

## Offentliga marknader – regler och marknadsskapare

Av GUSTAF KASTBERG

The article focuses on the organisational solutions that have become more common in the public sector, but because of this have appeared to be problematic. All markets, irrespective of if they are private or public, build on regulation. A feature of the public markets is, however, that there are public actors, with responsibility for the market working if the goods or services are actually to be produced. The article raises the point about how a public market-creating organisation can be expected to react. The conclusions made are that reactions are not always governed by rational thought, but also by ideology and the symbolic significance that the organisational solution provides. Points are also raised surrounding the advantages of combining different theoretical perspectives.

Under de senaste två decennierna har marknadsreformerna, som ibland går under samlingsbeteckningen New Public Management (NPM) (Hood 1995), spridit sig allt mer inom offentlig sektor. Även om det går att argumentera för att marknadiseringsivern stillats något (Brorström och Rombach 1996) eller kallas något annat verkar trenden

mot fler och fler marknadsinspirerade lösningar hålla i sig. Men trots dessa organisationslösningars utbredning rör det sig knappast om några oproblematiska lösningar. Tvärtom har erfarenheterna visat att problemen är många och att önskvärda effekter inte alltid uppnås (Rombach 1997 och Blomqvist och Rothstein 2000). I denna artikel är det effek-

terna av marknadslösningar och hur de marknadsskapande organisationerna reagerar på dessa som fokuseras.

En rad olika teoribildningar har använts som utgångspunkt vid studier av fenomenet. Forskning kring marknadsieringen har exempelvis genomförts med en organisationsteoretisk utgångspunkt. En del av denna forskning har kretsat kring marknadsidén och orsakerna bakom anammandet av dessa idéer, en annan kring effekterna av reformerna och ytterligare en del forskning kring hur de faktiskt fungerar. Andra har haft marknaden istället för organisationen i fokus och bedrivit forskning med en teoretisk utgångspunkt i nationalekonomi, institutionell ekonomisk teori med ett transaktionskostnadsfokus och sociologisk ekonomisk teori.

Studierna av fenomenet kan därför sägas spänna över en rad perspektiv på dessa organisationslösningar och utgår ifrån en mängd olika teoretiska infallsvinklar. I föreliggande artikel är det dels den sociologiska teoribildning som benämns *New Sociological Economics* (Granovetter och Swedberg 1992) dels de organisationsteorier som har sin grund i tidig institutionell teori och dess efterföljare (Selznick 1957 och Alvesson 1993) som står i fokus. Ett delsyfte är att visa att offentliga marknaders sätt att fungera kan förstås bättre om olika teoretiska perspektiv kombineras. Studiens huvudsyfte är emellertid att vidga förståelsen för hur regelskapandeprocessen på offentliga marknader fungerar och diskussionen sker med utgångspunkt i sociologisk ekono-

misk teori. Här kan också en definition av begreppet offentlig marknad vara på sin plats. 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.

Offentliga marknader är alltid mer eller mindre reglerade i betydelsen att aktörerna inte är fria att agera hur som helst. I en snävare betydelse kan regler och reglering ses som försök att mer eller mindre medvetet strukturera marknaden (Propper 1993). Med en sådan definition går det också att hävda att offentliga marknader inte bara oftast är reglerade utan att de också borde vara det. Verksamhet som bedrivs inom ramen för det offentliga ska exempelvis vara rättvis i betydelsen att alla medborgare ska behandlas lika. Men regler behövs också för att värna om kostnadseffektiviteten (Vickers och Yarrow 1988). En svårighet i sammanhanget är att kostnadseffektivitet och rättvisa i form av likabehandlande kan vara svåra att förena. Regler är därför viktiga och nödvändiga samtidigt som de ständigt måste hållas efter. Marknadsskaparen måste löpande arbeta med att utvärdera och ifrågasätta strukturen på marknaden utifrån rådande förhållanden och vara lyhörd för förändringar (Bevan 1998). Mot bakgrund av att regler är både viktiga och ständigt måste hållas efter är det viktigt att kunskap finns om hur regelskapandeprocessen faktiskt ser ut.

Att kombinera, eller föra samman, olika teoretiska perspektiv ger möjlighet till att vidga förståelsen för ett visst fenomen genom att nya perspektiv blir belysta och nya infallsvinklar lyfts fram (Alvesson 1996). Samtidigt finns det naturligtvis risk för att olika teorier bygger på alltför vitt skilda antaganden för att de överhuvudtaget ska gå att kombinera (Selznick 1996). En viss akt-samhet bör därför beaktas vid användandet av olika teoretiska perspektiv. Det framgår emellertid av diskussionen kring de valda teoretiska perspektiven nedan att de bygger på samma grundantaganden om exempelvis individen och att det snarare är fokus för uppmärksamheten, organisation eller marknad, som skiljer dem åt än de grundläggande antaganden.

## New Sociological Economics en sociologisk marknadsteori

Parallellt med nationalekonomerna har även sociologer under 1900-talet intresserat sig för marknadsfenomenet och en sådan teoretisk skolbildning kallas New Sociological Economics. Även om analyserna med nationalekonomisk och sociologisk bas kan komma till samma slutsatser (Nelson 1997) är utgångspunkterna och grundantagandena långt ifrån desamma. Mark Granovetter och Richard Swedberg (1992) menar att den sociologiska ekonomiska forskningen kring marknader utgår från

tre satser; ekonomiska handlingar är sociala handlingar, ekonomiska handlingar är socialt inbäddade och att ekonomiska institutioner är sociala konstruktioner. Att ekonomiska handlingar är sociala handlingar innebär att det inte går att särskilja eller isolera vissa handlingar såsom rent ekonomiska eller ur ett ekonomiskt perspektiv som rationella. Mark Granovetter och Richard Swedberg menar att:

