

Kvasimarknader

Erfarenheter från tillämpning av
valfrihetssystem och upphandling

Gustaf Kastberg Weichselberger

Professor i offentlig förvaltning

Göteborgs universitet

Föreståndare Kommunforskning i Västsverige

Innehållsförteckning

Sammanfattning	4
Bakgrund och utgångspunkter.....	5
Fokus och syfte	6
Argument för valfrihet och marknadsmodeller	7
Kvasimarknader som begrepp, idé och praktik	8
Uttryck i praktiken	9
Produktivitet, kvalitet och innovation	10
Tillvägagångssätt	11
Kunskap om effekter	13
Effekter av konkurrens	13
Sammansättningen av huvudmän kan antas påverka.....	14
Marknadsutnyttjande och kostnader.....	15
Effekter på kvalitet.....	16
Effekter på innovation	18
Sammantaget kring effekter	19
Förutsättningar och funktionalitet	20
Kundaktivitet och information	20
Utbud, mångfald och tillgänglighet	21
Reglering och styrning, praktiker och behov	23
Styrning och valet mellan att köpa och göra det själv	23
Betoning på skapande av marknader	25
Specificering av utbytesobjektet.....	25
Först pris, sedan kvalitet och nu värden (i plural)	26
Organisering av marknadsskaparen.....	28
Risk för russinplockande och segregation.....	29
Övergripande kring styrning: utrymme för utvecklad praktik	29
Slutsatser och möjliga åtgärder	32
Begränsade studier kan dölja effekter	32
Vikten av kompetens i analys och marknadsskapande.....	33
Flera saker är viktiga att beakta:	34
Viktigt med analys av ambition	34
Viktigt med analys av förutsättningar	34

Viktigt med kompetens avseende marknadsstyrning.....	34
Viktigt med analys av transaktionskostnader	35
Viktig med analys av relation till övriga organisatoriska aktiviteter	35
Viktigt att uppmärksamma samarbete som möjlighet	35
Viktigt att uppmärksamma utvecklingen inom digitalisering?.....	35
Undvik att förföras av ideal: slutsatser i sammandrag	35
Litteratur	37

Sammanfattning

Denna rapport, framtagen på uppdrag av Produktivitetskommissionen, fokuserar på kvasimarknadsmodeller som bygger på valfrihet och upphandling. Studien baseras på en genomgång av befintlig litteratur och syftar till att analysera och utvärdera effekterna av valfrihetssystem och andra marknadsbaserade lösningar inom svensk välfärd. En övergripande slutsats är att marknadslösningar kan ha positiva effekter på produktivitet, kvalitet och innovation. Samtidigt visar analysen att det är svårt att dra mer generella slutsatser om det breda fenomenet kvasimarknader.

Frånvaron av tydliga och entydiga effekter indikerar att kvasimarknader varken är en mirakelkur eller ett högriskprojekt. Olika typer av marknadsmodeller kan vara mer eller mindre lämpliga beroende på lokala förutsättningar som geografi, organisering och typen av välfärdstjänst. Hur marknadsskapandet sker är därför centralt att beakta.

Utifrån de dragna slutsatserna är det svårt att entydigt identifiera vissa välfärdstjänster som särskilt lämpade för kvasimarknadsmodeller, även om vissa kan antas vara mer lämpliga än andra. Exempelvis har valfrihetssystem tillämpats under längre tid inom både hemtjänst och primärvård och med rätt styrning och förutsättningar förefaller modellen kunna fungera väl inom dessa verksamheter.

Rapporten avslutas med några sammanfattande slutsatser och vägledande råd:

- Det är viktigt att analysera ambition och syfte, eftersom marknadsorientering kan ha olika motiv.
- En analys av förutsättningar är avgörande, då dessa skiljer sig åt mellan olika typer av välfärdsservice och andra dimensioner.
- Kompetens inom marknadsstyrning är avgörande för att uppnå en ändamålsenlig marknadsorganisering.
- Det är viktigt att analysera transaktionskostnader för att erhålla en helhetsbild av kostnaden för olika alternativ.
- En analys av relationen till övriga organisatoriska aktiviteter är ofta central för att säkerställa att vinster realiserar och suboptimering undviks.
- Samarbete kan möjliggöra skalfördelar, men studier visar att dessa fördelar kan vara svåra att realisera i praktiken.
- Digitalisering sker snabbt och förväntas påverka även marknadsorienterad organisering.

Bakgrund och utgångspunkter

Marknadsorientering i offentlig sektor är och har under de senaste decennierna varit ett omdebatterat tema. Att blicka mot marknad och konkurrens för att utveckla offentlig sektors välfärdsproduktion var något som framför allt intensifierades under tidigt 1990-tal och kom att betraktas som en del av New Public Management (NPM). Det går att argumentera för att det alltid funnits inslag av offentliga marknader i vår välfärdsmodell. Inom hälso- och sjukvården har det exempelvis alltid funnits vissa möjligheter att välja vårdgivare. Men det går också att argumentera för att det handlar om en kortare period och att det i många fall fortfarande inte finns några marknadsinslag. Beroende på var du bor kommer du att möta marknadsinslag i mycket olika utsträckning. Inom hemtjänsten kan i en kommun all service ske i egen regi, medan i en annan kommer ingen produktion ske i egen regi.

Valet 1991 pekades inte sällan ut som en brytpunkt då en borgerlig regering tillträdde med löften om systemskifte, inom vilket avsikten var att utmana systemet med ett mycket långtgående offentligt monopol för produktion av välfärdsservice. Med detta följde ökade och uttalade ambitioner att utmana det traditionella sättet att organisera offentlig sektor på. Därefter har både graden av marknadsutnyttjande samt regelverk och styrning utvecklats i omfattning. Två centrala lagar är Lagen om offentlig upphandling (SFS, 2007:1091) samt Lagen om valfrihetssystem (SFS, 2008:962). Till dessa ska läggas lagstiftning som rör valfrihet i skolan och Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) (SFS, 1993:387). Efter hand har det också skett en förändring i sammansättningen av alternativa aktörer vid sidan av de offentliga. I den tidiga fasen under 1990-talet fanns det en större andel icke vinstsyftande aktörer, medan det med tiden etablerats en större andel vinstdrivande aktörer (Hartmann, 2012).

Styrningsidealet har under senare år kommit att ifrågasättas alltmer och alternativ har sökts. "Backsourcing" har aktualiserats som begrepp och det innebär att gå från en marknadslösning till en intern organisering (Jansson, Carlström, Karlsson, & Berlin, 2021). Observationen att ideal för organisering kommer och går är väl belagd och det talas i litteraturen om organisatoriska moden (Abrahamson, 1996). När nya ideal gör entré och omfamnas, inte sällan påtagligt okritiskt (Birnbaum, 2000), saknas i regel forskning eller en djupare analys av rimliga effekter och hur stor potentialen för ett lyckat implementerande faktiskt är. Att gå till botten med och försöka reda ut vilka positiva och negativa effekter marknadsreformer har haft är därför av vikt. En sak som kommer framgå av denna rapport är att det finns en hel del studier som belyser olika marknadsreformer i offentlig sektor.

Innebär det faktum att det finns många studier att tillgå att det med enkelhet går att göra tvärsäkra uttalanden? Så är det inte och det beror på några saker som är viktiga att beakta.

En sådan sak handlar om att det ofta är svårt att med säkerhet fastslå samband mellan orsak och verkan inom samhällsvetenskapen. Det finns i regel flera faktorer som påverkar i en viss situation. Det gör att det blir svårt att med säkerhet uttala sig och framför allt att förutspå att det som observerats i olika studier kommer att gälla även för vissa specifika situationer. Ett talande och relevant exempel i sammanhanget är marknadsreformerna i svensk skola som initierades på tidigt 1990-tal. Under samma tidsperiod har det emellertid skett en rad andra större reformer som gör att det helt enkelt inte går att göra mer generella uttalanden kring vilken isolerad orsak som lett till vad (Elert & Henrekson, 2024; Vlachos, 2011). Är det valfrihet och marknadsetablerande som lett till utfallet för elever i svensk skola eller handlar det om en reformerad pedagogik eller ett ändrat betygssystem? Det går inte att säga ens med lågt ställda krav på exakthet.

En annan sak som också gör värderingsövningen mer utmanande är att all värdering kräver en relativt tydlig idé om vilken måttstock det är som används. Här är utmaningen att offentlig verksamhet måste leva upp till en rad olika krav, samtidigt som olika aktörer tenderar att lägga fokus på olika värden. Om något kostar mer eller mindre kan ibland vara enkelt att avgöra. Att mäta värde av tillgänglighet, valfrihet och stärkt integritet är desto svårare. Om metaforen om måttstock används finns det alltså flera och dessutom är de svåra att läsa av.

Uttalanden om marknader och dess effekter måste också ske med beaktande av att olika sektorer uppvisar olika förutsättningar för marknadsskapande. Detta återspeglas också i att det över tid sett olika ut. Inom exempelvis hälso- och sjukvården har det alltid funnits inslag av privata alternativ medan det inom skolan varit mycket begränsat under långa perioder. Inom olika sektorer och verksamhetsinriktningar sprids också olika modeller. Omsorgen illustrerar skillnader inom en sektor där valfrihet inom hemtjänsten fått en relativt stor spridning i landets kommuner, medan det inom äldreboende framför allt är upphandling som tillämpats i många kommuner.

Men, går det då inte att säga något alls med någon som helst säkerhet? En pragmatisk hållning tillåter oss att peka på en del rimliga slutsatser som kan dras och då framför allt baserat på att flera studier läggs bredvid varandra. Utifrån det kan en bedömning göras gällande åt vilket håll något pekar. Det är denna ambition som kommer att vara vägledande i föreliggande rapport.

Fokus och syfte

Föreliggande rapport genomförs på uppdrag av Produktivitetskommissionen och har ett fokus på främst modeller som bygger på valfrihet och upphandling. Erfarenheter från andra modeller har även beaktats. Med det senare avses exempelvis modeller där vissa element av en marknadslogik inkorporeras. Ett uttryck för en sådan modell är samarbeten kring så kallade *shared service centers*. Utöver det finns ett särskilt fokus på produktivitet, kvalitet och innovation i linje med uppdraget. Rapporten syftar till att analysera och utvärdera effekterna av valfrihetssystem och andra marknadsbaserade praktiker inom svensk välfärd. Ambitionen är att skapa ett underlag för en kritisk

diskussion kring när marknadslösningar kan vara relevanta att överväga och framför allt vad som är viktigt att beakta i en sådan valsituation.

Argument för valfrihet och marknadsmodeller

Det finns politiskt en höger-vänster dimension värd att beakta där studier har visat att partier till höger är mer benägna att introducera marknadsbaserade praktiker än de till vänster, vilket konstaterats både i en svensk och i en internationell kontext (Bel & Fageda, 2017; Elinder & Jordahl, 2013). Ibland har marknadsorienteringen beskrivits som en nyliberal reformagenda (Nordgren, 2003). Politiska partier har över tid ändrat position där exempelvis Socialdemokraterna gått ifrån en starkt generellt negativ hållning till privata alternativ även om kritik återkommande artikuleras, inte minst mot vinster (Meagher & Szebehely, 2019). Det har också uppmärksammats att de privata aktörerna i olika sektorer varit aktiva i debatten för valfrihet och att privata företag ska kunna göra vinst (Meagher & Szebehely, 2019; Svallfors & Tyllström, 2018).

Det går att peka på att en rad argument förts fram för marknadsreformer och likaså att det inte saknats argument mot. För upphandlingslösningar och modeller som beställarutförarmodellen har argumentationen ofta handlat om att skapa en styrbarhet där kostnadsökningar kan dämpas, men också om att stärka styrning gällande kvalitet (Berlin, 2006; Mattisson, 2000). Just politikernas förmåga att få genomslag i förvaltningen var något som problematiserades under 1980-talet och där renodlingen i en beställarroll betraktades som ett möjligt sätt att återerövra inflytandet över vad som produceras (Johansson, Lindgren, & Montin, 2018; Osborne & Gaebler, 1992). På senare tid finns en förnyad argumentation kring upphandling och styrning som handlar om att upphandling betraktas som en möjlig väg för att uppnå komplexa mål inom utmanande områden (Ek Österberg, 2024). Det kan handla om hållbarhet inom miljöområdet men också inom det sociala området.

För valfrihetssystem har det varit andra argument som lyfts fram och kostnadsargumentet har inte haft en lika framträdande roll. I stället handlar många argument om att möjligheten att välja och välja bort producenter ska skapa ett förändrings- och utvecklingstryck på grund av den konkurrens som skapas. Producenter som inte klarar av att anpassa sig kommer då att slås ut (Kastberg, 2005). Konkurrensen skulle därmed leda till ett mer varierat och mindre likriktat utbud. Ett ökat inflytande har också knutits till demokratiska argument (Blomqvist & Rothstein, 2000). Ett centralt argument i ett tidigt skede var att valfrihetssystem skulle bidra till att stärka rättighetsdimensionen och förändra maktbalansen mellan producent och konsument (Nordgren, 2003). Det senare argumentet var inte minst centralt i argumentationen kring behovet av reformer för att utveckla servicen inriktad mot funktionshindrade och som sedan kom att leda till bland annat en ny lagstiftning (Norén, 2003). Andra argument, särskilt inom skolans område, har handlat om att valfrihet kan minska boendesegregation (Ds1994:72; Ladd, 2002).

Argument mot marknadsmodeller har emellertid inte saknats. Ett vanligt förekommande argument rör risken för det som kallas russinplockande eller "adverse selection", ibland benämnt "cream skimming" (Blomqvist & Rothstein, 2000; Propper, 1993). Resonemanget bakom detta är att producenter kan komma att rikta in sig på kunder som är lönsamma och undvika dem vars behov är kostsamma att tillgodose. Det innebär risk för att det inte är brukaren som väljer serviceproducent, utan snarare att producenten väljer brukare. Tas skolan som exempel kan detta innebära att det är fördelaktigt att anta elever som har goda förutsättningar för att tillgodogöra sig undervisningen (Gewirtz, Ball, & Bowe, 1995). I en offentlig kontext är detta varken önskvärt eller lagligt (Blomqvist och Rothstein, 2000). Förutom konsekvenser för brukare riskerar möjligheter till russinplockande att skapa olika och orättvisa villkor för producenter. Andra argument mot marknadslösningar har handlat om att det är orimligt att offentliga medel går till privata vinster. Det har också lyfts fram att valfrihet kan späda på segregation (Arnman, Järnek, & Lindskog, 2004; Skolverket, 2003).

