelse med andra producenter.

Parallellt med intervjustudien har jag granskat dokument. Av speciellt intresse är den rikhaltiga flora av utredningar som har föregått introduktionen av assistansmarknaden och de utvärderingar som sedan har skett av marknaden. Statens offentliga utredningar, Socialstyrelsens utvärderingar och Riksförsäkringsverkets allmänna anvisningar har varit värdefulla för att förstå marknads sätt att fungera.

Assistansmarknaden

Marknadens konstruktion

Lagen om stöd och service för vissa funktionshindrade infördes alltså i Sverige 1994. Lagen har formen av en rättighetslagstiftning som bland annat ger personer med svåra funktionshinder rätt

till personlig assistans. De här personerna kan välja mellan att själva vara arbetsgivare till sina assistenter eller att överlåta ansvaret på kommun, kooperativ eller annan utförare. Försäkringskassan betalar ut en ersättning på ett visst antal kronor per beviljad och utförd assistanstimme. Mycket förenklat skulle man kunna säga att den funktionshindrade får en check av staten med vars hjälp hon kan köpa den assistans hon vill ha. Lagstiftningen har enligt många betraktare gett brukaren/kunden en mycket stark ställning i förhållande till andra grupper på den här marknaden.

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

personliga assistenterna klara av merparten av uppgifterna, vilket ger den funktionshindrade en nyvunnen frihet.

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

Marknadens funktionssätt

I Sverige hade 1997 cirka 7000 funktionshindrade personer rätt till statlig assistansersättning. Marknaden omsätter cirka 4 miljarder kronor – den exakta bedömningen är svår att göra. Åtskilliga tusen personer arbetar som personliga assistenter, och det rör sig till stor del om deltidsarbeten. I Sverige som helhet

har kommunen 75 procent av marknaden och andra såsom kooperativ och företag 25 procent (Socialstyrelsen 1997).

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

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

Serviceutbudet

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

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

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

Kommunens servicekoncept kan sägas vara att tillhandahålla trygghet och

att ta det yttersta ansvaret. Konceptet realiseras i ett serviceleveranssystem med följande kännetecken:

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

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

Förändringar och administration

Den här marknaden liksom andra marknader inom den offentliga sektorn är föremål för reglering och Försäkringskassan har varit statens representant. Lagen har just vad gäller paragrafen om personlig assistans skrivits om inte mindre än fyra gånger sedan 1994. Skälet har varit att kostnaderna har överskridit de budgeterade. Problemen med att reglera den här marknaden förefaller dock ha varit speciellt stora (Socialsty-

relsen 1997). I en komplicerad diskussion om styrningen av den här marknaden vill jag avgränsa mig till att lyfta fram två förhållanden som är knutna till finansieringen.

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

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

Diskussion

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

Kvalitet och marknad

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

De alternativa producenterna står för ett annorlunda alternativ. Skillnaden enligt de alternativa producenterna är att de låter uppdragsgivarna själva utforma sin personliga assistans utifrån sina erfarenheter som funktionshindrade. Kunden erbjuds en personlig assistent och ett stöd att som arbetsledare utforma sin relation till assistenten. De begrepp som används för att beskriva

koncepten är "personlig frihet", "livskvalitet" och "personlig service". Utformningen av service sker i hemmet i interaktion mellan assistent och uppdragsgivare. De alternativa producenterna stödjer brukaren i varierande grad i hans eller hennes arbete med att organisera sin assistans. En sådan uppläggning ger möjlighet för brukaren att skaffa sig ett långtgående inflytande över servicens utformning. Skillnaden mellan kommunen och de alternativa producenterna vad gäller assistansens utformning förefaller därmed vara ganska stor.

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

Frågan är hur den här tudelade marknaden med två olika koncept för kvalitet har kunnat uppstå. En vanlig beskrivning är att idén om personlig assistans skapades av IL-rörelsen med bas i västra USA. I Sverige kom idén att innebära att ett alternativ till den kommunala omsorgen erbjöds. En intressant

iakttagelse är därmed att vissa brukare var beredda att själva bli producenter för att kunna få till stånd en alternativ assistans. Det här kan tolkas i enlighet med Hirschman (1970) att för många kunder är möjligheten till "exit" från kommunal omsorg central. Flera företrädare för de alternativa producenterna menade att anledningen till att de var framgångsrika var att det var svårt att påverka den kommunala omsorgen. En alternativ assistans framställdes därigenom som inkörsporten till ett oberoende liv. Att 40 procent av brukarna i Göteborg hade valt alternativa tillhandahållare kan tolkas som att exit-möjligheten har setts som ett viktigt inslag på den här marknaden. Det främsta valet som det framställs av de alternativa producenterna är att välja mellan kommunen eller en alternativ tillhandahållare av omsorg. De kommunala producenterna hade inget att invända mot att brukarna hade en möjlighet att välja producent av personlig assistans. De menade att det fanns brukare som inte kunde eller ville välja och att de naturligt hamnade hos kommunen. Företrädare för kommunen menade också att det fanns brukare som inte ville vara en del av handikappprörelsen och därför valde kommunen.