"From a sociological perspective, it is clear that economic action cannot, in principle, be separated from the quest of approval, status, sociability, and power". (Granovetter och Swedberg 1992, sidan 7)

Detta innebär att individen måste tilldelas andra egenskaper än de strikt rationella som förutsätts i de neoklassiska modellerna. Dessa modeller bygger på ett individbegrepp som enligt Mark Granovetter (1985) är undersocialiserat eftersom det utgår från att individens handlingar inte alls påverkas av andra individer och att den enskilde individen alltid handlar rationellt. Motsatsen är det översocialiserade individbegreppet där individen inte tilldelas någon förmåga att handla på egen hand alls utan allt beteende är styrt av de sociala relationerna till andra individer. En intressant iakttagelse är att både antagandet om individen som översocialiserad och antagandet om individen som undersocialiserad innebär att individen betraktas som autonom i förhållande till den pågående interaktionen med andra aktörer (Granovetter 1985, sidan 487). Genom att betrakta individen som socialt styrd går det att förutsäga beteendet

eftersom all handling är "förprogrammerad" och den pågående interaktionen påverkar därför inte agerandet. Det samma gäller för den undersocialiserade rationella individen som alltid förväntas handla rationellt opåverkad av den pågående interaktionen. Som prefixen över och under indikerar finns det något däremellan som enligt Mark Granovetter är ett mer adekvat antagande om vad som styr individens handlingar. Individen måste betraktas som delvis socialt styrd men att varje individ också hela tiden påverkas av de relationer som ständigt pågår. Individen interagerar i relationer som i sin tur påverkar och omskapar förutsättningarna (jämför Sjöstrand 1985, sidan 79). Genom att betrakta individen som en varelse som interagerar med andra individer blir relationerna mellan transaktionsparterna viktiga att studera (Granovetter 1985, sidan 481). Aktörerna måste betraktas som delar av nätverk där de dels påverkas av övriga aktörer, dels påverkar övriga aktörer. Handlingar som sker på en marknad kan därför beskrivas som socialt inbäddade.

Vad innebär det att en marknad är en institution som är socialt konstruerad och vad får det för betydelse för förståelsen av marknadsfenomenet? Institutioner är föreställningar och idéer som delas av flera än en individ. Sven-Erik Sjöstrand beskriver institutioner som:

"... an institution is described as a kind of infrastructure that facilitates (or hinders) human coordination and (re)allocation of resources." (Sjöstrand 1992, sidan 1011)

De gemensamma föreställningarna påverkar individens interaktion genom att normativt styra handlingar. Vardagen är för alla individer i ett samhälle full av olika beteenderegler som underlättar sociala relationer (Berger och Luckman 1991/66, sidan 37). Föreställningen är att marknaden fungerar på det viset. Då individer träffas för att utbyta varor på en marknad följer de sina föreställningar om vilket beteende som passar på en marknad. Sven-Erik Sjöstrand (1992, sidan 1022) framhåller att en del av föreställningen om marknaden är att relationerna på marknaden bygger på ett beräknande beteende. Individerna som befinner sig på en marknad vet hur de ska bete sig och att ett beräknande beteende är det som förväntas av rollen hos en köpare eller en säljare. Att de vet hur de ska bete sig beror på just det faktum att marknadsinstitutionen är en delad föreställning som förklarar situationen för individerna.

Eftersom det handlar om idéer är det emellertid föga troligt att återfinna deras exakta motsvarighet i praktiken. En skillnad mellan idén om marknaden och den faktiska marknadsplatsen måste uppmärksammas (Callon 1998a). Idéer som omsätts i praktisk handling präglas av lokala förutsättningar och får en lokal prägel (Czarniawska och Joerges 1996). Olika idéer och föreställningar passar olika praktiska verksamheter, vilket innebär att de idéer och föreställningar som ligger till grund för organiserande av verksamheten kan ta sig olika uttryck beroende på den lokala verksamhetens art (Erlingsdottir

1999, sidan 193). Vid utarbetande av praktiska organisationslösningar kan också olika idéer kombineras (Pipan och Porsander 2000). De lokala förutsättningarna påverkar således förutsättningarna för den praktiska utformningen av föreställningar och idéer. Marknadslösningar kommer därför ta sig olika uttryck beroende på vilken verksamhet och vilken organisation som den införs i.

Nils Brunsson (1992, sidan 130) pekar på två olika synsätt på individen som kan få praktiska konsekvenser för marknadens utformning. Den ena föreställningen är att marknaden gynnar individer som betraktas som starka och kompetenta att göra val och skydda sina intressen. Enligt detta synsätt utgör marknaden en viktig mekanism för att förhindra att den enskilda individen på olika sätt begränsas av samhället och andra organisationer. Det andra synsättet utgår från att individen inte är lika stark och en marknad spelar ur det perspektivet en roll som effektiv resursfördelare. Marknaden finns enligt det synsättet inte till för individens bästa utan för att gynna systemet som helhet. Enligt det perspektivet tilldelas samhället en roll som överordnad marknaden som system och som när som helst kan gå in och ändra reglerna på marknaden eller kanske ersätta den med en hierarkisk lösning.

### *Regelskapandeprocessen*

Tämligen lite forskning har gjorts som fokuserar på de regelskapande proces-

serna på offentliga marknader och som har sin utgångspunkt i den sociologiska teorin om marknader. Exempel finns dock. Lars Norén (2001a) försöker utifrån ett sociologiskt perspektiv förklara regelutvecklingen på två checksystemsmarknader. Sin teoretiska utgångspunkt tar han i Michael Callons (1998b) resonemang om att marknader skapas genom inramning och ifrågasättande.