Kvasimarknader som begrepp, idé och praktik

Ett återkommande begrepp i litteraturen är kvasimarknader (Propper, 1993). Förledet "kvasi" indikerar att det är något som inte är helt och hållet en marknad, utan något som ligger nära. Det finns alltså en skillnad från något som är mer renodlat. Begreppet kan vara missvisande i någon mån eftersom det bjuder in till tankar om att det utanför det som rör den offentliga sfären finns riktiga marknader som fungerar mer enligt nationalekonomins idéer om perfekt konkurrens. Så är det ibland, men de flesta marknader kännetecknas av att de är mer eller mindre lika idealbilden av en marknad. Vad som är viktigt att uppmärksamma är därför på vilket sätt de marknader som skapas för offentlig service uppvisar en särart.

När marknadsreformer introduceras i en offentlig kontext har det framhållits att det finns flera saker som är viktiga att beakta (Kastberg, 2014). En sådan sak är att det i regel handlar om produktion av en service som inte bara har ett värde för den enskilde konsumenten. Det finns också ett vidare samhällsintresse kring det som produceras. På skolans område finns lagstiftning både gällande skolplikt och likvärdighet för att ta ett exempel som ju är uttryck för att det finns ett samhälleligt intresse. Även om det framför allt är den enskilda brukaren som drar nytta av det som produceras, kan det vara så att samhället genom bland annat lagstiftning gått in som garant för att service ska ges. Detta är vanligt inom exempelvis socialtjänstens område. Andra saker som avviker är att prismekanismen inte sällan är satt ur spel och därmed också en viktig signalfunktion på marknaden. I stället blir det centralt att garantera och kunna kommunicera kring kvalitativa aspekter av det som produceras.

En annan avgörande sak som är viktig att uppmärksamma är att det i regel finns en tydlig part i det offentliga som har intresse av att marknaden ska fungera så optimalt som möjligt med olika hänsyn tagna. Begreppet marknadsskapare (Kastberg, 2002, 2005) har använts både för att ringa in och betona denna roll. Medan vissa privata utbyten uppstår spontant finns det ett större inslag av aktiv design som

marknadsskaparen måste ta sig an vid skapande av offentliga marknader. Dessa får ju inte heller fallera spontant, som en privat marknad. Skollagen och socialtjänstlagen anger att service måste produceras, för att ta två exempel. Som marknadsskapare måste en kommun eller region axla ett ansvar för att garantera att service produceras och att det sker på ett sätt som är förenligt med det regelverk som gäller för offentlig verksamhet. Det handlar emellertid också vid introduktion av valfrihetssystem om att organisera och leda den egenregi som finns på ett sätt som är relevant i en konkurrenssituation. Sammantaget karaktäriseras marknadslösningar inte sällan av en situation där konkurrerande värden ställs mot varandra (Hood, 1991; Johansson Krafve, 2012), vilket för övrigt tenderar att vara fallet oavsett val av modell för organisering (Hellman, Kastberg, & Siverbo, 2019).

Uttryck i praktiken

En central utgångspunkt är att marknadsreformer inom det som rör välfärdsproduktion i praktiken kan handla om väldigt olika företeelser (Krachler, Greer, & Umney, 2022a). Marknadsutbyten kan arrangeras på olika sätt och två mer konkreta uttryck eller modeller för marknaden utgör huvudfokus i denna rapport. Det ena handlar om det som här kallas valfrihetsmodeller eller valfrihetssystem och det andra handlar om upphandlings- eller entreprenadmodellen.

Valfrihetsmodeller handlar om att skapa ett trepartsförhållande där brukare väljer producent, men inte står för finansiering och reglering. Både finansiering och reglering sker av det offentliga (Bergman, Jordahl, & Lundberg, 2018). Valfrihetsmodellen kan kontrasteras mot upphandlings- eller entreprenadmodellen, där det offentliga genom ett avtal gör valet åt brukaren som i sin tur kvarstår som konsument. Brukaren erhåller därför inte nödvändigtvis mer inflytande än i en mer traditionell hierarkiskt organiserad förvaltningsmodell. Vid sidan av dessa modeller finns det andra organiseringsätt som uppvisar drag av marknadsskapande. Det kan exempelvis handla om att kommuner går samman och genom en avtalskonstruktion skapar ett *shared service center* som tillhandahåller tjänster. En sådan lösning förutsätter också en kontraktsstyrning och att prisnivåer bestäms.

Sammantaget är det alltså viktigt att undvika allt för svepande referenser till marknadsmodeller. Olika lösningar i praktiken kommer att ge upphov till olika effekter. Vilken marknadsmodell som väljs får därmed konsekvenser för vad som kan förväntas. Ett antal centrala begrepp är viktiga att lyfta fram. Marknadsskapare är ett sådant och åsyftar den offentliga enhet som har ansvaret för organiseringen och regleringen av den marknadslösning som väljs. Inte sällan talas det om marknadsskaparen som en beställare i förhållande till en upphandlingssituation. Vi har också de utförande enheterna som ofta benämns producenter, men ibland leverantörer, entreprenörer eller egenregin, om det handlar om den produktion som sker av det offentliga. Sedan intar brukare eller klienter en roll som också ges olika benämningar beroende på sektor och modell. Ibland används begreppet kund, inte minst av privata vårdgivare och ibland som en effekt av att valfrihetssystem ibland kallas för kundvalsmodeller (Kastberg, 2005; Möller, 1996). Det kan också ibland vara värt att uppmärksamma skillnaden mellan

marknad som idealtyp eller teoretiskt begrepp och det som kan benämnas marknadsbaserade praktiker, där det senare åsyftar konkreta uttryck för marknadsreformer.

Produktivitet, kvalitet och innovation

De argument för och emot som lyfts fram indikerar utmaningen i att värdera och förhålla sig till olika dimensioner av marknadsskapande. I litteraturen finns det en återkommande betoning på att den offentliga sektorn måste leva upp till olika centrala värden som exempelvis effektivitet, produktivitet och rättvisa (Hood, 1991; Meier, Davis, & Xu, 2023), samt att dessa i praktiken kan komma att konkurrera med varandra. Det blir också tydligt om centrala begrepp som produktivitet, kvalitet och innovation ställs i centrum.

Produktivitet handlar om hur väl omvandlingen av resurser sker och svarar mot frågan om vad som åstadkoms med en viss resursmängd. Ofta är det vad som produceras givet en viss tidsinsats och ett vanligt sätt är att sätta det som produceras i relation till arbetad timma. Åstadkoms mer under en arbetad timma är produktiviteten högre och vice versa. Att fokusera på vad som åstadkoms i relation till arbetsinsats är särskilt relevant inom offentlig sektor där välfärdens tjänster är arbetsintensiva. Med den återkommande beskrivningen av brist på kvalificerad arbetskraft inom en lång rad välfärdssyrken blir produktivitet sedd som arbetad insatt timma än mer intressant. Produktivitet med fokus på effektiva omvandlingsprocesser benämns ibland inre effektivitet. Detta möjliggör att kontrastera det mot yttre effektivitet där det som produceras relateras till målbild och efterfrågan.

Ett andra begrepp som är centralt i denna rapport och som vi kan närma oss genom effektivitetsbegreppet är kvalitet. Yttre effektivitet beskrivs som att det handlar om att det som produceras ska vara relevant och efterfrågat och i linje med den målbild som finns för verksamheten. Beträffande produktionen i offentlig sektor, liksom som för andra verksamheter, är det i regel inte särskilt intressant att producera mycket till lågt pris (inre effektivitet) som inte svarar upp mot de krav på kvalitet som finns (yttre effektivitet). Därtill ska läggas att målet i sig är en rimlig yttre kvalitetsvariabel eftersom det i offentlig sektor handlar om mål fastställda och beslutade av politiker. En brist på måluppfyllelse blir därmed en brist på demokrati. En utmaning med kvalitetsdimensionen är att den inte sällan är svår att mäta och följa upp på ett relevant sätt. De ambitioner som finns att styra mot en optimering av kostnader kan därför skapa incitament för aktörerna att minimera kostnader inom områden som är svåra att mäta och följa upp kvalitetsmässigt.

Ett argument som förknippats med marknaden är dess förmåga att driva fram utveckling. Ett begrepp som använts är kreativ förstörelse. Detta i bemärkelsen att i en marknadssituation skapas ett konkurrenstryck där de aktörer som klarar av att förnya sig och ständigt utveckla kvalitet och kostnadseffektivitet är de som överlever. De som

inte klarar av det slås ut. I relation till en monopolsituation där konkurrenstrycket saknas ska alltså marknaden leda till snabbare entreprenörsdrivna innovationer.

I litteraturen har olika faktorer beskrivits som viktiga att uppmärksamma för att förstå varför marknadsskapande skapar innovation (Hijal-Moghrabi, Sabharwal, & Ramanathan, 2020; Raudla, Mohr, & Douglas, 2024). En sådan faktor är den decentraliserade strukturen som möjliggör för ett ledarskap och en styrning av organisationerna som i sin tur tävlar om att lokalt bedriva ett utvecklingsarbete. I en decentraliserad struktur ges exempelvis större möjlighet till ett flexibelt resursanvändande. En annan faktor är att det bildas ett utvecklingstryck genom den konkurrens som skapas. Utifrån teoretiska ramverk går det att grunda ett antagande om att innovation kan förväntas stimuleras. Inte minst eftersom det helt enkelt handlar om att i en marknadssituation blir systemet öppnare för konkurrerande perspektiv och artikulerad kritik. Det blir lättare att göra sin röst hörd, både för medarbetare och brukare, när det är möjligt att lämna en organisation för en annan (Hirschman, 1970).

Teoretiskt finns det sammantaget en del som talar för att marknadsmodeller och introduktionen av konkurrens ska föra med sig positiva effekter på produktivitet och kvalitet, inte minst genom ökad innovationskraft. Som redan beskrivits är sådana effekter svåra att mäta. Dessutom kommer den genomgång som görs i denna rapport visa att de resultat vi har att ta del av inte ger en så entydig bild av effekterna som kanske kunde förväntas.

Tillvägagångssätt

I arbetet med att göra en översikt över kunskapsläget är en genomgång av befintlig litteratur en central del. En viktig utgångspunkt mot bakgrund av de rambetingelser som funnits för projektet har varit att framför allt utgå från de kunskapsöversikter som redan finns. Ett flertal har genomförts och flera av dem under det senaste dryga decenniet (Bel, Fageda, & Warner, 2010; Ek Österberg & Meltzer, 2018; Hartmann, 2012; Kastberg, 2010, 2011, 2014). Utöver det har litteratursökningar gjorts i diverse databaser. Nyckelord som "valfrihet", "upphandling" och "konkurrens" (på svenska och engelska) har också kombinerats med sektorsspecifika termer och andra begrepp för att rikta sökningarna mot relevanta områden. Sökningarna har genomförts på både svenska och engelska men med en tonvikt på den svenska kontexten. Ambitionen har inte funnits att göra en fullödig systematisk litteraturstudie enligt de strikta kriterier som finns för sådana. Ambitionen har i stället varit att skapa en översiktlig bild om det tillkommit studier som på ett avgörande sätt ställer tidigare dragna slutsatser på ända.

Något som redan vidrörts är att det är viktigt att beakta det metodmässigt svåra med att fastställa relationen mellan orsak och verkan. Några studier bygger exempelvis på intervjuer där respondenterna så att säga ger utlåtanden om vilka effekter som uppstått (Goodair & Reeves, 2024; Krachler, Greer, & Umney, 2022b; Rombach, 1997), vilket måste anses vara en mycket tveksam metod. Till skillnad från andra studier som bygger

på andra metoder förefaller dessa oftare och mer entydigt rapportera om negativa effekter.

Resultatet av sökningarna och genomgången av litteraturen föll ut i linje med förväntningar baserade på tidigare studier och erfarenheter. Några övergripande iakttagelser kan sammanfattas: det finns gott om studier; samtliga uppvisar begränsningar för den som vill uttala sig om produktivitet, kvalitet och innovation och kunskapsläget börjar uppvisa en viss mättnad. Det vill säga, studier genomförda de senaste åren adderar inte så mycket till befintlig kunskap. Det finns inga studier som gör anspråk på att på ett mer heltäckande sätt fånga både inre och yttre effektivitet. De studier som finns som fångar olika aspekter och konsekvenser av marknadsskapande fungerar därmed som underlag för en mer övergripande bedömning och värdering gällande kunskapsläget. Med fokus på befintliga studier kommer också en avgränsning. Exempelvis sektorer och uttryck för marknadsskapande där det saknas underlag eller detta är begränsat omfattas inte av föreliggande studie.

Med utgångspunkt i de studier som beaktats har en struktur valts för att presentera underlaget där en tematisk sortering skett i tre kapitel. Tematiseringen har skett utifrån det fokus som funnits i befintliga studier. I det första kapitlet tas effektstudier upp som fokuserar olika effekter av marknadsutnyttjande. Därpå följer ett kapitel som redogör för forskning som fokuserar på funktionalitet och förutsättningar. I det avslutande kapitlet lyfts studier fram som på olika sätt diskuterar styrning och reglering av marknadslösningarna.

Kunskap om effekter

En granskning av litteraturen visar att det finns gott om effektstudier. Här sker en övergripande genomgång av några av de mer centrala och återkommande observationerna som gjorts, vilket också återspeglar det fokus som funnits för studierna. En början tas i studier som intresserar sig för effekterna av konkurrens, som alltså försöker utröna om konkurrens i sig för med sig några effekter.

Effekter av konkurrens

Det finns flera studier som försöker isolera just konkurrenskomponentens effekter. Det är inte särskilt förvånande mot bakgrund av att konkurrensens effekter är en central del i argument för marknadslösningar. Utifrån resultatet av dessa studier talar mycket för att konkurrens som isolerad mekanism kan förväntas föra med sig positiva effekter, men också att den rimliga slutsatsen är att det beror väldigt mycket på *hur* konkurrensen arrangeras (Fredriksson & Isaksson, 2022; Kastberg, 2014). Att i de praktiska arrangemangen skapa denna konkurrenssituation kan vara utmanande. Det verkar också vara viktigt att styra konkurrensen så att inte negativa effekter uppstår.