En viktig fråga blir om Hirschmans idé om exit och voice är användbar för att beskriva skillnaderna mellan servicekoncepten på marknaden. En tolkning skulle i så fall vara att ett koncept skulle vara sämre än ett annat. I Socialstyrelsens utvärdering (Socialstyrelsen 1997) som bland annat bygger på omfattande intervjuer framkommer att brukarna av alternativ personlig assis-

tans är mer nöjda än brukarna av kommunal assistans. Det skulle kunna ge stöd för Hirschmans tes att de brukare som försöker förändra väljer exit och lämnar de minst kritiska kvar. Det är en möjlig förklaring till olikheterna, men det är viktigt att framhålla att kommunen har andra förutsättningar för att organisera sin assistans. Det är en förklaring till skillnaderna. Kommunen har bland annat en större omplaceringskyldighet enligt LAS, vilket medför att de ställer andra krav vid rekrytering av personal. Det är dock allvarligt om det uppstår skillnader mellan koncept av det här slaget. Rothstein (1992) menade att marknaden som ett sätt att styra offentlig serviceproduktion inte behöver vara något problem ifall tre kriterier uppfylls. De är att offentlig finansiering bibehålls, att lika kvalitet oberoende av producent bibehålls och att lika tillgänglighet kan garanteras alla medborgare. Vad gäller punkt två och tre tycks det finnas frågetecken på den aktuella marknaden.

Rationell styrning av kvalitet

En annan central fråga för att en marknad baserad på valfrihet skall fungera är att alla skall ha lika tillgång till de alternativ som finns. Information blir då en central fråga och den kan tolkas på minst två sätt. Ett har att göra med att brukarna skall få information om alternativ. Enligt producenterna finns det ingen systematisk information för brukarna om vilka alternativ som finns tillgängliga. Vissa LSS-handläggare i

stadsdelarna såg det som sin uppgift att informera. Ett kooperativ med uppgift att stödja brukarna tog också vissa initiativ till information. I någon utsträckning annonserar de alternativa producenterna i dagstidningar. Det finns dock ingen systematisk information som ges av kommun eller försäkringskassa om vilka alternativ av assistans som erbjuds som garanterat nådde alla. Det vanligaste sättet att få information var enligt de alternativa producenterna själva att informationen spreds mellan kunderna enligt "mun till mun-metoden".

Det är inte belagt i den här undersökningen, men det förefaller vara ett rimligt antagande att en hel del av informationen om marknaden går genom handikapporganisationerna. I stort sett alla alternativa producenter förnekar dock att det finns en sådan koppling. De pekar på att de har uppdragsgivare med alla typer av funktionshinder och att det därför inte finns någon koppling till en speciell del av handikapprörelsen. Vissa hävdar till och med att de om de blir tillfrågade av intresserade kunder påpekar att det finns andra alternativ. Ändå är det svårt att komma bort från tanken att brukarna helst går till den producent som ändå via personliga band har en koppling till en viss del av handikapprörelsen. Det är svårt att nå uppgifter om den här ibland känsliga frågan.

Bostadsorten kan spela en roll för möjligheterna att välja – de alternativa producenterna är av allt att döma koncentrerade till storstäder. Det är dock ingenting som hindrar att en brukare väljer producenter från andra delar av landet. Det finns också exempel på brukare i Göteborg som har valt producenter

från andra håll. Likaså har många av producenterna i Göteborg kunder i andra kommuner. Givet att det finns en nationell marknad för assistans är informationen om marknaden av yttersta betydelse. Det är svårt att förstå varför inte de reglerande myndigheterna informerar de funktionshindrade om marknaden. Enligt LSS skall myndigheterna ge de funktionshindrade inflytande över åtgärder. Det torde i det här fallet kunna tolkas som information som gör det möjligt för konsumenterna att använda sig av exit.