Med utgångspunkt i den sociologiska teoribildningen kring marknader framhålls de båda begreppen ifrågasättande (overflow) och inramning (framing; begreppens översättning är hämtade från Norén 2001a, sidan 35) som centrala i förklaringen av varför och hur marknader skapas och omformas. Inramning är ett försök att skapa relationer mellan olika aktörer som möjliggör transaktioner. För att transaktioner ska kunna genomföras måste parterna kunna göra ekonomiska kalkyler och konsekvensberäkningar. Vid total osäkerhet är detta svårt eller omöjligt. En inramning fungerar då som en osäkerhetsbuffert som möjliggör ett kalkylerat beteende (jämför Sjöstrand 1985). Tydliga roller i relationerna är en viktig komponent vid möjliggörandet av transaktioner. Inramningen bygger dock inte bara på att de andra parternas roller på marknaden är kända utan även en "överbyggnad" av kontrakt, lagar och fysiska uttryck såsom exempelvis byggnader. Alla dessa inramningskomponenter hjälper till att skapa en arena där transaktioner möjliggörs (jämför Callon 1998a, sidan 21 och Norén 2001b). Aktörerna är medvetna om varandras roller och olika

handlingsalternativ och vad andra lägger för betydelse i exempelvis skrivna kontrakt. Inramningen fungerar därför på ett sätt som sänker transaktionskostnader och möjliggör därmed transaktioner mellan olika aktörer. När offentliga monopol öppnas och konkurrensutsätts, i exempelvis checksystem, arbetar den offentliga marknadsskaparen aktivt för att skapa en marknadsarena. Regelsystemet i form av nivåer på tariffer och andra regler utgör då en del utav den totala inramningen.

En fullständig inramning av en marknad, där samtliga parter känner till samtliga möjliga aspekter av de förhållanden som kan påverka utbytesprocessen, är dock inte möjlig att åstadkomma. Michel Callon stödjer sig i sin argumentation på resonemanget om individen som en del i ett nätverk (Granovetter 1985). De olika aktörerna som interagerar på den inramade arenan är också delar av ett större nätverk som påverkar dem och bidrar därmed också till att forma deras preferenser. Det är detta som gör att inramningen i sig inte kan vara något statiskt och därmed fullständigt. En fullständig inramning bygger på att rollerna och de olika aktörernas agerande är helt förutsägbara, vilket omöjliggörs om deras preferenser ändras oavhängigt de inramade relationerna. Eftersom det aldrig går att skapa en arena som är fullständigt inramad och där en transaktions alla effekter går att mäta och kontrollera kommer ett ifrågasättande av inramningen ständigt att ske. Det kan exempelvis handla om aktörer som inte alls är involverade i transaktionen men som ändå påverkas

av den. Ifrågasättandet leder sedan till att inramningen omformas för att passa de nya förhållandena.

Lars Norén (2001a) studerar regel­skapandeprocessen i två empiriska fall utifrån det teoretiska resonemanget kring inramning och ifrågasättande. De båda fallen är marknaden för LSS tjänster i Göteborgs stad och skolpengsmarknaden i Sverige. Han menar med stöd i Nils Brunsson (1989) att offentliga kvasi­marknader borde bli instabila beträffande regelarrangemanget eftersom strukturen i den politiska organisationen bygger på motsättningar och ifrågasättande. Två faktorer identifieras i studien som utgör grund för ifrågasättande och princip för inramning. Den ena av dessa två faktorer är valfrihet, som gynnar en viss grupp brukare. Inskränkts denna valfrihet leder det till ett ifrågasättande som genom det politiska systemet genererar en ny inramning som gynnar valfrihet. Mot detta ställs kostnadsutvecklingen. Valfriheten leder till förmåner för den grupp som tjänar på den på grund av att de endast betalar en del av vad det kostar. När denna kostnad för valfriheten blir för hög sker ett ifrågasättande som i sin tur leder till en ny inramning som inskränker valfriheten och sänker kostnaderna. Valfriheten och kostnadsmedvetenheten är således två faktorer som genom processen inramning och ifrågasättande påverkar inramningen av offentliga marknader. Resultatet av studien är att styrningen av marknader kan beskrivas som reaktiv och instabil och att utvecklingen av reglerna kan beskrivas som en pendling mellan inramning och

ifrågasättande. Instabiliteten i inramningen är i sig effektivitetshämmande och studien visar att aktörerna tillbringar mycket tid med att försöka få klarhet i gällande spelregler.

## Marknadsskaparen i fokus och fler teorier

Aktuell forskning kring kommuner har visat att de inte enbart på grund av sin konstruktion kan hänföras till skaran rationella organisationer. Studier har visat att kommuner kan ha en anda (Erikson 1999) precis som företag och att ideologier kan omfatta och styra de kommunala aktörerna i sitt agerande (Brorström och Siverbo 2001 och Bäck 2000). Vissa kommuner kan tillskrivas en egen identitet (som till och med kan vara marknadslig Rombach 1997). De empiriska iakttagelserna visar att en mer nyanserad bild av den marknadsskapande organisationen kan vara nödvändig. I en nyligen genomförd studie (Kastberg 2002) driver jag resonemanget vidare genom att lyfta upp marknadsskaparens särskilda roll i den regelskapandeprocessen. Utgångspunkten är liksom i Lars Noréns studie sociologisk ekonomisk teori men den kompletteras med ett organisations-teoretiskt symbol- och kulturperspektiv.

