

Bokrecensioner

Kundvalsmodeller. En studie av marknadsskapare och skapade marknader i kommuner och landsting

Recenseras av Sven Modell

Författare till boken är Gustaf Kastberg. Boken är utgiven av Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet (2005) och omfattar 211 sidor.

Gustaf Kastberg ger sig i boken *Kundvalsmodeller – en studie av marknadsskapare och skapade marknader i kommuner och landsting* i kast med en problemställning som vuxit i aktualitet det senaste decenniet, nämligen införandet av olika former av marknadslösningar i offentlig sektor. I takt med att en rad olika marknadslösningar, som exempelvis köp-säljmodeller, utkontraktering och olika pengsystem (engelska; voucher systems), införts har den internationella forskningen kring detta tema vuxit i omfattning. I synnerhet i länder som tidigt införde dylika lösningar som Nya Zeeland och Storbritannien finns idag en omfattande forskning som belyser olika problemställningar kopplade till dylika modeller. Även i Sverige har ett växande antal studier kring detta tema genomförts på senare år och Kastberg ger här viktiga bidrag. Boken är Kastbergs doktorsavhandling och försvarades vid Förvaltningshögskolan vid Göteborgs universitet den 18 november 2005. Undertecknad agerade vid detta tillfälle som fakultetsopponent.

Kastberg koncentrerar sin studie till en speciell typ av marknadslösning, nämligen kundvalsmodeller i kommunal och landstingskommunal regi och då särskilt inom verksamhetsområdena skola, hemtjänst och mödrahälsovård. Tre relativt omfattande fallstudier inom vart och ett av dessa områden bildar studiens empiriska bas. Kundvalsmodeller utmärks av att nyttjarna av tjänster har ett relativt

stort mått av direkt inflytande på valet av tjänsteleverantör, medan dessa tjänster kan tillhandahållas av flera offentliga eller en kombination av offentliga och privata leverantörer. Tillhandahållandet av tjänster är dock avgiftsfritt eller sker i utbyte mot starkt subventionerade avgifter. Tjänsteleverantörerna erhåller i sin tur en politiskt fastställd ekonomisk ersättning i förhållande till utförda prestationer. Det som därmed utmärker kundvalsmodeller är att de utgör marknaden där politiker och offentliga tjänstemän fortsatt spelar en betydande roll i regleringen av marknads-mekanismer, i synnerhet i frågor kring prissättning, lagstiftning och andra regelverk.

Författaren tar fasta på dessa särdrag och utvecklar en problemställning kretsande kring vilken roll politiker och tjänstemän spelar i den process varigenom kundvalsmodeller skapas och vidareutvecklas. Offentliga marknader betraktas därigenom inte som givna företeelser där köpare och säljare möts under någorlunda fria kontraktsformer. Till skillnad från många tidigare studier ses offentliga marknader heller inte som "färdigskapade" då de implementeras och varit i bruk under längre tid, utan som relativt föränderliga fenomen som kräver aktivt ingripande från den offentliga sektorns representanter. Samtliga kundvalsmodeller som studeras har varit i bruk en längre tid, men har under denna tid genomgått en rad förändringar vari politiker och/eller tjänstemän varit drivande. Möjligheten att därmed studera dessa marknaders utveckling retrospektivt såväl som i realtid över en längre tidsperiod utgör en av studiens stora förtjänster. Detta nyanserar de problem som förknippats med skapandet av offentliga marknader på ett sätt som inte alltid varit fallet i tidigare forskning. Härigenom undviks alltför förenklade, normativa utsagor om hur offentlig tjänsteproduktion bör organiseras såväl som ensidigt kritiska avfärdanden av marknadslösningar som misslyckade reforminitiativ som sällan möter högt ställda förväntningar.

Teoretiskt närmar sig Kastberg denna problemställning genom en begreppsram främst utvecklad av sociologerna Michel Callon och Niklas Luhmann. Nyckelord i detta sammanhang är begrepp som inramning, forcering, ifrågasättande samt dubbel kontingens och självrefererande mellan respektive inom olika system. Inramning omfattar de sociala och politiska processer varigenom marknader struktureras. All form av inramning skapar dock oförutsedd eller ohanterad komplexitet, vilket benämns forcering. För att hantera forceringsfenomenet krävs att ytterligare inramningsaktiviteter initieras. För att detta ska komma till stånd krävs dock att olika aktörer uppmärksammas på och reflekterar över uppkomna problem. Under förutsättning att detta sker kan marknadslösningar prövas mot olika alternativa lösningar. Detta sker dock med referens till de erfarenheter som den tidigare utformningen av marknader gett (självreferens), samtidigt som olika system ömsesidigt påverkar varandra (dubbel kontingens).

Ovanstående resulterar i en relativt bred teoretisk referensram varigenom ett vitt spektrum av empiriska fenomen kopplade kring kundvalsmodellernas utveckling kan förstås och förklaras. Studiens resultat sammanfattas i att ett komplext och

dynamiskt samspel råder mellan marknads inramning och det politiska systemet, som i sin tur består av de politiska och förvaltningsbaserade delsystemen. Tyngdpunkten i marknadsskapandet varierar i de tre fallstudierna mellan de senare delsystemen. Samtidigt skapar marknads inramning nya problem i form av oförutsedd eller ohanterad komplexitet (forcering) allteftersom marknadslösningarna expanderar eller reduceras i omfattning (det vill säga hanterar ett större eller mindre antal problemställningar).

Ett viktigt bidrag i studien är som redan berörts att marknadsskapandets sociala och politiska dimensioner belyses på ett nyanserat sätt. Läsaren får en god och detaljerad bild av de sociala och politiska processer som mobiliseras då marknadslösningar införs i offentlig sektor. Fallbeskrivningarna ger intressanta inblickar i de många problem som politiker och tjänstemän tvingas hantera i detta sammanhang och hur detta sker. Avhandlingen är vidare lättläst och välstrukturerad.

En begränsning i studien är dock att författaren endast i begränsad utsträckning riktar blicken utanför den kommunala och landstingskommunala världen i Sverige. Den omfattande internationella forskning som finns kring styrningen av olika typer av offentliga marknader refereras endast sparsamt, medan betydande inspiration fås från svenska studier inom dessa specifika sektorer. Särskilt gäller detta den forskning som vuxit fram i anglo-saxiska länder. Detta ger studien en något provinsiell prägel och försvårar mer generell teoriutveckling kring styrningen av offentliga marknader. Samtidigt bör dock nämnas att det perspektiv som författaren valt, nämligen att studera marknadsskapandet som en process i sig snarare än att enbart fokusera de styrproblem som aktualiseras utifrån givna marknadsförutsättningar, är sparsamt företrätt i internationell forskning. Här har studien ett viktigt bidrag som kanske skulle komma än mer till sin rätt om en tydligare positionering i förhållande till den internationella forskningsfronten gjorts.