Ett annat sätt att tolka frågan om information på är att det är viktigt med utvärdering av olika alternativ. En vanlig erfarenhet är att kvalitet på den typ av marknad som vi här behandlar kontrolleras via certifiering och inspektion (Challis med flera 1994). Vanligtvis kombineras de båda alternativen. Certifiering enligt vissa kriterier minskar informationsbehovet och garanterar en viss standard. Inspektion kan göras för att ta fram underlag för bedömning av alternativens kvalitet som görs tillgängligt för konsumenterna. Inget av de sätten att reglera används på den aktuella marknaden. Ett skäl till att inspektion inte används kan ju vara att servicen produceras i hemmet och att inspektioner därmed är känsliga. För kunden är det interaktionen med assistenten som ytterst avgör servicens kvalitet. Ett skäl till att certifiering inte används kan vara att de alternativa producenter som finns har ett ganska litet formellt ansvar för kvaliteten. Kvalitet skapas i hemmet i interaktionen mellan kund och assistent(er).

För att valfriheten skall fungera

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

Slutsatsen är att frågan om valfrihet i enlighet med en mer rationell syn knappast fungerar på den här marknaden. Det tycks knappast vara så att brukarna utan ganska stora egna ansträngningar kan skaffa sig en uppfattning om utbudet på den existerande marknaden. Det finns en paradox i att samhället har skapat en speciell lagstiftning vars syfte

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

Kvaliteten ifrågasatt

Tidigare i rapporten har jag pekat på problemen med att ha en alltför snäv syn på kvalitet. Det som framförallt framträder vid en avgränsad analys av marknaden är det kvalitetsbegrepp som är knutet till kundens valfrihet, det vill säga möjligheterna att använda sig av "exit". Det är också slående att utvärderingar (till exempel Socialstyrelsen 1997) i så stor utsträckning använder sig av brukarnas syn för att utvärdera den här marknaden. Andra tolkningar av kvalitet kan dock finnas bland aktörer i samhället och de tenderar att komma in i processer där inramningen av marknaden ifrågasätts.

Inramningen av assistansmarknaden har på olika sätt problematiserats under de år då den har varit i funktion. Det huvudsakliga ifrågasättandet har skett genom den omdefiniering av allmänintresset som kom i mitten av

1990-talet. När LSS skapades tolkades allmänintresset av politikerna som att samhället skulle ge den här gruppen av utsatta medborgare sitt stöd. Personlig assistans utformades som en rättighet för vissa funktionshindrade och kostnaden kom i andra hand. Ett problem med den personliga assistansen kom dock att bli att den överskred de kostnadsramar som hade satts upp av politikerna (SOU 1995:126). I samband med budgetsaneringen medförde det att staten kom att omdefiniera allmänintresset till att skattebetalarna skulle få valuta för pengarna. God service ansågs vara förenlig med låga kostnader. Det innebar att frågan om effektivitet premierades och staten satte aktörerna på marknaden under kostnadspress. Den utvecklingen, som jag har berört, äventyra valfriheten för vissa brukare och indirekt också kvaliteten på deras assistans.

Assistansmarknaden finns i ett politiskt sammanhang och andra sätt att se på kvalitet har också förts fram av andra intressenter. Kvaliteten har ibland ifrågasatts och det har framförts flera argument för att kvaliteten på den service som erbjuds på marknaden är problematisk. En typ av argument är att de funktionshindrade blir utnyttjade. I en version av den kritiken tjänar anordnarna av assistans pengar på de funktionshindrade i och med att de har en vinst. Det är pengar som egentligen borde tillhöra de funktionshindrade och kunde användas för att förbättra assistansen. En annan version av den kritiken är att till exempel anhöriga som är assistenter bygger upp familjens ekonomi på assistansersättningen, vilket kan medföra komplikationer. I den här problematiken

ligger också att funktionshindrade kan ha svårigheter att uttrycka en egen åsikt. En annan typ av argument går ut på att funktionshindrade utnyttjar systemet och här handlar främst likabehandling. Vissa funktionshindrade skor sig på systemet, menar kritikerna, och likabehandling är en kvalitet som bäst garanteras av en byråkratisk offentlig organisation.

En del av kritiken kan sammanfattas med att kunderna inte är i stånd att välja och därför blir utnyttjade. Den kritiken underkänner kundernas förmåga att utvärdera kvaliteten och öppnar samtidigt upp för alternativa sätt att diskutera kvalitet. Ett sådant är enligt Scott (1998) att utvärdera marknadens uppbyggnad och en aspekt på den är personalens kvalifikationer. Personalens kvalifikationer kan ses som ett mått på kvaliteten i en personlig assistans. Den dominerande fackföreningen ser gärna att personalens kvalifikationer utgör en grund för att bedöma assistansens kvalitet. Andra sätt att värdera kvalitet som förs fram inom det här området är till exempel kvalitetssäkring. En sådan inriktning försöker snarast skapa kvalitet i processer och procedurer (Scott 1998). Det är dock svårt att se en sådan inriktning på diskussionen om kvalitet på marknaden som en utmaning idag. Det fordras nog i så fall att kundernas förmåga att värdera kvalitet ifrågasätts på ett mer grundläggande sätt än vad som har varit fallet.