Några illustrativa studier är värda att uppmärksamma. En studie där effekterna av konkurrens inom sjukvården i England fokuseras landar i slutsatsen att vid fasta priser ökar kvaliteten (Gaynor, Moreno-Serra, & Propper, 2013). Liknande resultat har även rapporterats från svensk primärvård där också priserna är fasta (Glenngård, 2013). Studierna avser en valfrihetssituation. Andra har fokuserat upphandling i en svensk kontext. En studie belyser effekter av konkurrens på svenska äldreboenden (Bergman, Johansson, Lundberg, & Spagnolo, 2016). Det kvalitetsmått som används är dödlighet och mätningen sker på kommunnivå samt följer utvecklingen över tid. Författarna argumenterar för att måttet dödlighet är särskilt intressant eftersom det är en kvalitetsvariabel som inte skrivs in i kontrakt. Det är därmed också en kvalitetsdimension där utförarna just på grund av avsaknaden av reglering skulle kunna tänkas sänka kvaliteten för att på så vis förbättra andra aspekter av verksamheten, som de finansiella. Studiens analys landar i slutsatsen att de kommuner som öppnar upp för konkurrens uppvisar ett bättre utfall beträffande dödlighet. Den genomsnittliga livslängden ökar med fyra veckor enligt studien. I studien noteras att denna förbättring sker samtidigt som kostnad per plats minskar något, vilket talar för en ökad produktivitet. Totalkostnaden för kommunerna ändras emellertid inte enligt studien, vilket indikerar en viss produktionsökning.

Som kontrast till rapporterna visar en annan studie (Broms, Dahlström, & Fazekas, 2017) inga effekter alls av utkontraktering inom äldreomsorgen, varken kopplat till grad av intensitet gällande konkurrens (mätt som antal budgivare) eller kopplat till huvudmannaskap. I den studien används emellertid andra mått. Studierna visar därmed hur utfallen i olika studier av samma verksamhetsområde kan skilja sig åt. I en studie av hemtjänsten konkluderar Bergman med flera (2018) att en effekt av

introduktionen av valfrihet är ökad upplevd kvalitet, utan en samtidig ökning av kostnaderna. Författarna menar att detta enligt deras studie förefaller ha mindre att göra med graden av konkurrens och mer med den faktiska möjligheten att kunna få välja. Om det är upplevelsen av att få välja eller om det är så att det också sker en faktisk förändring i kvaliteten ger studien inte svar på.

Den inledande bedömningen gällande konkurrens sker därför mot bakgrund av att flera studier indikerar en positiv effekt av konkurrens samtidigt som de studier som avviker ger en bild av avsaknad av effekter snarare än negativa sådana. Vad som framstår som tydligt är att det inte handlar om några dramatiskt positiva effekter.

Sammansättningen av huvudmän kan antas påverka

Ett av skälen till att fokusera på konkurrensens effekter är för att det möjliggör att separera dem från frågan om huruvida huvudmannskapet i sig får effekter. Om offentliga huvudmän skiljer sig från privata och om den tredje sektorns ideella organisationer är annorlunda har uppmärksamats i studier. Det finns dock få studier som tydligt visar att den ena formen av huvudmannskap konsekvent erbjuder högre kvalitet än den andra (Bel et al., 2010). Det har emellertid observerats att privata aktörer presterar bättre på vissa mått avseende kvalitet medan offentliga presterar bättre på andra mått på kvalitet, vilket lyfts fram exempelvis inom äldreomsorgen (Broms et al., 2017).

En sak som undersökts i andra länder än Sverige är om blandning av olika huvudmän skulle skapa en konkurrens som stimulerar verksamhetsutveckling. Det finns tecken på att konkurrensen kan bli mer gynnsam när olika typer av aktörer med olika huvudmannskap tävlar mot varandra (Allen, 2009). Det underliggande antagandet är att olika typer av organisationer har skilda drivkrafter. Privata vinstdrivande aktörer fokuserar på att generera vinst, vilket ofta leder till incitament för att öka produktiviteten och främja processutveckling (Allen, 2009; Andersen & Jakobsen, 2011). Studier har visat att privata vårdföretag inte bara utvecklar nya arbetsprocesser utan även effektivt sprider dessa inom företaget (Waring & Bishop, 2013). Detta kan vara en förklaring till rapporter om att privata vårdgivare uppvisat lägre infektionsrisk inom hälso- och sjukvården (Anderson et al., 2024). Offentliga verksamheter, å andra sidan, har ofta beskrivits som professionsorienterade, där yrkesutövarna spelar en nyckelroll i verksamhetsutvecklingen, med ett starkt fokus på interna värderingar och normer (Nordgren, 2003). Organisationer inom den tredje sektorn har i sin tur främst karakteriserats av sin inriktning på klientrelationer och specifika behov hos klienterna (Allen, 2009).

De flesta erfarenheterna på detta område kommer från USA och pekar på att huvudmannskapets sammansättning kan påverka konkurrensen och dess effekter. I en studie av Grabowski och Hirth (2003) om äldreboendemarknader framgår det att i områden med en stor andel producenter från den tredje sektorn var kvaliteten generellt högre för alla aktörer. Detta stödjer hypotesen att kvaliteten inom ideella organisationer smittar av sig på andra producenter. Kessler och McClelland (2001) visar att i regioner

med en hög andel privata, vinstdrivande sjukhus tenderade kostnaderna att vara lägre. Dessa studier tyder på att en viss typ av aktörs framgång i ett område kan influera andra att anpassa sig. En blandning av kvalitetssökande och vinstorienterade aktörer kan därmed resultera i en mer diversifierad konkurrens. Vidare forskning från både England och USA har visat att tredje sektorns organisationer inom hälso- och sjukvården är mer lyhörda och inriktade på patienternas behov, vilket har lett till högre patientnöjdhet (Allen, 2009). Liknande observationer har gjorts i amerikanska studier om äldreboenden (O'Neill, Harrington, Kitchener, & Saliba, 2003).

Relaterat till en svensk kontext kan studierna betraktas som mindre aktuella eftersom den kännetecknas av en låg andel alternativa producenter vid sidan av de privata och de offentliga. Det som ibland sorteras in under benämningen tredje sektorn eller den idéburna sektorn är utifrån den svenska kontexten en marginell företeelse. Studierna kan emellertid betraktas som intressanta eftersom de bjuder in till en reflektion över framtida möjliga utvecklingsmöjligheter där aktiva strategier kan övervägas kopplat till just sammansättning av aktörer.

Marknadsutnyttjande och kostnader

Vid sidan av konkurrens är påverkan på kostnader något som uppmärksammas i flera studier. En mycket övergripande slutsats är att upphandling förefaller ha en större potential att ha en positiv inverkan på kostnader än valfrihetsmodeller. Några dramatiska effekter handlar det emellertid inte om. Om något indikerar emellertid studierna en viss positiv potential avseende effekter på kostnader. Som alltid finns mätproblem och vad gäller kostnader handlar det inte minst om frågan om verkligen alla kostnader vägs in och om vinster skett på bekostnad av kvaliteten.

I översikter gällande valfrihetsmodeller konstateras att ingen enhetlig bild finns av hur kostnader påverkas (Ek Österberg & Meltzer, 2018; Kastberg, 2010). Vid valfrihetsmodeller är emellertid i regel inte ett mål att sänka kostnader utan att höja kvaliteten till en fastställd kostnad. Konkurrens ska ju leda till att kvaliteten pressas upp eftersom kostnaderna är fasta. Rapporter finns emellertid om en mer dämpad kostnadsutveckling i de kommuner som tillämpar valfrihet inom hemtjänsten (SOU 2014:2). Studier kring hur totalkostnaderna påverkas inom exempelvis omsorgen pekar i olika riktning (Erlandsson, Storm, Stranz, Szebehely, & Trydegård, 2013). Några rapporter pekar dock på kostnadsminskningar inom skolan (Andersson, 2002) och neutral påverkan på kostnader inom omsorgen (Winblad Spångberg, Andersson, & Isaksson, 2009).

Gällande utkontraktering visar internationella översikter att en kostnadssänkande potential finns (Kastberg & Mattisson, 2013). Inte minst förefaller det ha varit fallet i studier av upphandling som skedde lite längre tillbaka i tiden från 1980-talet och några decennier framåt (Petersen, Hjelmar, & Vrangbæk, 2018). Effekten noteras dock vara avtagande. Det kan finnas olika förklaringar till det. Allt från att lågt hängande frukter plockades först, det vill säga att upphandlingar först skett där vinsterna är enklast att

realisera, till att ett lärande skett som inneburit en generell kostnadspåverkan. Det kan också handla om att leverantörer vid de första upphandlingarna lägger sig för lågt i pris. En återkommande kritik kring dessa studiers upplägg är att de inte i tillräckligt stor utsträckning beaktar effekter på kvalitet vilket gör att det är oklart hur mycket det handlar om kostnads- och ambitionssänkningar eller produktivitetsökningar.

När studierna mäter kostnader ligger ofta fokus på kostnader på enhetsnivå, exempelvis per äldreboende. Få studier inkluderar en värdering av transaktionskostnader (Elinder & Jordahl, 2013; Petersen et al., 2018). Risken finns alltså att transaktionskostnader förtar positiva effekter på kostnader. Transaktionskostnader är något som uppmärksammats i litteraturen och dessa antas ofta vara omfattande (Ek Österberg & Meltzer, 2018) även om studier inte mätt faktiska kostnader och isolerat dem i relation till marknadstransaktionerna.

Effekter på kvalitet

Påverkan på kvalitet har uppmärksammats i flera studier och övergripande kan det konstateras att det inte verkar finnas stöd för att det sker några mer dramatiska effekter, varken vid valfrihet eller upphandling. Liksom för påverkan på kostnader kan en viss potential för positiva effekter på kvaliteten finnas. Avseende några dimensioner finns det tydligare resultat. Valfrihetssystem skapar en bättre tillgänglighet och möjligheten att välja är i sig är något som upplevs som positivt, vilket därmed kan betraktas som en kvalitetsvariabel.

Vid upphandling har det konstaterats att effekterna på kvaliteten inte är stora även om det i översikter konstaterats att det är möjligt att sänka kostnaderna något med bibehållen kvalitet (Kastberg & Mattisson, 2013). Potentialen förefaller hänga samman med hur enkelt det är att definiera kvalitet. Det är lättare att realisera vinster för tjänster där det är enkelt att definiera kvaliteten i kontrakt (Jordahl & Andersson, 2011). I en tidigare översikter (Kastberg, 2014) gällande valfrihetssystem konstateras att i vissa studier noteras en viss förbättring av kvaliteten, medan det i andra studier inte noteras någon påverkan. Samtidigt visar studier inte att kvaliteten försämras. Det kan tala för en samlad tolkning om en lätt positiv kvalitetspåverkan. I en kunskapsöversikt dras följande slutsats kring valfrihet inom vården och effekter på kvalitet baserat på erfarenheter i Sverige och internationellt: "Sammanfattningsvis går det att konstatera att det finns relativt få studier som på ett trovärdigt sätt fångar hur kvaliteten påverkas av introduktionen av valfrihet. Läggs de studier som gjorts bredvid varandra ges en bild av mindre kvalitetsförbättringar samtidigt som det inte finns några rapporter om kvalitetsförsämringar." (Kastberg, 2014 s 20). Några studier är värda att lyfta fram och som illustrerar spannet avseende resultat:

Wånell och Hjalmarson (2013) har i sin genomgång av flera översikter och studier inte funnit några tydliga forskningsresultat som visar på signifikanta skillnader i kvalitet och kostnadspåverkan. En statlig utredning jämför kommuner som tillämpar LOV med de som inte gör det, med avseende på kvalitet, kostnader och effektivitet, och drar

slutsatsen att inga större skillnader kan observeras (SOU 2014:2). Däremot noteras att kostnadsökningarna är något mindre i de kommuner som använder LOV. I den nämnda SOU (2014:2) framgår att 38 procent ansåg att hemtjänsten förbättrats efter införandet av valfrihet, medan 56 procent inte upplevde någon skillnad. Endast 4 procent menade att tjänsterna hade försämrats. Studien ger även en svag antydning om att omsorgstagare i kommuner utan LOV är något mer nöjda.

En kvalitetsdimension som i regel inte brukar uppmärksammas är att brukare tenderar att uppskatta att ha ett val (Fredriksson & Isaksson, 2022). Flera studier visar att möjligheten att göra ett val uppfattas som positiv, även om denna valfrihet inte alltid utnyttjas eller resulterar i aktiva beslut. Detta gäller inom flera områden, såsom personlig assistans (Edebalk & Svensson, 2005), hemtjänst (Edebalk & Svensson, 2005; Socialstyrelsen, 2007) och skola (Skolverket, 2003). Valfrihet skulle därmed kunna betraktas som en del i ett kvalitetsbegrepp. Upplevelsen av att ha valfrihet skulle då vara en indikator på en stärkt kvalitet i sig och valfrihet reduceras inte till att vara ett medel för att uppnå andra värden. Internationell forskning visar även att patienter som själva har gjort ett aktivt val av vårdgivare är mer nöjda med vården jämfört med de som inte har gjort ett sådant val (Chu-Weininger & Balkrishnan, 2006; Krupat, Stein, Selby, Yeger, & Schmittiel, 2002). Dessutom tenderar de att i större utsträckning fullfölja de ordinerade behandlingarna (Krupat et al., 2002). En studie om vårdval inom primärvården visar att patienternas nöjdhet generellt är högre i regioner där flera olika vårdgivare finns tillgängliga (Lundvall, Öhlin, & Stefansdotter, 2011).

Inom skolan där det framför allt är valfrihetsmodeller som varit aktuella i Sverige är det mycket svårt att uttala sig om kvalitativa effekter (Elert & Henrekson, 2024; Vlachos, 2011). Rimligt hade varit att fånga hur eleverna presterar och om de så att säga lär sig mer. Här går det emellertid att konstatera att eftersom svensk skola genomgått flera omfattande reformer under samma tidsperiod som valfrihet funnits är det i princip omöjligt att isolera kausalsamband, det vill säga att uttala sig om orsak och verkan. En annan möjlig dimension av kvalitet som kan vara relevant att lyfta fram i sammanhanget gäller inverkan på likvärdighet och segregation. Inte heller här är det lätt att dra några tydliga slutsatser även om det finns studier som pekar på att segregationen mellan skolor kan komma att öka vid introduktion av valfrihet (Kastberg, 2014). Att värdera denna effekt är inte helt enkelt eftersom det å andra sidan kan vara ett tecken på minskade effekter av boendesegregation.