Fenomenet att organisationer har en anda har benämnts identitet, institutionellt arrangemang, ceremoniellt värde och kultur, beroende på teoretisk hemvist. I fortsättningen används här både benämningen kultur och insti-

tutionellt arrangemang. Vad innebär då det institutionella arrangemanget för förståelsen av hur en organisation fungerar? Charles Perrow (1986, sidan 129) kallar det institutionella arrangemangets styrande funktion för "tredje gradens styrning" (third order control). Den "första gradens styrning" utgör enligt författaren direkt övervakning och "den andra gradens styrning" av rutiner, förordningar och regler. "Den tredje gradens styrning" styr genom att de grundläggande föreställningarna hos individerna i en organisation påverkar deras handlande. Det institutionella arrangemanget styr därför individer genom att utgöra en ram för beslutsfattandet (jämför March och Olsen 1989, sidan 22). Linda Smircich som tidigt gjorde en empirisk studie av en organisations institutionella arrangemang menar att:

"To an outside observer the beliefs appeared to function in rule-like fashion and lent the staff member's activity a programmed character." (Smircich 1983a, sidan 58)

Genom att fungera som en tolknings- och föreställningsram begränsar det institutionella arrangemanget handlingsalternativen. Föreställningsramen fungerar genom att kategorisera information och framhålla vad som är viktigt och oviktigt, vilka samband som råder mellan orsak och verkan och vilka utfall som är önskvärda vid handlande (Weick 1995, sidan 109-111). Charles Perrow ger en utförlig beskrivning av hur den indirekta "tredje gradens styrning" fungerar.

"Such mechanisms affect organizational behavior in the following ways: they limit information content and flow, thus controlling premises available for decisions; they set up expectations so as to highlight some aspects of the situation and play down others; they limit the search for alternatives when problems are confronted, thus ensuring more predictable and consistent solutions; they indicate the threshold levels as to when a danger signal is being emitted (thus reducing the occasions for decisions making and promoting satisfaction rather than optimizing behavior); they achieve coordination of effort by selecting kinds of work techniques and schedules." (Perrow 1986, sidan 128)

Få alternativa valmöjligheter spar energi och möjliggör handlande. Nils Brunsson (1989, sidan 14) beskriver en idealtypisk handlingsorganisation som starkt ideologiserad. Den starka ideologin gör att fokus kan ligga på att utföra handlingar istället för att koncentrera verksamheten på att väga olika alternativ mot varandra. Den handlingsinriktade organisationen är lösningsdriven i den betydelsen att när problem dyker upp anger ideologin vilken lösning som är att föredra. Den motsatta idealtypsorganisationen, den politiska, saknar en enhetlig ideologi och måste därmed ägna större delen av resurserna till att utvärdera olika alternativa handlingssätt. En stark ideologi hämmar problemlösningsförmågan, men erbjuder i gengäld lösningar på problem. Offentliga organisationer är i bokstavig bemärkelse en politisk organisation eftersom de är politiska organ vars ledning tillsätts genom val. Därför bör det poängteras att offentliga organisationer i sin organisatoriska utformning

med en politisk del och en förvaltningsdel alltid kommer att uppvisa en problematiserande mindre ideologiskt enhetlig sida. Men att på grundval av det kategoriskt klassa dem som närliggande idealtypen politisk organisation låter sig inte göras. Empiriska studier har som ovan påvisats visat att även kommuner kan uppvisa egenskaper som placerar dem närmare idealtypen handlingsorganisationer eftersom de tydligt uppvisar enhetliga ideologiska drag (Erikson 1999, sidan 103, och Rombach 1997, sidan 174). Även kommuner kan därför antas befinna sig på olika avstånd från de båda idealtyperna handlings- och politisk organisation.

Karl Weick (1995, sidan 111) konkretiserar det sätt på vilket föreställningsramen fungerar. Han beskriver det som att en individ i varje situation tolkar sin omgivning och att tolkningarna sker utifrån tidigare erfarenheter. De tidigare erfarenheterna kan vara självupplevda men i en organisation kan en individ socialiseras in och på det viset ta del av den gemensamma föreställningsram som delas av kollektivet i en organisation. Genom att tolka intrycken i en situation utifrån tidigare erfarenheter skapas förståelse för situationen och hur den ska hanteras. Det handlar emellertid inte bara om att återkommande problem åtgärdas med färdiga lösningar. Föreställningsramen fungerar även styrande i nya obekanta situationer (March och Olsen 1989, sidan 34). Beprövade lösningar används på nya problem.

Föreställningar om hur problem ska hanteras eller vilka lösningar som är att



föredra i organisationer kan vara i olika hög grad institutionaliserade, innebärande att de i olika hög grad uppfattas som självklara eller tas för givet av medlemmarna i en organisation (Zucker 1991 och Siverbo 2001). De beteenderegler som är institutionaliserade i högst grad kännetecknas av att de tas för givet av de individer som omfattas av dem. Motsatsen utgörs av de regler som inte alls uppfattas som självklara, utan tvärtom är starkt ifrågasatta. Det institutionella arrangemanget kan följaktligen förväntas påverka marknadsskaparens handlande och därmed utformningen av den offentliga marknaden.

Men det har också konstaterats att organisationer, rutiner och handlingar kan komma att tillerkännas ett egenvärde som inte motiveras av deras instrumentella funktion (Selznick 1957). Symbolteorin som är en del av kulturteorin fokuserar på olika begrepps symbolstatus och innebörd (Smircich 1983a). Kultur ses ur det symbolteoretiska perspektivet som en sammansättning begrepp som tillsammans utgör kulturen och det är dessa begrepp som studeras (Pettigrew 1979 och Smircich 1983b). I en studie av ett fenomen, som exempelvis en offentlig marknad, handlar det om att "man betonar de innebörder, meningar och symboler som ett kollektiv tilldelar ett visst fenomen" (Alvesson 2000, sidan 34). Symboler är representativa till sin karaktär eftersom de alltid representerar något annat eller något vidare än fenomenet i sig (Frost med flera 1983). De kan endast existera om en person eller ett kollektiv tillmäter objektet en subjektiv betydelse.