Slutsatser

Efter det att lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) trädde i kraft 1994 etablerades en marknad för personlig assistans i Sverige. Den utvärdering som Socialstyrelsen (1997) gjorde av LSS visade att de funktionshindrade var nöjda med utformningen av den personliga assistansen. Speciellt nöjda var de kunder som hade valt alternativa assistansanordnare. I den här rapporten har jag med utgångspunkt från en undersökning av hur marknaden för personlig assistans i Göteborg fungerar diskuterat kring frågan om marknadsformen och servicens kvalitet. Studien bygger på intervjuer av producenter av assistans och de som arbetar med att reglera marknaden i Göteborg. Jag har också gjort en historisk tillbakablick genom intervjuer och studier av dokument över hur marknaden skapades. Den teoretiska diskussionen bygger på Callon (1998) som menade att det är två processer som kan ses som viktiga vid marknadens utveckling. Den första handlar om inramning där ett antal aktörer etableras som i ett samspel utvecklar marknaden. De aktörerna utvecklar en viss kalkylerande logik på marknaden. Den andra handlar om att de aktörer som utesluts från marknaden strävar efter att få tillträde och påverka marknadens kalkylerande logik.

Marknadens inramning

Marknaden för personlig assistans har utvecklats under en relativt lång tidsperiod, men jag väljer början av 1980-talet som en startpunkt. Den var vid den här

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

Från 1994 och framåt utvecklades snabbt en marknad för personlig assistans i Göteborg. Vid den här undersökningens genomförande under 1998 fanns det åtta oberoende producenter av assistans som hade ungefär 40 procent av marknaden och kommunen hade resterande 60 procent. Det förefaller finnas två huvudkoncept på marknaden. Det ena är kopplat till den kommunala producenten som erbjuder trygghet och står

för det yttersta ansvaret. Det andra är IL-rörelsens koncept som betonar personlig frihet och självbestämmande. De dominerande alternativa producenterna har kopplingar till handikapprörelsen. Funktionshindrade har ofta inflytande genom ägande och/eller verkställande funktioner. Något tillspetsat är det möjligt att påstå att tillkomsten av marknaden har gjort det möjligt för handikapprörelsen att etablera ett eget koncept för personlig assistans. De funktionshindrade är i flera fall både brukare och producenter av personlig assistans.

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

ten utsträckning reglerar kvaliteten på den service som produceras på marknaden. Internationell forskning visar att myndigheterna ofta reglerar kvaliteten på den här typen av marknad för att skydda den svagare parten, vilken ofta anses vara den enskilda kunden.

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

Andra kvalitetsuppfattningar – ett ifrågasättande av inramningen

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

Den alternativa assistansen har också ifrågasatts i debatten på andra sätt. En sådan debatt har berört frågan om i vilken utsträckning som funktionshindrade blir utnyttjade på marknaden respektive utnyttjar marknaden för egen vinning. En del av de problem som fanns i början har rättats till genom förändringar i lagstiftningen. Min egen empiriska undersökning täcker enbart några av de här aspekterna. En rimlig bedömning är dock att vinsterna är av underordnad betydelse bland annat beroende på att vissa alternativa producenter är brukarkooperativ där de funk-

tionshindrade själva är ägare, och att de låga schablonbeloppen knappast medger några större vinster. Den här debatten lyfter dock in en annan syn på kvalitet som är kopplad till traditionell offentlig byråkratisk form. En sådan form förvaltar en byråkratisk princip om lika behandling som kan ses som en kvalitet hos verksamheten. Kritiken mot att marknaden medger att funktionshindrade blir utnyttjade alternativt utnyttjar marknaden leder fram till att andra sätt att diskutera kvalitet kan komma fram. Den dominerande fackliga organisationen ser gärna att personalens kvalifikationer utgör ett mått för att värdera kvaliteten för verksamheten (Norén 2000).