Tillgängligheten tenderar att förbättras vid valfrihetsreformer, vilket rapporteras i vissa studier (Sahlgren & Jordahl, 2024). Detta har också visats i studier i andra länder (Beckert & Kelly, 2021). Tillgänglighet handlar både om exempelvis kortare köer och om att kunna välja en producent som ligger bra till geografiskt (exempelvis nära hem eller jobb). Studier visar också att även om ingen grupp förefaller få en försämrad tillgänglighet skiljer det sig åt beträffande vem som drar mest nytta av den ökade tillgängligheten. Det är mer väletablerade och resursstarka som får en högre tillgänglighet (Beckert & Kelly, 2021). En norsk studie (Ge, Iversen, Kaarbøe, & Snilsberg, 2024) av utökad valfrihet inom sjukvården rapporterar ett avvikande resultat och visar

att valfriheten inte lett till någon ökad tillgänglighet eller fler patientbesök. Däremot hade kvaliteten förbättrats något. Svenska erfarenheter inom primärvården visar dock på ett tydligare resultat gällande tillgänglighet. Fredriksson och Isaksson (2022) gör en genomgång av erfarenheterna inom svensk primärvård. Artikelns titel beskriver väl ambitionen: *Femton år med valfrihet*. Efter en urvalsprocess studeras sammanlagt 52 artiklar närmare. En slutsats som dras är att det skett en ökning av tillgången till primärvård. Denna ökning är dock, pekar flera studier på, ojämnt fördelad vad gäller socioekonomiska förhållanden och geografisk plats. Genomgången indikerar dock inte att vissa fått en försämrad tillgång som en konsekvens av att andra fått en ökad. Som så ofta är effekterna på kvaliteten mindre väl belagda. I artikeln konkluderas det också att flera studier visar att de mekanismer som förväntades leda till kvalitetsförbättringar inte fungerar som avsett.

En annan faktor som kan vara värd att uppmärksamma är att valfrihetsystem i regel bygger på att de producerande aktörerna ersätts enligt en princip om ersättning per utförd prestation. Det är välbelagt att den sortens ersättningsmodeller leder till en ökad produktion (Brorström, Hallin, & Kastberg, 2000; Brorström, Hallin, & Kastberg, 2004; Kastberg & Siverbo, 2007), vilket alltså också talar för de observationer som gjorts kring tillgänglighet.

Effekter på innovation

I inledningen beskrevs att i argumentationen för valfrihet lyfts innovation och utveckling fram som en viktig aspekt. Forskning som fokuserar innovation och kunskapsspridning är dock sparsam varför det är svårt att göra några uttalanden om effekter. Granskar vi de studier som finns är det rimligt att anta att en ökning av innovation sker, men att denna effekt är svår att kvantifiera och att det är rimligt att anta att förutsättningarna skiljer sig mycket åt beträffande hur marknadsmodeller omsätts i praktik. Att det sker ett lärande och en utveckling är också i linje med de teoretiska antaganden och argument som lyfts fram för marknadslösningar och som inte minst grundar sig i nationalekonomisk teori. Ett annat ofta refererat teoretiserande är Hirschmans resonemang kring hur möjligheten att göra sin röst hörd inom en organisation och möjligheten att rösta med fötterna bidrar till en positiv utveckling.

Vid upphandlingsförfaranden kan olika potential för innovation skapas beroende på hur specifikationer sker och hur upphandlingsprocessen arrangeras. Vid upphandling får alltså marknadsskaparen en mer central roll kopplat till potentialen för innovation. Ett aktivt agerande för att sprida innovationer genom ett lärande aktörer emellan har lyfts fram som en möjlighet, men förefaller i praktiken inte ske särskilt aktivt (Kastberg & Mattisson, 2013; Knutsson & Thomasson, 2015).

Andra studier som fokuserat valfrihetssystem har rapporterat positiva iakttagelser gällande innovation. De studier som refererades som fokuserat på effekten av sammansättningen av olika aktörer i en konkurrenssituation indikerar att ett lärande sker eftersom en ”spill-over” effekt observerats. Det konstateras i en studie av

primärvården att införandet av vårdval och kapitationersättning har stimulerat innovation. Saker som lyfts fram är nya initiativ, som exempelvis att öppna drop-in-enheter, ändra öppettider och utöka vårdcentralernas verksamhet med bland annat samarbeten med gym och företag som erbjuder livförsäkringar (Avby, Kjellström, & Andersson Bäck, 2019). Vid val signaleras också vad patienterna upplever som viktigt. Korta väntetider och inflytande över vården har i en studie av primärvården lyfts fram som de saker som de som väljer värderar högst (Fredriksson & Isaksson, 2022).

Sammantaget kring effekter

Genomgången visar att en rimlig slutsats är att det inte sker några dramatiska effekter gällande kvalitet och kostnader. Det förefaller finnas stöd för att tala om milt positiva effekter både på kvalitet och kostnader. På aggregerad nivå skulle det därmed finnas fog för att tala om en viss positiv *potential* gällande stärkt produktivitet vid användande av kvasimarknader. Skillnaderna kan emellertid förväntas vara stora mellan sektorer, valda modeller och faktisk lokal tillämpning. Några mer tvärsäkra generella uttalanden låter sig alltså inte göras. Undantag finns som beskrivits, bland annat att valfrihetssystem i regel leder till en förbättrad tillgänglighet samt att valfrihet i sig kan betraktas som en kvalitetsaspekt.

Generellt försvåras en värdering genom att studier aldrig väger samman alla positiva eller negativa effekter. I stället fokuseras antingen kostnader, eller kvalitet eller mer avgränsade dimensioner av kostnader och kvalitet när de ställs i relation till varandra. Värdet av tillgänglighet och valfrihet i sig är svårt att väga in. Likaså aspekter som påverkan på likvärdighet och segregation.

Något som också är slående utöver att de studier som genomförs sker på aggregerad nivå avseende vissa dimensioner är att de ambitioner som funnits i de specifika fallen inte beaktas. Studier tenderar alltså inte att utvärdera relativt den målbild de lokala aktörerna haft. Det finns alltså ett behov av studier som ställer utfallet av introduktionen av marknadslösningar mot de ambitioner som funnits. För exempelvis en kommun med dålig ekonomi kan upphandlingar göras med ett starkt fokus på att uppnå en ekonomiserande effekt och det med en acceptans om att kvaliteten blir lidande. Om detta uppnås talar det ju för att upphandling är en effektiv lösning utifrån de lokala förhållandena. Likaså introduceras valfrihetssystem sällan med ambitioner om att åstadkomma kostnadsminskningar, vilket gör att kvalitetsvinster med oförändrad eller lätt ökade kostnader blir indikationer om en effektivitet i val av design.

Förutsättningar och funktionalitet

I detta avsnitt vänds blicken mot marknadsskapande som praktik. Detta är något som uppmärksammats i en omfattande litteratur. Marknadslösningars funktionalitet är intressant att belysa inte minst mot bakgrund av att marknaden ibland ses som ett mål i sig (Kastberg, 2005), men också eftersom att det är rimligt att anta att de effekter som eftersträvas endast uppstår om dessa lösningar faktiskt etableras enligt de ambitioner och idéer som finns. Detta är också en tematik som återkommande diskuterats i litteraturen (Bartlett & Le Grand, 1993; Kastberg, 2005; Norén, 2003). Detta intresse bottenar inte minst i att iakttagelserna kring de marknader som skapas för välfärdsverksamhet sker under vissa särskilda betingelser, vilket lyftes fram i rapportens inledning.

Kundaktivitet och information

Tidigt i forskningen kring valfrihetsmodeller uppmärksammades i vilken utsträckning brukarna är aktiva så till vida att de väljer och väljer bort producenter. Det skiljer sig något mellan olika sektorer och skolan pekas ut som en där brukarna i form av elever och föräldrar är mer aktiva som kunder (Möller, 1996). Flera undersökningar visar att patienter inte är särskilt aktiva kunder (Winblad Spångberg et al., 2009), vilket framhålls bero på att de är relativt nöjda, inte kan se några kvalitetsskillnader mellan producenterna och uppskattar kontinuitet (Hoffstedt, Fredriksson, Winblad, & Holmström, 2023). Analysen i studier som gjorts visar också på andra skillnader än dem mellan sektorer. Ålder har lyfts fram som något som påverkar aktivitet och förmåga och likaså socioekonomisk status (Kastberg, 2010). Vi kan alltså inte förvänta oss att kunderna alltid är aktiva, däremot kan vi utgå ifrån att vissa är det. Vad studierna däremot inte visar är hur stor roll det spelar för funktionalitet och effekter. Hur stor andel av kunderna måste vara aktiva, skiljer det sig åt mellan olika sektorer och räcker det med att producenterna antar att kunderna kan vara aktiva, är exempel på frågeställningar som befintliga studier inte ger några svar på.

En relaterad dimension som också rönt uppmärksamhet i studier handlar om informationens roll och betydelse, inte minst eftersom det antas vara en viktig faktor som påverkar kundernas benägenhet att göra val och hur de väljer. Enligt LOV är det klart att ansvaret för att ge brukarna information ligger på kommunen eller regionen. I detta sammanhang framhålls att informationen ska vara ”saklig, relevant, lättförståelig och framför allt jämförbar när det gäller olika utförare” (SOU, 2008:15). Tanken är att information ska möjliggöra ett val som i förlängningen driver effektivitet och måluppfyllelse. Genom att vara välinformerade kan brukarna välja de alternativ som är mest fördelaktiga för dem. Statskontoret (2007) listar några aspekter som är viktiga att informera om:

1. Information måste finnas om att det finns en valmöjlighet.
2. Information måste finnas kring vad som händer om inget val görs, samt hur omval går till.

3. Information måste finnas kring utbudet beträffande vilka producenter det finns och vad för slags tjänster de erbjuder.
4. Information måste finnas kring skillnader och likheter mellan producenterna.
5. Informationen måste omfatta olika kvalitetsaspekter

Studier visar emellertid att även om information finns tillgänglig om olika aspekter och dimensioner av de val som kan göras, brister informationen ofta (Kastberg, 2010). Detta kan leda till att valen är mindre välinformerade eller bygger på bristfälliga beslutsunderlag. Studier har belyst detta inom hälso- och sjukvården, särskilt inom primärvården. Liknande situationer har också observerats inom omsorgen, särskilt inom hemtjänsten. Flera studier konkluderar att informationssituationen kan förbättras och utvecklas. En utmaning är att de som ska göra valet inte alltid är benägna att ta till sig information (Schneider & Lieberman, 2001; Schneider & Buckley, 2002). Vanligtvis förlitar man sig på intryck och rykten från vänner och närstående, snarare än på saklig information om olika dimensioner av tjänsterna.

Utbud, mångfald och tillgänglighet

Utbud kan ges lite olika innebörd och ett perspektiv handlar om att utbudet är en del av konkurrensmekanismen. Här finns relativt stora skillnader mellan valfrihetsmodeller och upphandling. Tas början i valfrihetsmodeller är ett tillräckligt stort utbud centralt eftersom det är avgörande för att skapa en konkurrens *på en marknad*. Endast med ett tillräckligt antal aktörer som tävlar om kunderna kan de positiva effekterna av konkurrens förväntas uppstå. Ovan konstaterades det att en effekt av valfrihetssystem är att utbudet ökar avspeglad i en ökad tillgänglighet. En åtskillnad bör göras mellan utbud sett till antal potentiella leverantörer och sett till kvalitets- och innehållsskillnader. Dickinson med flera (Dickinson et al., 2022) som betonar vikten av att det krävs ett aktivt marknadsskapande pekar på två dimensioner som centrala att beakta och som rör just utbud. Den ena handlar om att marknadsskapande aktiviteter bör riktas in på att ett grundläggande utbud finns med tillräckligt många producenter. Detta kan beskrivas som en kvantitativt orienterad förståelse för att det krävs ett tillräckligt stort utbud för att en vilja ska finnas att tillgodose brukarnas behov. Den andra dimensionen handlar om att rikta in insatser mot att möjliggöra och gynna att det finns en kvalitativ variation i utbudet som gör valet meningsfullt för brukarna.

Vid introduktion av valfrihetssystem ökar i regel utbudet och producenter strömmar till. Det är dock inte helt självklart att utbudet ökar bara på grund av att lagen ändras eller ett lokalt beslut tas i en kommun att öppna upp för valfrihet. En faktor som lyfts fram är geografin och hur den påverkar tillgången på producenter (Fredriksson & Isaksson, 2022; Kastberg, 2010). Det är framför allt i mer tätbefolkade områden, såsom storstadsregionerna, som flest utförare har etablerat sig. I glesbygdskommuner finns färre utförare, och många kommuner som infört kundvalssystem har haft svårigheter att attrahera privata aktörer (se också Vengberg, 2022b).

Upphandling handlar om det som ibland benämns konkurrens *om en marknad*. Det vill säga att konkurrensen existerar och ger effekter under själva anbudsproceduren. Det är inför kontrakteringen som det förhoppningsvis finns flera leverantörer som tävlar och ibland om det tillåts, skillnader mellan erbjudandena avseende kvalitet och innehåll. Efter det att kontrakt tecknats existerar i regel inte någon konkurrens och leverans ska ske enligt vad som avtalats. Följaktligen blir det av vikt att det finns en tillräcklig uppsättning aktörer som tävlar om kontrakten, vilket också kan stimuleras av diverse åtgärder (Konkurrensverket, 2020). Möjligheten finns att i själva anbudsfasen låta aktörer i större utsträckning definiera hur de vill åstadkomma vad som efterfrågas, exempelvis i form av aktiviteter och inriktning, vilket öppnar för ett mer varierat utbud (Kastberg & Mattisson, 2013).

Sammanfattningsvis kan man konstatera att i tätbefolkade områden finns det anledning att anta att vid tillåtande av valfrihet så kommer utbudet att öka sett till producenter att välja mellan. Studier har också påvisat en ökad tillgänglighet vid valfrihetslösningar inom hälso- och sjukvården (Sahlgren & Jordahl, 2024). Att det måste leda till positiva effekter i form av ökad konkurrens är däremot inte säkert. I en studie visas att även i områden där det finns ett flertal leverantörer så upplevs inte konkurrensen som särskilt utmanande (Vengberg, 2022a). En inte orimlig förklaring till det upplevt låga konkurrenstrycket är att leverantörerna ligger nära sina kapacitetstak. Även vid upphandling skiljer det sig åt vad som kan förväntas i form av antal leverantörer som lägger anbud.