"Symbols are signs which express much more than their intrinsic content; they are significations which embody and represent some wider patterns of meaning." (Frost med flera 1983, sidan 5)

För att som forskare förstå en symbol måste man alltså tränga in i den innebörd som objektet tilldelas av en eller flera individer. Vissa fenomen tilldelas en större symbolisk innebörd än andra och de som är av central art för en organisations medlemmar benämns nyckelsymboler (Ortner 1973).

Mot bakgrund av det förda resonemanget är frågan om hur marknadsskaparen kan förväntas agera i regelskapandeprocessen berättigad. Påverkar det institutionella arrangemanget marknadsskaparens agerande och kan dessa teoretiska perspektiv bidra till förståelsen av fenomenet?

## En studie av en offentlig marknad

I min studie "Omsorg om marknaden, en studie av hur regler på en offentlig marknad skapas och förändras" (2002) var frågan om hur en offentlig marknadsskapare agerat i regelskapande processen ledande. Studiens resultat indikerar att marknadsskaparens sätt att agera inte endast kan förstås som eller reduceras till en politisk rationell organisation. Tvärtom visade det sig att marknadsskaparen i vissa avseenden kunde beskrivas som irrationell och det påverkade i högsta grad inramnings- och ifrågasättandeprocessen. Studien

belyser ett fall, en offentlig marknad för produktion av hemtjänst, som vid studiens genomförande existerat i åtta år. Marknaden bestod av dels den kommunala egenregien som stod för 70 procent av den totala produktionen och cirka 20 privata producenter som stod för de resterande 30 procenten. Marknaden var konstruerad enligt en checksystemsmodell där varje brukare som av en myndighetshandläggare blivit beviljad bistånd kunde välja vem som skulle producera tjänsten.

I studien belyses hemtjänstmarknaden och dess effekter ur flera olika perspektiv i ett försök att fånga vad marknadsskaparen ifrågasatt och vilka effekter som lett till förändringar och reaktion. Det gick att lyfta fram ett flertal rimliga grunder för ifrågasättande och här lyfts tre av dessa fram som exempel. Utbudssituationen var en sådan grund för ifrågasättande som det gick att identifiera. På den skapade marknaden fanns det för få producenter med för liten kapacitet och för många omsorgstagare. Utbudsunderskottet gjorde att hemtjänstmarknaden fungerade i mindre utsträckning som en marknad. En marknad förutsätter att det finns flera producenter som konkurrerar om kunderna. Det visade sig också att effektiviteten och rättvisan på hemtjänstmarknaden påverkades av utbudsunderskottet. Effektiviteten bland annat genom att incitamenten för kvalitetskonkurrens försämrats eftersom det fanns kunder så att det både räckte och blev över. Även rättvisan blev lidande så till vida att producenterna i mindre utsträckning intresserar sig för att till-

fredsställa särskilda behov.

En annan grund för ifrågasättande var att vissa kunder valdes bort av producenterna och då främst av de privata producenterna. Att vissa kunder väljs bort är inte förenligt med principen om att alla kommuninvånare ska behandlas lika och är därför inte acceptabelt ur rättvisesynpunkt. Samtidigt snedvrider det konkurrensen till fördel för de privata, producenterna som i störst utsträckning säger nej till kunder, vilket varken är positivt ur ett funktions- eller effektivitetsperspektiv.

Utöver det borde även det faktum att få aktiva val gjordes på marknaden vara en grund för ifrågasättande. Att kunderna i liten utsträckning agerat aktivt genom att välja och välja bort stämmer tämligen dåligt överens med idealmarknaden, där kunden beskrivs som snabbriktig och känslig för förändrade villkor och förutsättningar hos andra producenter. Ur ett effektivitetsperspektiv är det också negativt eftersom incitament för lyhördhet begränsas då kundbasen är stabil och trogen.

Det gick alltså att konstatera att den skapade marknaden fungerade långt ifrån perfekt. Hur hade då kommunen agerat och hade reglerna förändrats eller försök gjorts för att förändra dem för att förbättra hemtjänstmarknadens funktionssätt? Det visade sig att få förändringar skedde under de åtta år som systemet varit i drift även om vissa förändringar planerades då studien genomfördes. Den studerade marknaden kan därför inte beskrivas som instabil. Tvärtom gav den intrycket av att vara ytterst stabil med få förändringar i spel-

reglerna över tid.

Beträffande de förändringar som faktiskt initierats gick det att urskilja två mönster. Det ena handlar om att förändringarna som skett och planerades var initierade av det rådande förhållandet på marknaden. Ett exempel på detta var att en diversifiering av, den då studien genomfördes enhetliga, checken planerades och att anledningen till detta var att det var svårt att rekrytera utbildad personal. Det andra mönstret som kännetecknade utvecklingen var att de åtgärder som initierats samtliga var marknadslika så till vida att de byggde på principen om prestationsstyrning snarare än regelstyrning. Även i de fall då en regel skulle föra med sig positiva effekter ur ett flertal perspektiv, som exempelvis en regel om att producenterna inte får tacka nej till kunder, verkade det inte aktuellt att använda regelstyrning. Med utgångspunkt i utslagorna gick det också att ge en generaliserad bild av förhållningssättet gentemot checksystemet och marknaden som lösning. Förhållningssättet kunde beskrivas som präglad av en vilja att ge implementeringsprocessen tid, bilden av individen som kapabel att agera på marknaden och pragmatism vad beträffar möjligheterna att införa marknadssidén inom hemtjänsten.