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

Även om marknaden och kundernas möjlighet att värdera kvaliteten på assistansen ifrågasatts, finns det idag inte mycket som tyder på att kriterierna för vad som är kvalitet håller på att ändras. Brukarnas värdering av sin assistans är till exempel en central del i Socialstyrelsens (1997) officiella utvärdering av

assistansreformen. Det tyder på att de funktionshindrade har kunnat etablera sig som legitima kunder inom det här området. Det finns dock hela tiden ett potentiellt ifrågasättande av kundernas möjlighet att värdera. Det kan innebära att andra indikationer på kvalitet kan komma att få större utrymme i framtiden.

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

naden från exempelvis skolan rör graden av professionalisering. Det är troligt att grupper av anställda med en högre professionell status kan skaffa sig ett större inflytande över definitionen av kvalitet.

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

Ett särskilt tack till Konkurrensverket som har finansierat forskningen.

Referenser

- Bartlett, Will, Carol Propper, Deborah Wilson och Julian Le Grand, 1994
"Quasi-markets in the welfare state". Bristol UK: SAUS.
- Bennet, Robert, 1993
"Local government in the new Europe". London: Belhaven Press.
- Blomquist, Christine, 1996
"I marknadens namn". Stockholm: Nerenius & Santérus
- Brunsson, Nils och Ingemund Hägg, 1992
"Marknadens makt". Stockholm: SNS Förlag.
- Callon, Michel, 1998
"The embeddedness of economic markets in economics". I Callon, Michel (red)
"The laws of the market". Oxford UK: Blackwell Publishers.
- Challis, Linda, Patricia Day, Rudolf Klein och Ellie Scrivens, 1994,
"Managing Quasi-markets: Institutions of regulation". I Bartlett, Will, Propper, Carol,
Wilson, Deborah och Julian Le Grand (red) "Quasi-markets in the welfare state.
The emerging findings". Bristol UK: SAUS Publications.
- DiMaggio, Paul, och Walter Powell, 1983/1991
"The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in
organizational fields". I Powell, Walter och Paul DiMaggio (red) "New
institutionalism in organizational analysis". Chicago: The university of Chicago
press.
- Ferlie, Ewan, 1994
"The evolution of quasi-markets in the NHS: early evidence". I Bartlett, Will, Propper,
Carol, Wilson, Deborah och Julian Le Grand (red) "Quasi-markets in the welfare
state". Bristol UK: SAUS Publications.
- Ferlie, Ewan, Lynn Ashburner, Louise Fitzgerald och Andrew Pettigrew, 1996
"The new public management in action". Oxford UK: Oxford University Press.
- Flyvbjerg, Bent, 1991
"Rationalitet og magt". Bind 1, "Det konkrates videnskab". Köpenhamn: Akade-
miskt Forlag.
- Glatter, Ron och Philip Woods, 1994
"The impact of competition and choice on parents and schools". I Bartlett, Will,
Propper, Carol, Wilson, Deborah och Julian Le Grand (red) "Quasi-markets in the
Welfare state. The emerging findings". Bristol UK: SAUS Publications.

Hayek, Friedrich, 1959/1983

"Frihetens grundvalar". Stockholm: Ratio.

Hirschman, Albert, 1970

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

Jacobsson, Bengt, 1994

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

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

"Markets for social care: Opportunities, barriers and implications". I Bartlett, Will, Propper, Carol, Wilson, Deborah och Julian Le Grand (red)

"Quasi-markets in the welfare state". Bristol UK: SAUS Publications.

Möller, Tommy, 1997

"Mötet med välfärdsstaten. Om "exit-strategins" begränsningar". Kommunal ekonomi och politik, 1: 65-87.

Naschold, Frieder, 1996

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

Norén, Lars, 2000

"Att ha kunden som arbetsgivare." I Bergström, Ola och Mette Sandoff (red)

"Handla med människor – Perspektiv på human resource management". Lund: Academia Adacta.

Rombach, Björn, 1994

"Bilder från en kommun i stormens öga". I Jacobsson, Bengt (red)

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

Rombach, Björn, 1997

"Den marknadslika kommunen". Stockholm: Nerenius & Santérus

Rothstein, Bo, 1992

"Välfärden och friheten". Tiden 1.

Scott, Richard, 1998

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

Socialstyrelsen, 1997

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

SOU 1991:46

“Handikapp, välfärd, rättvisa”. Stockholm: Socialdepartementet.

SOU 1995:126

“Kostnader för den statliga assistansersättningen”. Stockholm:
Socialdepartementet.

Walsh, Kieron, 1995

“Quality through markets: The new public service management”. I Wilkinson,
Adrian och Hugh Willmott (red) “Making quality critical”. London UK: Routhledge.