Reglering och styrning, praktiker och behov

Något som uppmärksammas i litteraturen är vikten av att det sker en adekvat styrning. Ibland har termen reglering använts (Bartlett & Le Grand, 1993; Hartman, 2011; Propper, 1993), vilket troligtvis förklaras av att det är ett begrepp som ofta används i diskussioner kring marknadsstyrning. Detta är något som också är återkommande i de studier som ovan refererats.

Att det finns ett behov av styrning och reglering uppmärksammas utifrån olika aspekter och perspektiv i litteraturen. En gruppering i tre olika perspektiv kan göras. Ett perspektiv på reglering handlar om att ta fasta på att det för (den potentiella) marknadsskaparen handlar om ett val mellan olika alternativ. Man kan som offentlig enhet antingen välja att utnyttja en marknadslösning eller att inte göra det. För respektive alternativ gäller det att ha kompetens och förmåga att styra och reglera för att förverkliga potentialen i det alternativ som väljs. Ett annat perspektiv är att det behövs reglering för att få marknaden att fungera som just marknad. Enligt det resonemanget krävs det en rad insatser för att få en marknad till stånd. Ytterligare ett perspektiv handlar om att det är viktigt med en styrning för att garantera värden kopplade till den offentliga marknadens särart som lyftes fram i rapportens inledning och som aktualiserades i föregående avsnitt kring funktionalitet.

Styrning och valet mellan att köpa och göra det själv

Flera studier (Bryntse, 2000; Casady, Petersen, & Brogaard, 2023) som berör marknadsskapare refererar till transaktionskostnadsteori som i sin tur ger en indikation på vad som är viktigt att beakta vid valet mellan att producera något internt eller lägga ut det på en extern part (Williamson, 1975). Utgångspunkten är att det billigaste alternativet ska väljas, förutsatt att kvaliteten är densamma. Inriktningen ger ett fokus på vad som krävs för att skapa ett effektivt marknadsutbyte både avseende förutsättningar och vilken styrningskompetens som krävs.

Transaktionskostnadsteori hjälper oss att föra analysen bortom det ibland relativt enkla värderandet av vad styck- eller enhetspriset är. Ett fokus på styckpriset kan handla om kostnaden för att producera en plats på ett äldreboende eller för att genomföra en operation av en höftled exempelvis. Vad transaktionskostnadsteorin hjälper oss att rikta in analysen på är att denna styckkostnad i regel inte utgör hela den samlade kostnaden.

Teoretiskt kan huvudkomponenterna för att bedöma konsekvenserna av att använda sig av marknaden enkelt identifieras. Om en tjänst ska outsourcas måste kostnaden för denna (styckkostnaden/direkt kostnad) inkluderas i kalkylen, tillsammans med en uppskattning av kvaliteten på det som levereras. Detta är dock inte den enda kostnaden. Upphandlingsprocessen måste också organiseras och genomföras, vilket medför ytterligare kostnader. Dessutom krävs insatser under kontraktstiden, som till exempel att följa upp leveransernas kvalitet. Alla dessa kostnader sammanräknas och utgör den samlade kostnaden för att använda sig av marknaden som alternativ.

På samma sätt bör en analys av alternativet att producera internt omfatta alla relevanta kostnader. Vad gäller dessa kostnader talas det inte om transaktionskostnader, men de har sin motsvarighet i det som kallas overheadkostnader. Det senare är en metafor som leder oss att betrakta kostnaderna som något som ligger ovanför kärnverksamhetens direkta processer. Det handlar om ledning, styrning, stöd, stabsverksamheter med mera. En utmaning i sammanhanget är givetvis att isolera kostnader i relation till vissa delar av verksamheten. Det är först när den fulla kostnaden för de två alternativen ställs mot varandra som vi får en rimlig värdering av vad som är det bästa alternativet.

Det handlar emellertid inte bara om en analys av kostnader och en övning för kalkylerarna. Det är också en fråga om kompetens. De olika formerna för att arrangera produktionen aktualiserar olika frågor ur ett styrnings- och ledningsperspektiv som är viktiga att uppmärksamma. Om en tjänst, som löneadministration eller boende för äldre, ska hanteras internt måste organisationen besitta kompetensen att leda och organisera denna verksamhet. Väljer man i stället att outsourca tjänsten krävs kompetens att agera som en effektiv beställare gentemot den externa leverantören. Ytterligare frågor att beakta är vilka beroendeförhållanden som skapas (blir vi helt beroende av leverantören?) och hur mycket samordning som krävs mellan de upphandlade tjänsterna och verksamhetens övriga aktiviteter.

Inom transaktionskostnadsteori finns som beskrivits ett tydligt fokus på kostnader vid upphandling i form av kostnader som uppstår som en konsekvens av att markandsalternativet används. En relaterad fråga är vilka kostnader som uppstår för entreprenören, det vill säga den part som står i valet att lämna ett anbud. Det finns skäl att uppmärksamma dessa kostnader eftersom de dels rimligen påverkar valet att utkontraktera eller ej (med färre anbud kan enhetspriset förväntas öka), dels kan påverka sammansättningen av vilka som lägger anbud. Är den administrativa bördan stor, minskar möjligheten för mindre producenter att delta. Angående det förstnämnda har detta lyfts fram i studier som beskrivit regelverk och olika krav som barriärer (Konkurrensverket, 2020).

Ett sätt att analysera dessa kostnader har gjorts med utgångspunkt i begreppet administrativ börda (Petersen, Hansen, & Houlberg, 2024). Vid upphandling kan den administrativa bördan förväntas påverkas av krav och beslut som läggs på leverantörerna. Detta kan dels förväntas uppstå under själva upphandlingsfasen, dels under kontraktperioden. I den refererade studien konstateras det exempelvis att storlek på kontrakt påverkar den administrativa bördan. Likaså kan den administrativa bördan öka om ren prisupphandling kombineras med krav om kvalitet. Forskarna menar att med en större administrativ börda riskerar mindre leverantörer att inte kunna lägga bud. För att minimera sådana effekter kan den upphandlande parten beakta om den kan ta en större andel av de administrativa kostnaderna genom exempelvis mer utvecklade underlag.

Trots att transaktionskostnadsteori är en teoribildning som fått spridning i studier av offentliga marknader förefaller perspektivet inte fått något större genomslag i styrningspraktiken. Det är mycket oklart om det över huvud taget sker någon utvecklad

analys av transaktionskostnadernas effekter när enskilda enheter står i valet att upphandla eller producera själva. I en granskning av underlag där beslut handlar om att ta tillbaka verksamhet (ibland kallat backsourcing) och att ändra organisationsform från valfrihetsystem till upphandling visas att beslutsunderlaget inte byggde på några mer utvecklade analyser (Sahlgren & Jordahl, 2024). Tvärt om konstateras det att underlag till forskarnas ”förvåning” i många delar saknades helt.

Det har i forskning uppmärksammats och varnats för att markandsutnyttjande leder till ökade och omfattande transaktionskostnader (Ek Österberg & Meltzer, 2018). Omfattningen är emellertid mycket svårbedömd. Inte minst eftersom transaktionskostnader inom den offentliga sektorn uppstår inte bara för den enskilda organisationen utan för olika offentliga aktörer. Det är dessutom svårt att separera vilka av dessa kostnader som är kopplade till marknadsutnyttjande specifikt och vilka som är kopplade till decentralisering av välfärdstjänster mer generellt. Sammantaget verkar transaktionskostnadsteori snarast ha bidragit med en förståelse för vad som är viktigt att beakta och rikta in analys och styrning mot än mer konkreta observationer kring effekter på transaktionskostnader.

Betoning på skapande av marknader

Ett andra perspektiv handlar om att uppmärksamma att marknader som praktik förutsätter ett aktivt reglerande (Kastberg, 2005; Norén, 2003). Detta är viktigt för att de ska fungera som marknader och därmed kunna leva upp till de ambitioner som finns. Utgångspunkten för resonemanget är att marknader inte uppstår, organiserar sig och tar hänsyn till olika värden spontant, utan att det krävs en aktiv organisering, styrning och reglering (Callon, 1998a; Callon, 1998b). Om så sker finns en möjlighet att marknader kan fungera och generera effekter. Resonemanget hamnar således ganska långt från metaforen om en osynlig hand som är en vanlig referens i sammanhanget.

I linje med detta, och som indikerats i avsnittet om marknadens funktionalitet, har det framhållits att det krävs att en rad olika saker uppmärksammas. Det handlar om att kunder ofta måste ha stöd för att fungera aktivt; att utbudet kan behöva dels organiseras fram, dels styras; att information måste tillhandahållas; uppföljning av kvalitet ske och olika roller måste intas. Det senare handlar, förutom att kunderna som nämnts måste agera som sådana, också om att det finns en aktiv marknadsskapare och producenter som agerar i konkurrens. Interaktionen mellan parterna måste också ske i ett formaliserat samspel (Kastberg, 2005). Förutom att styrningen är viktig är den en svår syssla eftersom en rad olika hänsyn måste tas. Olika värden hamnar också i konflikt med varandra. Detta har i studier av valfrihetssystem i Sverige beskrivits som att det skapas ett ständigt behov av omreglering på grund av motstridiga krav (Norén, 2003).

Specificering av utbytesobjektet

Något som diskuterats och uppmärksammats mycket i litteraturen är också varans eller tjänstens karaktär och specificitet och hur väl den lämpar sig för ett marknadsutbyte.

För att skapa en effektiv verksamhet krävs att parterna tydligt kan formulera både uppdraget och hur resultaten ska bedömas. Det är avgörande att leveranser kan mätas på ett förutsägbart sätt, i linje med vad som avtalats. Beställaren måste säkerställa att rätt prestationer utförts, samtidigt som leverantören behöver försäkra sig om att utförandet inte granskas på ett godtyckligt sätt. Tjänster är olika lätta att specificera och bedöma, vilket skapar olika utmaningar i skapandet av kontrakt. Vissa tjänster och inköpskategorier lämpar sig väl, medan andra har svårfångade dimensioner som gör dem utmanande att ringa in med hjälp av ett kontrakt i ett första steg och i ett nästa att följa upp dem (Bryntse, 2000; Jordahl & Andersson, 2011). Dessutom kräver upprättande av kontrakt en kompetens inom området. Kontraktets centrala roll ska förstås utifrån att det är där som specifikationen och kvalificeringen av varan sker. Kontraktet blir också en garant för att konkurrensen sker på lika villkor så att inte en part lägger ett anbud och sedan levererar något annat när inga andra parter kan konkurrera under kontraktperioden.

Inom valfrihetssystem är situationen en annan än vid upphandling. I ett valfrihetssystem tillåts parterna att utmana varandra i en kontinuerlig konkurrens. I stället för en så fullständig definition och stabilisering av varan eller tjänsten som möjligt är det en central del i argumentationen som lyftes fram tidigare att en utveckling ska ske kontinuerligt. Med en allt för specificerad vara eller tjänst som reglerats genom kontrakt omöjliggörs en sådan utveckling. Kvalitetssäkringen handlar därmed om att garantera en grundläggande kvalitet och inte minst då genom att säkerställa att de som verkar på marknaden som leverantörer är seriösa och har kapacitet att erbjuda den service som är aktuell. Även avseende valfrihetssystem har en omfattande utveckling avseende reglering skett sedan 1990-talets början. Det handlar dels om den uppföljning som bestäms och utformas lokalt, dels om ändrad lagstiftning (införandet av LOV).

Bergman och Jordahl (2014) undersöker utifrån befintlig litteratur vad vi vet om valfrihet inom äldreomsorgen och de pekar ut hemtjänsten som en lämplig verksamhet för valfrihet. De baserar det på slutsatsen att effekterna som noterats i studier indikerar att inga större förändringar avseende kvalitet noterats, men om något så förefaller kvaliteten ha ökat något. De pekar emellertid också på att en viktig aspekt handlar om hur definitionen av tjänsten går till. Inom hemtjänsten är också upplevd kvalitet, som är lättare att mäta, ett relevant kvalitetsmått. Inom hemtjänsten är det också lättare att separera myndighetsbeslut från själva utförandet. Detta kan kontrasteras mot skolan och vården där det inte sällan är den som utför servicen som också står för ett beslutsfattande.

Först pris, sedan kvalitet och nu värden (i plural) ...

Vi har alltså sett ett ökat fokus på att specificera och tydliggöra vad som krävs av olika parter både gällande upphandling (Kastberg & Mattisson, 2013; Mattisson, 2000) och valfrihet (Kastberg, 2002). Under 1990-talet fanns framför allt ett fokus på prisdimensionen. Möjligen fanns ett prispokus som en effekt av att välfärdssektorn befann sig under finansiell stress. Ibland förefaller emellertid naiva förställningar ha funnits kring hur marknaden skulle skapa kvalitet genom den konkurrens som skapades

(Kastberg, 2002). Under det årtionde som följde kunde ett utvecklat fokus på kvalitet observeras (Kastberg & Mattisson, 2013) och som sedan förefaller ha fortsatt. Kvalitetsfokus avspeglas i utformning av förfrågningsunderlag och anbudsvärdering samt i hur externa leverantörer sedan följs upp under kontraktstidens gång.

Inom framförallt studier som rör upphandling finns det en växande litteratur som tar fasta på och som driver utvecklingen mot att upphandling ska vara ett strategiskt verktyg i att nå vidare strategiska mål (Ek Österberg, 2024; Keulemans & Van de Walle, 2017). Det handlar exempelvis om hållbarhetsmål och då i regel i form av miljömässiga mål eller sociala mål så som jämställdhet (Harland, EBig, Lynch, & Patrucco, 2021). Ett illustrativt exempel är en artikel (Duong, Phillips, Roehrich, & Cook, 2024) där författarna adresserar upphandling för att uppnå lägre utsläpp i boende för socialt utsatta. Ambitionerna med att expandera fokus i upphandlingen bort från ett mer renodlat ekonomiskt och ett snävare kvalitetsperspektiv avspeglas i följande citat: ”Enligt vissa teorier... skulle museer kunna fungera som centra för hållbarhetsinnovation och lära samhället att arbeta med gröna och hållbara frågor (Plaček, Valentinov, del Campo, Šumpíková, & Ochrana, 2023 s 2).” Att det kan finnas höga ambitioner illustreras också i Konkurrensverkets rapport som rapporterar om denna beskrivning från en kommuns upphandlingspolicy:

All upphandling ska vara inriktad på att de upphandlade varorna och tjänsterna ska bidra till en ekologiskt, socialt och ekonomiskt hållbar utveckling. I upphandlingar av livsmedel ska miljökrav, djurskyddskrav, krav rörande antibiotikaanvändning och smittskydd ställas i enlighet med upphandlingsmyndighetens kriteriedokument. Upphandling och inköp ska präglas av ett totalkostnadsperspektiv. Med detta avses att hänsyn ska tas till samtliga kostnader som är förenliga med upphandlingen. Livscykelperspektivet ska vara grundläggande vid beräkning av totalkostnaden. Upphandlingar ska, om det är ekonomiskt försvarbart, utformas så att såväl mindre som större företag har möjlighet att lämna anbud och delta i upphandlingen.
(Konkurrensverket 2020. s 26).