En sammanfattande slutsats är att effekterna och avsaknaden av sådana som den skapade marknaden gett upphov till endast i begränsad utsträckning lett till åtgärder. De åtgärder som vidtagits kan karaktäriseras som marknadslika. Marknaden och dess regler kan inte heller beskrivas som instabil,

utan tvärtom som stabil med få förändringar under de första åtta åren. Marknadsskaparens agerande kunde därmed inte enbart förklaras med att det handlar om en rationell organisation.

### *Att förstå en marknadsskapare*

Hur ska man då förstå den marknadsskapande kommunens agerande? Varför agerade inte kommunen mer aktivt för att tvinga fram önskvärda effekter? Studien visar att det institutionella arrangemanget hade betydelse i regel-skapande processen. Det institutionella arrangemanget hade betydelse för kommunens agerande genom att påvisa dels när det behövs åtgärder och dels vilka åtgärder som ska sättas in. Utsagorna om marknadens sätt att fungera indikerade att det institutionella arrangemanget fungerar som en tolkningsmall där vissa förhållanden betonades medan andra tonades ner. De åtgärder som kommunen vidtog för att förbättra regelverket var tydligt präglade av den förhärskande föreställningen om valfrihet och ansvarstagande som principer för organiserande av verksamhet. Inramnings- och ifrågasättandeprocessen påverkades följaktligen i allra högsta grad av det institutionella arrangemanget. Det gick emellertid att visa på ytterligare en förklaringsfaktor.

Kommunen som i det aktuella fallet var marknadsskapare gav inte sken av att vara allt för angelägen om att uppnå de effekter som justeringar av reglerna skulle kunna medföra. Detta trots att det fanns en klar och tydligt positiv inställ-

ning till marknadslösningar och deras förväntade effekter. Istället präglades förhållningssättet av att det var viktigt att inte skynda fram och att processen med att införa en marknad måste få ta tid. Förklaringen till detta visade sig vara det starka symbolvärde checksystems-lösningar hade i kommun. Som symbol fungerade checksystemet både genom att sammanfatta den komplexa kulturen och genom att signalera utåt vad kommunen stod för. Checksystemet som organisationslösning hade ett värde utöver det instrumentella. Vad den marknadsskapande organisationen lägger i begreppen checksystem och marknad har därför betydelse för det praktiska utformandet av offentliga marknader. Den genomförda studiens resultat visar att både inramnings- och ifrågasättandebegreppet går att vidareutveckla för att öka förståelsen för hur offentliga marknader fungerar.

Ett första bidrag studien ger är en ökad förståelse för marknadsskaparens roll i processen vad beträffar ifrågasättande. Studien visar att det är viktigt att beakta faktumet att effekter som marknaden ger upphov till inte behöver leda till reaktion och ifrågasättande. Detta eftersom det institutionella arrangemanget påvisar vilka effekter och förhållanden som är viktiga eller oviktiga. Ytterligare en anledning till inaktivitet kan vara att marknadslösningen tillerkänns ett värde utöver det rent instrumentella av organisationsmedlemmarna. Det är därför möjligt att marknadslösningar införs för att signalera vad kommunen står för eller för att integrera en motsägelsefull och komplicerad kul-

tur varför faktiska effekter tillmäts ett mindre intresse. Marknadsskaparens ifrågasättande måste därför förstås som en komplex process där både verkliga effekter och det institutionella arrangemanget är centrala komponenter.

Ett andra bidrag till förståelsen för hur offentliga marknader utvecklas rör marknadsskaparens del i inramningsprocessen. Marknadsskaparens sätt att agera, eller reagera, är beroende av inte bara vad det är som ska åstadkommas, utan också av vilka sätt att agera på som är förenliga med det rådande institutionella arrangemanget. Det institutionella arrangemanget anger vilken lösning som är att föredra. Lösningen behöver således inte vara den som ur ett rationellt perspektiv framstår som överlägsen. Inte heller valet av regleringsinstrument kan därför med självklarhet hänföras till den rationella besluts-kategorin. För att förstå hur regelskapandeprocessen fungerar är det därför viktigt att ta fasta på att marknadsskaparen måste betraktas som kulturellt styrd både vad gäller grund för ifrågasättande och princip för inramning. En tentativ idealtypologisering går att göra med utgångspunkt i de redovisade resultaten.

### *Tre idealtyper*

En idealtyp är en renodling av ett fenomen som framhäver vissa egenskaper (Sjöstrand 1985, sidan 13). Idealtyper får därför inte förväxlas med faktiska fenomen, utan ska istället betraktas som instrument för förståelse och tolkning.

Ett första idealtypiskt handlande är

det som är strikt rationellt och där det är förhållanden som råder på marknaden som framkallar reaktioner hos marknadsskaparen. Åtgärderna som marknadsskaparen vidtar är nogra övervägda och strikt rationella. Vid problem ställs alla alternativa lösningar mot varandra och den lösning som är bäst väljs. Grunden för ifrågasättande är faktiska förhållanden på den offentliga marknaden och principen för inramning är bästa möjliga lösning.

Det andra idealtypiska handlandet är det värdestyrda. Här är det ideologin som styr handlandet. Marknadsskaparen reagerar på effekter på marknaden men marknadsskaparens föreställningsram "filtrerar" intrycken och endast de förhållanden som avviker från föreställningen om hur det bör vara kan komma att ligga till grund för reaktion. Lösningar på problem är givna av föreställningsramen. Grunden för ifrågasättande är enligt den värdestyrda idealtypen för marknadsskaparens handlande faktiska avvikelser från föreställningen om hur det bör se ut och principen för inramningen är specifika åtgärder som stämmer överens med den givna föreställningsramen.