Ett annat uttryck för en utvidgning handlar om att göra definitioner av produkter som leder till att lokala aktörer gynnas. Detta kan exempelvis ske utifrån argument om hållbarhet. Det har emellertid visat sig att såväl tjänstemän som politiker tenderar att tolka de lokala producenternas förmåga och förtjänster mer positivt vilket diskriminerar andra leverantörer (Lerousse & Van de Walle, 2022). Att rikta fokus i upphandlingen så att det ska gynna lokala entreprenörer har också kopplats till nepotism och korrupktion. Konkurrensverket (2020) betonar i en rapport om upphandling och konkurrens att den ökade förekomsten av exempelvis sociala och miljörelaterade villkor eller krav kopplade till form för huvudmannaskap bör följas av en noggrann analys. Denna bör dels specificera mer tydligt hur dessa villkor bidrar till måluppfyllnad, delvis vilka övriga effekter dessa villkor kan få exempelvis i form av utträngningseffekter.

Sammantaget går det därmed att skönja en parallell utveckling där det å ena sidan skett ett ökat fokus på tydlighet i specifikationer och som också förefaller ha åtföljts av en

ökad kompetens att utveckla styrningen mot en högre grad av specificering av marknadsobjektet. Å andra sidan har en utveckling skett där marknadsobjektet till följd av att allt fler dimensioner uppmärksammas riskerar att tappa i specificitet. Detta riskerar att gå ut över både effektivitet och rättssäkerhet.

Organisering av marknadsskaparen

Något som uppmärksammas i relation till upphandling är hur organiseringen sker av upphandlingen. Här fokuseras betydelsen av centralisering och decentralisering (Harland et al., 2021). En mer centraliserad funktion kan förväntas gynna produktivitet. Detta förutsätter emellertid att det finns en tydlighet i vad som ska upphandlas, vilket i sin tur bygger på att det finns en god kännedom om vad de som ska konsumera det som upphandlas är i behov av. Om så inte är fallet är risken stor att produktiviteten som skapas genom den centraliserade upphandlingen går ut över upplevd kvalitet. Annorlunda uttryckt kan det beskrivas som att vinster i den inre effektiviteten riskerar att ske på den yttre effektivitetens bekostnad. En mer decentraliserad modell där upphandlingen i större utsträckning sker med en hög grad av inflytande från dem som står nära konsumtionen av det som upphandlas kan i stället leda till en högre grad av väl anpassade inköp. Detta eftersom avvägningar i större utsträckning görs mot de lokala behoven. En sådan avvägning, som är svår att göra utan kännedom om verksamhetens förutsättningar, utgörs av om ett högre pris kan vara motiverat eftersom det som upphandlas leder till besparingar i andra led.

Gällande valfrihetsmodeller är organiseringen ett område som belysts i än mer begränsad omfattning. En utmaning som pekats ut handlar dock om att egenregin måste organiseras och styras på ett sätt som är i linje med tanken om enheter som konkurrerar på en marknad (Berlin & Kastberg, 2021). Denna dimension aktualiseras inte alls på samma sätt vid upphandling där olika aktörer inte konkurrerar direkt med egenregins produktion.

En sak som observerats och uppmärksammas i litteraturen gäller det som kan beskrivas som styrningskontexten. Det handlar om att uppmärksamma de villkor marknadsskapandet utövas under. I en studie (Kastberg, 2005) uppmärksammas exempelvis att styrningen mot att skapa en välfungerande marknadssituation var svagare i en situation där det fanns starka uppfattningar om marknadens förmåga att spontant etablera en ordning och föra utvecklingen i en positiv riktning. Marknaden betraktades som ett mål i sig. När marknadsskapandet i stället skedde i en mer kritisk miljö var styrningsaktiviteterna mer intensiva. I en annan studie (Broms, Dahlström, & Fazekas, 2019) uppmärksammas kontextens betydelse avseende en annan dimension nämligen den politiska sammansättningen och graden av politisk konkurrens. Resultatet är emellertid i linje med eller motsäger inte det i den förra studien. I situationer med avsaknad av politisk konkurrens, med ett dominerande parti exempelvis, försämras kvaliteten på upphandlingarna. Detta avspeglas bland annat i att det i den sortens miljö är vanligare med upphandlingar med endast en anbudsgivare. En rimlig tolkning utifrån de refererade studierna är att i en politisk "väl villig" miljö sker en

mindre kritisk granskning och analys av förutsättningar, genomförande och uppföljning av marknadsutnyttjande vilket skapar en svagare styrning.

Risk för russinplockande och segregation

Det tredje perspektivet handlar om litteratur som uppmärksammar vikten av reglering och styrning för att värna om vissa dimensioner i det offentliga marknadsskapandet (Propper, 1993). En utmaning som återkommande beskrivs i litteraturen handlar om att ett aktivt marknadsskapande måste riktas in mot vissa kända risker. Inte minst är dessa kopplade till de dimensioner av marknadsskapande som lyftes fram i rapportens inledning. Det handlar bland annat om krav på att service faktiskt tillhandahålls, likvärdighet och att allmänintresse samsas med den enskilda brukarens intresse. Om så inte sker kan negativa effekter uppstå parallellt med eller i stället för de effekter som åsyftats.

Russinplockande är ett begrepp som används för att beteckna det som ibland benämns omvänd selektion, det vill säga att det inte är kunden som väljer den producent som är bäst, utan att det är producenten som väljer kund. Inom en kvasimarknad kan det potentiellt få kraftigt negativa effekter. Jordahl (2018) beskriver med sjukvården som exempel att man identifierat tre olika former av selektiv behandling. Den första formen är överbehandling av patienter med enkla behandlingsbehov, medan den andra innebär underbehandling av patienter med mer komplexa behov. Den tredje formen handlar om att undvika patienter med svåra behandlingsbehov. Jordahl belyser studier som undersökt fenomenet och kommer fram till att även om risken är reell och att det finns internationella studier som belägger fenomenet förefaller problematiken i en svensk kontext ha varit begränsad. I studien betonas vikten av väl avvägda ersättningsmodeller i kombination med ett utvecklat regelverk som viktiga komponenter i att stävja risken för russinplockande.

Ett annat riskområde rör segregation som framför allt diskuterats i skolan där ”klassrumseffekten” gör att resultatet för en elev påverkas av de övriga eleverna (Kastberg, 2014). Denna effekt uppstår inte på samma sätt i verksamheter där service konsumeras mer självständigt. En annan risk som i vissa fall hänger samman med segregation är att likvärdigheten påverkas negativt.

Behovet av att undvika de risker som finns adderar alltså ytterligare till vikten av att betona den roll en utvecklad styrning spelar i marknadsskapandet.

Övergripande kring styrning: utrymme för utvecklad praktik

En central fråga är hur väl uppdraget att styra genom marknadsutnyttjande axlas. Här saknas det studier som ger tydliga svar. Några studier bekräftar emellertid både behovet av aktiv styrning och att det ofta finns potential till en utveckling på området.

En indikation på att det kan behövas mer styrning är att förhoppningar och rimliga antaganden om vinster inte förverkligats. Intuitivt kan det exempelvis verka rimligt att större volymer (som kan erhållas när verksamheten läggs ut på en leverantör som levererar till flera) leder till lägre kostnader per enhet, genom skalfördelar (Grant, 2005). Volymer kan förväntas öka automatiskt när en verksamhet outsourcas till en enhet som tillhandahåller samma tjänst till flera organisationer. Det verkar dock som att denna intuition ofta leder fel, åtminstone i detta sammanhang. De förväntade positiva effekterna uteblir ofta. Studier från andra länder har påvisat detta (Bel & Warner, 2015). Även i Sverige har det uppmärksammats, och Riksrevisionens (RiR, 2021) granskning av Statens Servicecenter är särskilt relevant eftersom den sätter fokus på en viktig styrningsrelaterad fråga. Tanken är att myndigheter ska kunna spara pengar genom att låta Statens Servicecenter hantera löneadministration och liknande tjänster. Resultaten har dock varit nedslående, enligt rapporten. Försöken att samla tjänster i en gemensam organisation har inte lett till minskade kostnader för dem som lagt ut verksamheten, utan snarare har kostnaderna ökat. De myndigheter som lagt över verksamhet på Statens Servicecenter har inte haft förmåga att ompröva och reducera de kostnader som fanns förknippade med tjänsterna, samtidigt som kostnaden för den utkontrakterade verksamheten tillkommit.

Det som förefaller vara en rimlig lösning, att dra nytta av skalfördelar genom att utkontraktera administrativa tjänster, verkar således ofta inte infria förväntningarna. Tvärtom kan kostnaderna öka. Hur förklaras detta? En möjlig förklaring är att styrningskompetensen för marknadsalternativet brister. Detta kan bero på flera faktorer, såsom ett bristande intresse för tjänsten och upphandlingen av den (Meltzer & Kastberg Weichselberger, 2022; van Helden & Huijben, 2014). Förklaringen är rimlig då ledningen ofta fokuserar på kärnverksamhetsrelaterade frågor, och det finns ett ointresse för rutinartad administration. Det finns också en brist på kunskap om styrning och ledning av administrativa processer. Kunskapsbristen kan även bero på svårigheter att utvärdera och granska resultatet och kvaliteten på det som levereras (van Helden & Huijben, 2014).

En dansk studie som illustrerar risken med att upphandla för vagt specificerade objekt fokuserar varför upphandlingar avbryts (Casady et al., 2023). Studien visar att cirka 25 procent av alla upphandlingar avbryts. Det visar sig att upphandling av enklare varor och tjänster oftare avbryts än mer komplexa samt även vid hög tillgångsspecificitet (som ska förstås som att investeringar måste göras som är kopplade till den enskilda upphandlingsrelationen). Det senare var i linje med förväntningarna eftersom båda parter riskerar att låsa upp sig i relationen och därmed kan vara mer benägna att undvika att ingå i en kontraktsrelation om det finns indikationer på att utfallet inte kommer att bli gynnsamt. Att enklare varor oftare utsätts för en avbruten upphandling beskrivs som mer förvånande. En förklaring som framhålls är att vid enklare upphandlingar är det också enklare att upptäcka fel och brister i upphandlingsförfarandet, som då avbryts. Det omvända kan också förväntas gälla: ju mer komplex vara desto svårare blir det att kritiskt värdera processen.

Sammantaget visar studierna om styrning att det är en viktig aspekt för att säkerställa funktionaliteten i marknadslösningen och för att möjliggöra förverkligandet av potentiella effekter.

Slutsatser och möjliga åtgärder

En mycket övergripande slutsats är att marknadslösningar *kan* ge positiva effekter på produktivitet, kvalitet och innovation. Som tidigare konstaterats är det inga dramatiska effekter som noterats. Flera observationer pekar på en potential gällande stärkt produktivitet och kvalitet. Det omvända kan vara värt att uppmärksamma: få studier tyder på kvalitetssänkning eller sänkt produktivitet. Frånvaron av mer uppenbara effekter indikerar att kvasimarknader varken är en mirakelkur eller ett högriskprojekt. Innovation och utveckling kan antas stimuleras av marknadsutnyttjande, men fler studier behövs inom området. Inget talar emellertid emot att så ska vara fallet.

Analysen visar dock att det är svårt att dra mer generella övergripande slutsatser om det breda fenomenet kvasimarknader. Ordet *kan* är alltså meningsbärande i sammanhanget eftersom det långt ifrån är säkert att dessa effekter uppträder och att det dessutom finns risk för negativa effekter, som exempelvis segregation i skolan. Olika uttryck för marknadsmodeller kommer passa mer eller mindre väl i olika lokala situationer. Analys av lämplighet bör därför undvika generaliseringar och fokus bör riktas mot den specifika situation som föreligger (Hofstede, 1981). Faktorer som påverkar är sådana som ofta delvis är givna, som exempelvis geografiska förutsättningar, och delvis sådana som går att påverka, som exempelvis hur organiseringen och styrningen utformas. Ytterligare en betydelsefull aspekt är kopplad till välfärdstjänstens art, som i sin tur delvis kan påverkas genom aktiv styrning. Det kan exempelvis handla om hur lätt det är att definiera och avgränsa en tjänst i relation till hur ersättningsmodeller utformas.

Utifrån de slutsatser som dragits är det svårt att entydigt peka ut vissa välfärdstjänster som mycket väl lämpade för kvasimarknadsmodeller. Snarare går det att resonera kring att vissa är mer lämpade än andra men att utfallet i slutändan beror på ovan beskrivna faktorer. Inom både hemtjänst och primärvård har nu valfrihetssystem tillämpats under en längre tid. Erfarenheterna som gjorts visar inte på några dramatiska effekter, men indikerar att med en utvecklad styrning och andra gynnsamma faktorer finns serviceområden där modellen kan fungera väl. Skolan där också valfrihet tillämpats under en längre tid lider av att återkommande reformer skett inom andra områden som gör att det inte går att uttala sig om valfrihetens effekter.

Begränsade studier kan dölja effekter

För den som utifrån befintlig forskning vill bilda sig en uppfattning kring rimliga handlingsalternativ gällande marknadsutnyttjande bjuder kunskapsläget på vissa utmaningar. De studier som finns kan samtidigt beskrivas som för avgränsade och för generella. Studier väger i regel inte in en vidare uppsättning effekter och ställer dem mot en vidare uppsättning mål. I regel undersöks en eller ett fåtal aspekter. Det kan handla om kostnader eller kvalitet, eller möjligen kostnader och kvalitet. Men det är aldrig alla kostnader eller all kvalitet som fångas. Operationaliseringen som är nödvändig för att möjliggöra studier snävar alltid in vad som fångas. På så vis, genom att gränsa av, kan

generaliserbara resultat erhållas. Det gör emellertid att studier i regel antingen fångar en avgränsad aspekt av inre, eller av yttre effektivitet.