Den tredje idealtypen av handlande är det symboliska. De symboliskt styrda handlingarna är helt frikopplade från det instrumentella och rationella. Syftet med de symboliska handlingarna är aldrig att åstadkomma någon förändring som fyller en instrumentell funktion. Grunden för ifrågasättande är enligt idealtypen den symboliska funktionen eller innebörden ett fenomen tilldelas. Principen för inramning är handlande som

leder till förändrade innebörder och symbolisk funktion. De tre idealtyperna bygger som framgår av ovan på skilda grunder för ifrågasättande och principer för inramning. Genom att koppla dessa idealtyper till regelskapandeprocessen tydliggörs marknadsskaparens roll och vad som driver processen.

Agerar marknadsskaparen strikt enligt den rationella idealtypen kan marknaden betraktas som en separat enhet där inramningen sker på ett för aktörerna förutsägbart sätt. Omvärldstörningar kan komma att påverka vad som är rationellt, men i huvudsak pågår en interaktion mellan marknadens aktörer med tydliga spelregler som fastställs på rationella grunder. Alla regler tillkommer som en effekt av att den offentliga marknaden inte fungerar optimalt ur exempelvis ett effektivitets eller marknadslikhetsperspektiv. Målet med reglerna är att de skall få full effekt. Enligt det förda resonemanget skapas förståelse för regelskapandeprocessen genom att marknaden, med dess effekter och sätt att fungera, sätts i fokus, eftersom det är effekterna och sättet på vilket marknaden fungerar som ger upphov till marknadsskaparens reaktion.

Agerar marknadsskaparen däremot enligt den värdestyrda idealtypen blir bilden en annan. Marknadsskaparens agerande styrs då av det institutionella arrangemanget som stadgar vad som är viktigt eller oviktigt. Agerandet kommer därför att styras inte bara av vad som händer på marknaden, utan också av variationer i det institutionella arrangemanget. Detta kan i sin tur komma

att förändras helt eller delvis oberoende av förhållanden på den offentliga marknaden. Förändringar i värdegrunden eller faktiska avvikelser i marknads sätt att fungera, som avviker från hur det enligt värdegrunden bör vara, leder till reaktion. Faktumet att marknads-skaparen på en offentlig marknad är en politisk organisation, i betydelsen politiskt organ, kan exempelvis medföra att det institutionella arrangemanget påverkas av majoritetsförändringar. För att förstå regelskapandeprocessen måste man enligt den värdebaserade idealtypen delvis skifta fokus till relationer utanför marknaden. De förhållanden som råder på marknaden och de relationer marknadsskaparen är involverad i där är enbart delar av ett större nätverk av relationer som påverkar och formar marknadsskaparens institutionella arrangemang.

Betraktas marknaden ur ett symboltypiskt perspektiv skiftas fokus ytterligare. Aktörernas relationer på marknaden och de förhållanden som råder där hamnar utanför fokus för förståelse. Idealtypen för det symboliska handlandet innebär att varken grund för ifrågasättande eller princip för inramning kan kopplas till de faktiska förhållandena på marknaden. De symboliska handlingarna innebär att åtgärder vidtas som inte syftar till att få effekt på annat vis än rent symboliskt. Införandet av symboliska regler har aldrig som syfte att påverka den praktik som faktiskt existerar. Istället fyller de en funktion genom att exempelvis tydliggöra sammanhang eller signalera innebörder. Ett val som innebär ett majoritetsskifte kan i det

symboliska sammanhanget medföra att den offentliga marknaden döps om och att vissa symboliska regler införs, utan att något påverkas i praktiken.

## Fler perspektiv för förståelse

Det förda resonemanget och det redovisade resultatet av den gjorda studien av hemtjänstmarknaden visar att regelskapandeprocessen som beskrivits med hjälp av de båda begreppen inramning och ifrågasättande gick att utveckla ytterligare. Genom att fokusera på den marknadsskapande offentliga aktören och utgå från teorier hämtade från organisationsteorin gick det att vidareutveckla den modell för förståelse som har sin utgångspunkt i sociologisk ekonomisk teori. En fråga man i sammanhanget kan ställa sig är varför så många vitt skilda teorier behandlar fenomenet offentliga marknader. Ett svar kan givetvis vara att de intresserar sig för olika aspekter av dessa skapade marknader och ett annat att forskarna har olika bakgrund och tillhör olika "skolor". Ytterligare ett alternativt svar är att det handlar om en ny organisationsform som fortfarande inte fått en teori eller enkelt kan placeras in i antingen organisations- eller marknadsfacket. Fler studier på området som spänner över ett vidare teoretiskt spann är därför nödvändiga för att vi bättre ska kunna förstå hur de skapade offentliga marknaderna fungerar.

## Referenser

Alvesson, Mats, 2000

"Ledning av kunskapsföretag. En studie av ett datakonsultföretag". Stockholm: Nordstedts Juridik.

Alvesson, Mats, 1996

"Communication, Power and Organization". Berlin: de Gruyter.

Alvesson, Mats, 1993

"Transaktion costs, clans and corporate culture". Journal of Management Studies, vol 30, no 3 May,

Bartlett, Will, Julian Le Grand och Jennifer Roberts, 1998

"A revolution in social policy - Quasimarket reforms in the 1990:s". Bristol: The policy press.

Berger, Peter och Thomas Luckman, 1991/66

"The Social Construction of Reality. A Treatise on the Sociology of Knowledge". London: Penguin Books.

Bevan, Gwyn, 1998

"Legal aid: a case study in quasi-market failure". I Bartlett Will, Le Grand Julian och Roberts Jennifer (red), A revolution in social policy - "Qusimarket reforms in the 1990:s". Bristol: The policy press.