Det som faller utanför avgränsningen kan emellertid vara viktigt att beakta, inte minst för den som överväger att axla rollen som marknadsskapare. Kvalitativa dimensioner som kan vara viktiga är exempelvis värdet av valfrihet (som studier visat är värdefullt för dem som ges möjlighet att välja) eller att styrbarhet uppnås gällande vissa aspekter.

Detsamma gäller också för effekter av marknadsskapande som kan beskrivas som negativa, som minskad likvärdighet eller ökad segregation. Det är alltså viktigt att beakta att avgränsningarna som görs för att uttalanden över huvud taget ska kunna göras samtidigt gör att slutsatser måste dras med försiktighet gällande räckvidden för de konstateranden som gjorts.

En sak som inte beaktas i någon större utsträckning är de specifika mål som finns för de lokala aktörerna som valt marknadslösningen. Dessa är avgörande om en bedömning av yttre effektivitet ska göras. En lokal aktör kan i en given situation vilja prioritera kvalitet över kostnadskontroll eller vice versa. Vi har konstaterat att på aggregerad nivå syns inte några mer dramatiska effekter på kostnaderna. Men det kan lika gärna signalera en mycket hög grad av måluppfyllelse om, lite överdrivet, hälften har kostnadssänkande ambitioner, medan den andra hälften har kvalitetshöjande ambitioner (som får kosta). Det genomsnittliga resultatet kan bli oförändrade kostnader samtidigt som alla parter uppnått en högre grad av måluppfyllelse. Det kan också vara så att det finns ett mycket specifikt mål som lokalt överordnas andra och motiverar införandet av en marknadsmodell. Exempelvis har valfrihetssystem i regel en positiv effekt på tillgänglighet. Om lokala beslutsfattare inom en vårdverksamhet betraktar just tillgänglighet som den mest överordnade kvalitetsvariabeln kan det tillåtas gå ut över både kostnadskontroll och andra kvalitetsaspekter. Hög måluppfyllelse lokalt kanske uppnås men en studie som mäter kostnad och kvalitet genom att uppmärksamma kvalitet i vårdplaner kommer kanske att ge nedslående resultat i form av ökade kostnader och en oförändrad uppmätt kvalitet.

Vikten av kompetens i analys och marknadsskapande

Något som det går att peka på med större säkerhet är att hur marknadsskapandet sker är viktigt att uppmärksamma. Det har sedan marknadslösningarnas intåg höjts röster om vikten av en avvägd styrning. Detta är centralt, dels på grund av att det finns särskilda värden förknippade med offentlig sektor som måste bejakas, dels på grund av att marknadslösningar precis som alla andra organisatoriska lösningar kräver aktiv organisering och styrning för att förverkligas. I ett första steg bör analysen riktas mot ambitioner och hur konkreta modeller för marknadsorganisering kan stödja uppfyllande av dessa. I ett andra steg handlar det om att aktivt omsätta modellen i praktik och förvalta den. Som framgått finns det mycket som pekar mot att det finns potential att utveckla analysen avseende båda dessa steg.

En utveckling som möjligen är oroväckande ur ett styrningsperspektiv handlar om det ökade strategiska innehåll som vävs in i marknadslösningarna. Detta beskrevs ovan i

rapporten som expanderande strategiska mål och har främst observerats i relation till upphandling. Någon mer fördjupad diskussion kring ökad målkomplexitet och behov av prioriteringar eller risker för negativa sideeffekter utvecklas sällan. Detta trots att risken är uppenbar för att med allt fler dimensioner som adderas som en kvalitet i det som upphandlas blir det allt svårare att göra bedömningar av anbud; en komplicerad styrningssituation löper risk att bli en komplex sådan. En expansion av vad som ska inkluderas i upphandlingen leder också till en ökad administrativ kostnad, i linje med resonemanget kring administrativa bördor som fördes ovan. Detta kan komma att minska antalet potentiella leverantörer. Ökade kostnader, sämre kvalitet i processer som upphandling och minskad konkurrens kan således bli utfallet. Beaktas bör att farhågan gällande en förlorad styrningskapacitet på grund av en expanderande strategisk målbild inte är reserverad för marknadslösningar utan också gällande hierarkisk organisering (Alvehus & Kastberg Weichselberger, 2024). Att ta hänsyn till en bred uppsättning inte sällan konkurrerande mål är svårt även om allt organiseras inom en och samma organisation.

Flera saker är viktiga att beakta:

Här sammanfattas några slutsatser som också kan läsas som vägledande råd för den som överväger marknadslösningar och en utvecklad praktik.

Viktigt med analys av ambition

Något som framstår som centralt att beakta är matchningen mellan ambition och förutsättningar. Marknadsorientering kan ske med olika motiv som ökad effektivitet, tillgänglighet, valfrihet och kvalitet, för att nämna några. Inte sällan finns det ett lösningsfokus i organisationer som inte svarar mot en relevant problemanalys. En grundligare rannsakan kring vad ambitionen bottenar i är därför ett viktigt steg i analysen av om och hur ett marknadsutnyttjande ska ske.

Viktigt med analys av förutsättningar

En tydlig slutsats i befintlig forskning är att förutsättningarna för att introducera och omsätta marknadsmodeller i praktik skiljer sig åt. Analysen måste därför göras sektors- och servicespecifik och utifrån lokala förutsättningar. Förutsättningarna skiljer sig exempelvis åt mellan stad och landsbygd (är det möjligt att skapa valfrihet i glesbygd?). Det kan emellertid också handla om att beakta skillnader i utbud avseende andra dimensioner. Inom hälso- och sjukvården kan det handla om tillgång på specialistkompetens. Om ambitionen är att skapa konkurrens och uppnå effekter på det sättet kan brist på kompetens sätta konkurrensen ur spel.

Viktigt med kompetens avseende marknadsstyrning

En central förutsättning handlar om kompetens och förmåga att axla rollen som marknadsskapande aktör. Här riktas fokus mot kompetens och förmåga i den egna organisationen. En central aspekt handlar om huruvida kompetens finns att organisera och leda en upphandling eller ett valfrihetssystem. Här går det att se två deluppdrag.

Dels att optimera den egna marknadsskapande organisationen, dels att skapa en effektiv ledningsstruktur för organiseringen av den eventuellt kvarvarande egenregin. Studier (Casady et al., 2023) visar att upphandling är en syssla där kompetens och satsade resurser avspeglas i förbättrade upphandlingar. Motsvarande har inte undersökts på samma sätt gällande valfrihetssystem även om det är rimligt att anta att så är fallet.

Viktigt med analys av transaktionskostnader

Om offentlig verksamhet beslutar sig för att köpa en tjänst på marknaden, tillkommer marknadspriset och transaktionskostnader av olika slag. Dessa kostnader analyseras sällan i praktiken, vare sig av marknadsskapare eller forskare, vilket skapar en osäkerhet kring den faktiska kostnadseffektiviteten i valet mellan marknads- och egenproduktion. En viktig del i analysen är också att beakta vad som driver transaktionskostnader, exempelvis i form av en ökad administrativ börda hos leverantörer.

Viktigt med analys av relation till övriga organisatoriska aktiviteter

Eftersom marknadsskapandet sker i relation till en befintlig verksamhet är det viktigt med en analys som omfattar konsekvenser i relation till denna. Vilka kostnadsoptimerande insatser måste ske? Om det inte finns en strategi och kompetens att hantera detta är risken som framhållits stor att eventuella styckkostnadsvinster vägs upp av att nödvändiga besparingar inte sker. Om transaktionskostnader tillkommer måste dessa balanseras mot minskade overheadkostnader och andra insatser. Vi vet lite om hur och om denna analys sker i praktiken även om indikationer finns att det finns stor utvecklingspotential.

Viktigt att uppmärksamma samarbete som möjlighet

En möjlighet att skapa effektivitet i marknadsskapandet är att samarbeta, exempelvis kommuner emellan. Detta kan motiveras med en dubbel potential gällande skalfördelar. Dels kan den administrativa kostnaden slås ut på flera, dels kan upphandlingar bli mer omfattande och därmed skapa bättre förutsättningar avseende pris. De erfarenheter som noterats visar emellertid att dessa vinster långt ifrån alltid realiserar. Även här behövs således en grundlig analys och tydlig styrning.

Viktigt att uppmärksamma utvecklingen inom digitalisering?

Digitaliseringen pekas ut som en framtida möjliggörare. Det är svårt att särskilja mer fantasifulla beskrivningar ifrån vad som ligger inom en snar framtid att förverkligas. Ökad grad av digitalisering förutsätter större initiala investeringar (Glas & Kleemann, 2016), men också, än så länge, oklara effekter relaterat till designval som exempelvis grad av centralisering/decentralisering av upphandling (Patrucco, Agasisti, & Glas, 2021).

Undvik att förföras av ideal: slutsatser i sammandrag

Den övergripande slutsatsen som dragits är att kvasimarknader kan ha en positiv inverkan på produktivitet, kvalitet och innovation. Att dessa potentiella effekter

förverkligas är emellertid långt ifrån självklart. Olika modeller för att förverkliga en marknadsorientering kommer i relation till specifika serviceområden inom välfärden att skapa olika förutsättningar att realisera sådana effekter. Till detta ska läggas att hur modeller förvaltas i kombination med de lokala förutsättningarna ytterligare påverkar potentialen att nå ett positivt utfall. Vad som framstår som viktigt att betona är kompetens och förmåga att både analysera olika handlingsalternativ och omsätta den modell som väljs i praktiken. Rapporten har pekat ut flera viktiga delar att belysa i en sådan analys. De studier som finns ger begränsad vägledning beträffande hur väl lokal måluppfyllelse sker och den genomförda studien visar vikten av en lokal analys utifrån de lokala förutsättningarna.

Avslutningsvis kan det vara på sin plats att betona riskerna med att förföras av ideal. Detta gäller ideala föreställningar om marknaden och idéer kring spontan koordinering och problemlösning. Vad som krävs är handfast, tydlig och inte sällan svår organisering. Det handlar emellertid också om att inte ha allt för högra krav på de alternativ som står till hands. En inte fullt ut lyckad marknadsmodell kan fortfarande vara bättre än ett ännu mindre lyckat alternativ.

Litteratur

- Abrahamson, E. 1996. Management fashion. *Academy of Management Review*, 21(1): 254-285.
- Allen, P. 2009. Restructuring the NHS again: supply side reform in recent english health care policy. *Financial Accountability & Management*, 25(4): 373-389.
- Alvehus, J., & Kastberg Weichselberger, G. 2024. *Administration i offentlig sektor*. Lund: Studentlitteratur.
- Andersen, L. B., & Jakobsen, M. 2011. Does ownership matter for the provision of professionalised services? Hip operations at publicly and privately owned clinic in Denmark. *Public Administration*, 89(3): 956-974.
- Anderson, M., Friebel, R., Maynou, L., Kyriopoulos, I., McGuire, A., & Mossialos, E. 2024. Patient outcomes, efficiency, and adverse events for elective hip and knee replacement in private and NHS hospitals: population-based cohort study in England. *The Lancet Regional Health – Europe*, 40.
- Andersson, F. 2002. *Konkurrens på kommunal villkor*. Stockholm: Svenska kommunförbundet.
- Arnman, G., Järnek, M., & Lindskog, E. 2004. *Valfrihet - fiktion och verklighet?* Uppsala: STEP, Department of Education, Uppsala universitet.
- Avby, G., Kjellström, S., & Andersson Bäck, M. 2019. Tending to innovate in Swedish primary health care: a qualitative study. *BMC health services research*, 19: 1-10.
- Bartlett, W., & Le Grand, J. 1993. Introduction. In W. Bartlett, & J. Le Grand (Eds.), *Quasi-market and social policy*. London: Macmillan press.
- Beckert, W., & Kelly, E. 2021. Divided by choice? For-profit providers, patient choice and mechanisms of patient sorting in the English National Health Service. 30(4): 820-839.
- Bel, G., & Fageda, X. 2017. What have we learned from the last three decades of empirical studies on factors driving local privatisation? *Local Government Studies*, 43(4): 503-511.
- Bel, G., Fageda, X., & Warner, M. E. 2010. Is private production of public services cheaper than public production? A meta-regression analysis of solid waste and water services. *Journal of Policy Analysis and Management*, 29(3): 553-577.
- Bel, G., & Warner, M. 2015. Inter-municipal cooperation and costs: expectations and evidence. 93(1): 52-67.
- Bergman, Johansson, P., Lundberg, S., & Spagnolo, G. 2016. Privatization and quality: Evidence from elderly care in Sweden. *Journal of Health Economics*, 49: 109-119.
- Bergman, Jordahl, H., & Lundberg, S. 2018. Choice and competition in the welfare state: home care as the ideal quasi-market.
- Bergman, M. A., & Jordahl, H. 2014. Goda år på ålderns höst? : En ESO-rapport om konkurrens i äldreomsorgen, *Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi*: 136. Stockholm: Regeringskansliet - Finansdepartementet.
- Berlin, J. 2006. *Beställarstyrning av hälso- och sjukård: om människor, marginaler och miljoner*. Göteborg: Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet.
- Berlin, J., & Kastberg, G. 2021. *Styrning av hälso- och sjukvård*. Malmö: Liber.
- Birnbaum, R. 2000. The life cycle of academic management fads. *The journal of higher education*, 71(1): 1-16.
- Blomqvist, P., & Rothstein, B. 2000. *Välfärdsstatens nya ansikte: demokrati och marknadsreformer inom den offentliga sektorn*. Stockholm: Agora.
- Broms, R., Dahlström, C., & Fazekas, M. 2017. Procurement and Competition in Swedish Municipalities.
- Broms, R., Dahlström, C., & Fazekas, M. 2019. Political Competition and Public Procurement Outcomes. *Comparative Political Studies*, 52(9): 1259-1292.

- Brorström, B., Hallin, B., & Kastberg, G. 2000. **Barnmorskan, patienten och pengarna: effekter av förändrad styrning inom mödrahälsovården**. Göteborg: Göteborgs univ.
- Brorström, B., Hallin, B., & Kastberg, G. 2004. The Significance of Control Models: Intentional and Unintentional Effects. **Qualitative Health Research**, 14(7): 15.
- Bryntse, K. 2000. **Kontraktstyrning i teori och praktik**. Lund: Lund Business Press.
- Callon, M. 1998a. Introduction. In M. Callon (Ed.), **The laws of the market**. Oxford: Blackwell Publishers.
- Callon, M. 1998b. An essay on framing and overflowing: economic externalities revisited by sociology. In M. Callon (Ed.), **The laws of the market**. Oxford: Blackwell publishers.
- Casady, C. B., Petersen, O. H., & Brogaard, L. 2023. Public procurement failure: The role of transaction costs and government capacity in procurement cancellations. **Public Management Review**: 1-28.
- Chu-Weininger, M., & Balkrishnan, R. 2006. Consumer satisfaction with primary care provider choice and associated trust. **BMC Health Service Research**(6).
- Dickinson, H., Carey, G., Malbon, E., Gilchrist, D., Chand, S., Kavanagh, A., & Alexander, D. 2022. Should We Change the Way We Think About Market Performance When It Comes to Quasi-Markets? A New Framework for Evaluating Public Service Markets. **Public administration review**, 82(5): 897-901.
- Ds1994:72. **Valfrihet inom skolan. Konsekvenser för kostnader, resultat och segregation**. Stockholm: Fritzes.
- Duong, L., Phillips, W., Roehrich, J. K., & Cook, C. 2024. Realizing NetZero in social housing: strategic public procurement and internal stakeholder engagement. **Public Management Review**: 1-25.
- Edebalk, P. G., & Svensson, M. 2005. **Kundval för äldre och funktionshindrade i Norden: konsumentperspektivet**. København: Nordisk Ministerråd.
- Ek Österberg, E. 2024. **Styra upphandling och styra med upphandling**. Lund: Studentlitteratur.
- Ek Österberg, E., & Meltzer, I. 2018. Marknadiseringens kostnader på lokal nivå. Göteborg: Kommunforskning i Västsverige.
- Elert, N., & Henrekson, M. 2024. The Profit Motive in the Classroom—Friend or Foe? **Journal of School Choice**: 1-24.
- Elinder, M., & Jordahl, H. 2013. Political preferences and public sector outsourcing. **European Journal of Political Economy**, 30: 43-57.
- Erlandsson, S., Storm, P., Stranz, A., Szebehely, M., & Trydegård, G.-B. 2013. Marketizing trend in Swedish eldercare: competition, choice and calls for stricter regulation. In G. Meagher, & M. Szebehely (Eds.), **Marcetisation in Nordic eldercare: a research report on legislation, oversight, extent and consequences**. Stockholm: Department of social work, Stockholm University.
- Fredriksson, M., & Isaksson, D. 2022. Fifteen years with patient choice and free establishment in Swedish primary healthcare: what do we know? **Scandinavian Journal of Public Health**, 50(7): 852-863.
- Gaynor, M., Moreno-Serra, R., & Propper, C. 2013. Death by Market Power: Reform, Competition, and Patient Outcomes in the National Health Service **American Economic Journal: Economic Policy**, 5(4): 134-166.
- Ge, G., Iversen, T., Kaarbøe, O., & Snilsberg, Ø. 2024. Impacts of Norway's extended free choice reform on waiting times and hospital visits. 33(4): 779-803.
- Gewirtz, S., Ball, S. J., & Bowe, R. 1995. **Markets, choice, and equity in education**. Buckingham: Open University Press.
- Glas, A. H., & Kleemann, F. C. 2016. The impact of industry 4.0 on procurement and supply management: A conceptual and qualitative analysis. **International Journal of Business and Management Invention**, 5(6): 55-66.

- Glenngård, A. H. 2013. Productivity and patient satisfaction in primary care—Conflicting or compatible goals? *Health Policy*, 111(2): 157-165.
- Goodair, B., & Reeves, A. 2024. The effect of health-care privatisation on the quality of care. *The Lancet Public Health*, 9(3): e199-e206.
- Grabowski, D. C., & Hirth, R. A. 2003. Competitive spillovers across non-profit and for-profit nursing homes. *Journal of Health Economics*, 22(1): 1-22.
- Grant, R. M. 2005. *Contemporary strategy analysis*. Malden: Blackwell.
- Harland, C. M., EBig, M., Lynch, J., & Patrucco, A. 2021. Policy-led public procurement: does strategic procurement deliver? *Journal of Public Procurement*, 21(3): 221-228.
- Hartman, L. 2011. Konkurensens konsekvenser. *Vad händer med svensk välfärd*, 2.
- Hartmann, L. 2012. Slutsatser och sammanfattning. *Konkurrensens konsekvenser. SNS Rapport*.
- Hellman, S., Kastberg, G., & Siverbo, S. 2019. *Lean och processer i hälso- och sjukvården*. Lund: Studentlitteratur.
- Hijal-Moghrabi, I., Sabharwal, M., & Ramanathan, K. 2020. Innovation in public organizations: do government reforms matter? *International Journal of Public Sector Management*, 33(6/7): 731-749.
- Hirschman, A. O. 1970. *Exit, voice, and loyalty: responses to decline in firms, organizations, and states*. Cambridge, Mass.: Harvard Univ. Press.
- Hoffstedt, C., Fredriksson, M., Winblad, U., & Holmström, I. K. 2023. Choosing not to choose—Patients' justification of a disengaged choice of primary care provider. *Social Policy Administration & Society*, 57(7): 1014-1031.
- Hofstede, G. 1981. Management control of public and not-for-profit activities. *Accounting, Organizations and Society*, 6(3): 193-211.
- Hood, C. 1991. A Public Management for all Seasons? *Public Administration*, 69(1): 3-19.
- Jansson, M., Carlström, E., Karlsson, D., & Berlin, J. 2021. Drivers of outsourcing and back-sourcing in the public sector—From idealism to pragmatism. 37(3): 262-278.
- Johansson Krafve, L. 2012. To design free choice and competitive neutrality: the construction of a market in primary health care. *Scandinavian Journal of Public Administration*, 15(4): 20.
- Johansson, V., Lindgren, L., & Montin, S. 2018. *Den kommunala statliga ämbetsmannen*.
- Jordahl, H. 2018. Cherry picking i välfärdsföretag.
- Jordahl, H., & Andersson, F. 2011. Outsourcing public services: Ownership, competition, quality and Contracting. Stockholm: Research institute of industrial economics.
- Kastberg, G. 2002. *Omsorg om marknaden : en studie av hur reglerna på en offentlig marknad skapas och förändras*. Göteborg: Univ., Förvaltningshögsk.
- Kastberg, G. 2005. *Kundvalsmodeller. En studie av marknadsskapare och skapade marknader i kommuner och landsting*. Göteborg: Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet.
- Kastberg, G. 2010. *Vad vet vi om kundval? En kunskapsöversikt*. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting.
- Kastberg, G. 2011. Valfrihet. En internationell utblick., *KFi rapportserie*, Vol. 13: Kommunforskning i Västsverige.
- Kastberg, G. 2014. Valfrihet i vård, skola och omsorg. En uppdatering av kunskapsläget. Stockholm: Sveriges kommuner och landsting.
- Kastberg, G., & Mattisson, O. 2013. Kommunala strategier vid marknadsstyrning - omsorg och relationer? Stockholm: Sveriges kommuner och landsting.
- Kastberg, G., & Siverbo, S. 2007. Activity-based financing of health care - experiences from Sweden. *International health planning and management*, 22(1): 25.
- Kessler, D., & McClellan, M. B. 2001. The effects of hospital ownership on medical productivity: National Bureau of Economic Research Cambridge, Mass., USA.

- Keulemans, S., & Van de Walle, S. 2017. Cost-effectiveness, domestic favouritism and sustainability in public procurement. *International Journal of Public Sector Management*, 30(4): 328-341.
- Knutsson, H., & Thomasson, A. 2015. *Lär sig kommunerna av konkurrenterna?:* Kommunforskning i Västsverige.
- Konkurrensverket. 2020. Konkurrens och offentlig upphandling: Konkurrensverket.
- Krachler, N., Greer, I., & Umney, C. 2022a. Can public healthcare afford marketization? Market principles, mechanisms, and effects in five health systems. *Public Administration Review*, 82(5): 876-886.
- Krachler, N., Greer, I., & Umney, C. 2022b. Can Public Healthcare Afford Marketization? Market Principles, Mechanisms, and Effects in Five Health Systems. 82(5): 876-886.
- Krupat, E., Stein, T., Selby, J., Yeger, C., & Schmittziel, J. 2002. Choice of primary care physician and its relationship to adherence among patients with diabetes. *The american journal of managed care*, 8(9): 10.
- Ladd, H. 2002. School vouchers: a critical view. *The journal of economic perspectives*, 16(4).
- Lerusse, A., & Van de Walle, S. 2022. Buying from Local Providers: The Role of Governance Preferences in Assessing Performance Information. 82(5): 835-849.
- Lundvall, K., Öhlin, J., & Stefansdotter, A. 2011. Inträdeshinder för privata vårdcentraler. Erfarenheter från vårdvalsreformen inom primärvården., *Uppdragsforskningsrapport*.
- Mattisson, O. 2000. *Kommunala huvudmannastrategier för kostnadspress och utveckling*. Lund: Lunds universitet.
- Meagher, G., & Szebehely, M. 2019. The politics of profit in Swedish welfare services: Four decades of Social Democratic ambivalence. 39(3): 455-476.
- Meier, K. J., Davis, J., & Xu, X. 2023. Effectiveness, efficiency, and equity tradeoffs in public programs: A citizen experiment. 83(6): 1462-1477.
- Meltzer, I., & Kastberg Weichselberger, G. 2022. Fyra år med mellankommunala samarbeten. Slutrapport av följeforskningsprojektet samarbete för kvalitativt utförande, *Kommunforskning i Västsverige*.
- Möller, T. 1996. *Brukare och klienter i välfärdsstaten. Om missnöje och påverkansmöjligheter inom barn- och äldreomsorgen*. Stockholm: Publica.
- Nordgren, L. 2003. *Från patient till kund: intåget av marknadstänkande i sjukvården och förskjutningen av patientens position*. Lund: Lund Business Press.
- Norén, L. 2003. *Valfrihet till varje pris: om design av kundvalsmarknader inom skola och omsorg*. Göteborg: BAS.
- O'Neill, C., Harrington, C., Kitchener, M., & Saliba, D. 2003. Quality of care in nursing homes. An analysis of relationships among profit, quality and ownership. *Medical Care*, 41(12): 12.
- Osborne, D., & Gaebler, T. 1992. *Reinventing government : how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Reading, Mass.: Addison-Wesley.
- Patrucco, A. S., Agasisti, T., & Glas, A. H. 2021. Structuring public procurement in local governments: the effect of centralization, standardization and digitalization on performance. *Public performance & management review*, 44(3): 630-656.
- Petersen, O. H., Hansen, J. R., & Houlberg, K. 2024. The administrative burden of doing business with the government: learning and compliance costs in business-government interactions. *Public Administration*, 102(1): 188-206.
- Petersen, O. H., Hjelmar, U., & Vrangbæk, K. 2018. Is Contracting out of Public Services still the Great Panacea? A Systematic Review of Studies on Economic and Quality Effects from 2000 to 2014. 52(1): 130-157.
- Plaček, M., Valentinov, V., del Campo, C., Šumpíková, M., & Ochрана, F. 2023. Green public procurement in the museum sector: a first look at evidence. *Museum Management and Curatorship*, 1(1): 1-16.

- Propper, C. 1993. Quasi market regulation. In W. Bartlett, & J. le Grand (Eds.), **Quasi markets and social policy**. Hong Kong: Macmillian.
- Raudla, R., Mohr, Z., & Douglas, J. W. 2024. Which managerial reforms facilitate public sector innovation? , 102(2): 771-788.
- RiR. 2021. Administrationen i statliga myndigheter. En verksamhet i förändring. In Riksrevisionen (Ed.), Vol. 2021.
- Rombach, B. 1997. **Den marknadslika kommunen: en effektstudie**. Stockholm: Nerenius & Santérus.
- Sahlgren, G. H., & Jordahl, H. 2024. Förhastade förändringar. Stockholm: Vårdföretagarna.
- Schneider, E. C., & Lieberman, T. 2001. Publicly Disclosed Information about the Quality of Health Care: Response of the US Public. **Quality in Health Care**, 10: 96-103.
- Schneider, M., & Buckley, J. 2002. What Do Parents Want From Schools? Evidence From the Internet. **Educational Evaluation and Policy Analysis**, 24(2): 133-144.
- SFS. 1993:387. Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS).
- SFS. 2007:1091. Lagen om offentlig upphandling.
- SFS. 2008:962. Lag om valfrihetsystem.
- Skolverket. 2003. Valfrihet och dess effekter inom skolområdet. Stockholm: Skolverket.
- Socialstyrelsen. 2007. **Kundval inom äldreomsorgen**. Stockholm: Socialstyrelsen.
- SOU. 2008:15. LOV att välja - Lag om valfrihetssystem.
- SOU. 2014:2. Framtidens valfrihetssystem. Inom socialtjänsten: Statens offentliga utredningar.
- Statskontoret. 2007. **Vård, skola och omsorg. Vilken information behöver brukaren för att välja?** Stockholm: Statskontoret.
- Svallfors, S., & Tyllström, A. 2018. Resilient privatization: the puzzling case of for-profit welfare providers in Sweden. **Socio-Economic Review**, 17(3): 745-765.
- van Helden, G. J., & Huijben, M. 2014. Controlling overhead in public sector organizations. **International Journal of Public Sector Management**, 27(6): 475-485.
- Vengberg, S. 2022a. **Marketisation of Swedish Primary Care. Patient Choice, Provider Competition and Payment Incentives**. Uppsala: Uppsala universitet.
- Vengberg, S. 2022b. **Marketisation of Swedish Primary Care: Patient Choice, Provider Competition and Payment Incentives**. Uppsala: Uppsala universitet.
- Vlachos, J. 2011. Friskolor i förändring. In L. Hartman (Ed.), **Konkurrensens konsekvenser. Vad händer med svensk välfärd?** Stockholm: SNS Förlag.
- Waring, J., & Bishop, S. 2013. McDonaldization or Commercial Re-stratification: Corporatization and the multimodal organisation of English doctors. **Social Science & Medicine**, 82(0): 147-155.
- Williamson, O. 1975. **Markets and hierarkies, Analysis and antitrust implications**. New York: Free Press.
- Winblad Spångberg, U., Andersson, C., & Isaksson, D. 2009. **Kundval i hemtjänsten. Erfarenheter av information och uppföljning**. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting.
- Wånell, S. E., & Hjalmarson, I. 2013. Valfrihetens LOV. En studie om vad Lagen om valfrihet betyder för den som har hemtjänst, för kommunen och för utförarna., **Rapporter/Atiftelsen Stockholm läns äldrecentrum**. Stockholm.