Blomqvist, Paula och Bo Rothstein, 2000

"Välfärdsstatens nya ansikte". Stockholm: Agora.

Brorström, Björn och Björn Rombach, 1996

"Kommunal förändringsobenägenhet", Förvaltningshögskolans rapporter nr 1, Göteborg: Förvaltningshögskolan, Göteborgs Universitet.

Brorström, Björn och Sven Siverbo, 2001

"Institutioner och individer. Om utveckling i framgångsrika kommuner". Lund: Studentlitteratur.

Brunsson, Nils, 1989

"The Organization of Hypocrisy. Talk, Decisions and Actions in Organizations". Chichester: John Wiley and Sons.

Brunsson, Nils, 1992

"Marknadsidéns makt". I Brunsson, Nils och Ingemund Hägg (red) "Marknadens makt". Stockholm: SNS Förlag.

Bäck, Henry, 2000

"Kommunpolitiker i den stora nyordningens tid". Malmö: Liber Ekonomi.

Callon, Michel, 1998a

"Introduction: the embeddedness of economic markets in economics". I Callon, Michel (red), "The Laws of the Markets". Oxford: Blackwell Publishers.

Callon, Michel, 1998b

"An essay on framing and overflowing: economic externalities revisited by sociology". I Callon, Michel (red), "The Laws of the Markets". Oxford: Blackwell Publishers.

Czarniawska, Barbara och Berward Joerges, 1996

"Travels of ideas". I Czarniawska, Barbara och Sevón Guje (red), "Translating Organizational Change". Berlin: Walter de Gruyter.

Erlingsdottir, Gudbjörg, 1999

"Förförande idéer - kvalitetssäkring inom hälso- och sjukvården". Lund: Ekonomihögskolan, Lunds Universitet.

Erikson, Malgorzata, 1999

"Frihet inom rollen. Den politiska ledningens betydelse för en kommuns utveckling i ett längre perspektiv". Förvaltningshögskolans rapporter nr 20, Göteborg: Förvaltningshögskolan, Göteborgs Universitet.

Frost, Peter, Gareth Morgan och Louise Pondy, 1983

"Overview". I Dandridge, Thomas, Peter Frost, Gareth Morgan och Louis Pondy, "Organizational Symbolism". London: JAI Press.

Granovetter, Mark, 1985

"Economic action and social structure: The problem of social embeddedness". American Journal of Sociology, vol 91, pp 481-510

Granovetter, Mark och Swedberg, Richard, 1992

"Introduction". I Granovetter, Mark och Richard Swedberg (red), "The sociology of economic life", Oxford: Westview Press.

Hood, Christoffer, 1995

"The new public management in the 1980:s: Variations in theme. Accounting", Organization and Society, vol 20, no 2/3, pp 93-109

Kastberg, Gustaf, 2002

"Omsorg om marknaden. En studie av hur regler på en offentlig marknad skapas och förändras". Förvaltningshögskolans rapporter nr 37, Göteborg: Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet.



March, James och Johan Olsen, 1989

"Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics". New York: The Free Press.

Nelson, Richard, 1997

"Evolutionary Theorizing about Economic Change". I Smelser, Neil och Swedberg Richard (red), "Handbook of economic sociology". Princeton: Princeton University Press.

Norén, Lars, 2001a

"Staten och de offentliga marknaderna". *Kommunal ekonomi och politik*, vol 5, nr 2

Norén, Lars, 2001b

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

Ortner, Sherry, 1973

"On Key Symbols". *American Anthropologist*, vol 75, pp 1338-1346

Perrow, Charles, 1986

"Complex organizations - A critical essay". New York: McGraw-Hill.

Pettigrew, Andrew, 1979

"On Studying Organizational Culture". *Administrative Science Quarterly*. vol 24, pp 570-581

Pipan, Tatiana och Lena Porsander, 2000

"Imitating Unikness: How Big Cities Organiza Big Events". *Organization Studies*, vol 21, pp 1-27

Propper, Carol, 1993

"Quasi market regulation". I Bartett Will och Le Grand Julian (red), "Quasi-markets and social policy", Hong Kong: Macmillian.

Rombach, Björn, 1997

"Den marknadslika kommunen - en effektstudie". Stockholm: Nerenius och Sante-rus Förlag.

Selznick, Philip, 1996

"Institutionalism "Old" and "New". *Administrative Science Quarterly*, vol 41, pp 270-277

Selznick, Philip, 1957

"Leadership in Administration". A Sociological Interpretation. Berkely: University of California Press.

Siverbo, Sven, 2001

"Reformer och regler. Om att spara och förändra i offentliga organisationer". Göteborgs: Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet.

Sjöstrand, Sven-Erik, 1985

"Samhällsorganisation". Lund: Doxa ekonomi.

Sjöstrand, Sven-Erik, 1992

"On the rationale behind "irrational institutions". Journal of Economic Issues, vol 16, nr 4

Smircich, Linda, 1983a

"Organizations as shared meanings". I Dandridge, Thomas, Peter Frost, Gareth Morgan och Louis Pondy (red), "Organizational Symbolism". London: JAI Press.

Smircich, Linda, 1983b

"Concepts of culture and organizational analysis". Administrative Science Quarterly, vol 28, pp 339-358

Weick, Karl, 1985

"Sensemaking in organizations". London: Sage Publications.

Vickers, J. och G. Yarrow, 1988

"Privatization: an economic analysis". London: MIT Press.

Zucker, Lynne, 1991

"The role of institutionalization in cultural persistence". I DiMaggio, Paul och Powell Walter (red), *The New "Institutionalism in organizational Analysis"*. London: University of Chicago Press.