

Att styra organisationer med konkurrens

Stefan Arora-Jonsson

Maria Blomgren

Anders Forssell

Caroline Waks



Studentlitteratur

Kopieringsförbud

Detta verk är skyddat av upphovsrättslagen. Kopiering, utöver lärares och studenters begränsade rätt att kopiera för undervisningsändamål enligt Bonus Copyright Access kopieringsavtal, är förbjuden. För information om avtalet hänvisas till utbildningsanordnarens huvudman eller Bonus Copyright Access.

Vid utgivning av detta verk som e-bok, är e-boken kopieringsskyddad.

Den som bryter mot lagen om upphovsrätt kan åtalas av allmän åklagare och dömas till böter eller fängelse i upp till två år samt bli skyldig att erlägga ersättning till upphovsman eller rättsinnehavare.

Studentlitteratur har både digital och traditionell bokutgivning. Studentlitteraturs trycksaker är miljöanpassade, både när det gäller papper och tryckprocess.

Art.nr 39916

ISBN 978-91-44-12601-2

Upplaga 1:1

© Författarna och Studentlitteratur 2018

studentlitteratur.se

Studentlitteratur AB, Lund

Omslagslayout: Jens Martin/Signalera

Omslagsbild: XXX

Printed by XXX, XXX 2018

Innehåll

Förord 7

1 Inledning 9

Styrning med konkurrens 11
Vad är konkurrens och varför införs den? 15
Vårt perspektiv på konkurrens 20
Bokens disposition 22

2 Vad är konkurrens? 23

Hur fungerar konkurrens? 25
Aktörer, resurser och relationer organiserade för konkurrens 26
Styrning på flera nivåer 32
Styrning genom organiserad konkurrens 33
Kontinuerlig och episodisk konkurrens 33
Perfekt och imperfekt konkurrens 36

3 Konkurrens som styrform 39

Planstyrning 40
Styrning genom konkurrens 44
En jämförelse av styrning med och utan konkurrens 48
Exemplet primärvården: från integrerade sjukvårdsorganisationer
till kundvalsmarknader 50

4 Att organisera för konkurrens: spelplanen, spelreglerna och organisatörerna 53

Marknaden som plats för konkurrens 54
Den instabila konkurrensen 56
Den ideala marknaden och konkurrensreglerna 58
Konkurrensens väktare 61

Ibland begränsar staten den fria marknadskonkurrensen	63
Konkurrens på olika slags marknader	65
Vem organiserar konkurrens?	78

5 Att skapa konkurrerande organisationer: från agent till aktör 81

Identitet	82
Hierarki	88
Rationalitet	91
Associationsform	95

6 Vad händer inom organisationer vid konkurrens? 101

Professionell yrkesutövning	102
Yrkesidentitet och konkurrens	106
Samarbetet inom och mellan yrkesgrupper	110

7 Att bli och agera som kund 115

Hur konstrueras kunden?	116
Vem är kunden?	119
Innebörden av att vara kund	120
Hur beter sig de ”nya” kunderna?	124
Vilket inflytande har och vill kunden ha?	125

8 Hur beter sig aktörer som konkurrerar? 129

Vem är konkurrent?	130
Vad gör man när man konkurrerar?	133
Konkurrensstrategi och dess effekter	135
Konkurrens och etiska avväganden i beslutsfattande	136
Konkurrens och dess systemeffekter	138
Vilket konkurrensbeteende kan man vänta sig?	142

9 Att styra med konkurrens 145

Kan man avskaffa konkurrens? 148

Ansvar för konkurrensutsättningen? 149

Är konkurrens ett bra eller dåligt styrmedel? 150

Vidare frågor 154

Referenser 157

Register 173

Förord

Författarna till den här boken är alla verksamma vid Företagsekonomiska institutionen vid Uppsala universitet. Boken är en del av arbetet inom ett forskningsprojekt om organiseringen av konkurrensen på skolmarknaden som finansierats av Vetenskapsrådet (2014–2019), och Stefan, Maria och Caroline är tacksamma för finansieringen som möjliggjort arbetet med boken.

Idén till att skriva boken kommer från två olika inspirationskällor. Den första är det arbete inom konkurrensprogrammet vid institutionen som pågått sedan 2013, varifrån tanken om att se konkurrens som en organiserad företeelse kommer. Vi vill tacka Katarina Lagerström, som varit med och lett programmet, för många och värdefulla diskussioner. Den andra inspirationskällan är ett ledarskapsprogram för offentligt anställda där en av författarna undervisade och där det ställdes viktiga men svåra frågor kring just hur de förväntades använda konkurrensutsättning i styrningen av verksamheten.

Initiativet till att skriva boken togs i slutet av 2016, och sedan har vi var för sig och tillsammans arbetat med bokens olika delar i ett antal omgångar. I september 2017 fick vi möjlighet att arbeta koncentrerat med manus under en vecka på Gotland. Stort tack till kollegerna där och särskilt till Mathias Cöster som hjälpte oss med detta.

Senare under hösten 2017 lade vi fram ett första manus på ett seminarium på hemmaplan i Uppsala där vi fick en mängd synpunkter. Till detta seminarium hade vi särskilt bett Nils Brunsson och Göran Nilsson att läsa och kommentera manus. Ett stort tack till er båda!

Vi vill också tacka Boel Vallgård för kritisk läsning av manus, samt Kjell Adolfsson och Lars Fälting, som särskilt läste och kommenterade kapitel 4.

Slutligen vill vi tacka vår förläggare Ola Håkansson för uppmuntrande tillrop, och redaktör Åsa Sterner som hjälpte oss göra texten bättre.

Vi har lyssnat till och försökt ta hänsyn till de synpunkter vi fått under vägen, men vi är ensamma ansvariga för den text som föreligger. Det gäller i synnerhet om eventuella felaktigheter har dröjt sig kvar.

Uppsala, augusti 2018

Stefan Arora-Jonsson

Maria Blomgren

Anders Forssell

Caroline Waks

Inledning

1

En dag någon gång 1992, i en fiktiv kommun någonstans i Sverige, fick kommunledningen veta att regeringen bestämt att skolorna i kommunen skulle börja konkurrera om eleverna. Idén, löst uttryckt, var att eleverna själva skulle välja skola, och genom att tillåta andra än kommunen att starta skolor skulle det finnas ett rikt utbud att välja mellan. Konkurrensen skulle komma av att skolorna skulle få betalt utifrån hur många elever de attraherade. Förändringen förväntades ge större valfrihet åt elever och deras föräldrar, och löftet om att kunna locka till sig fler elever – eller hotet om att förlora dem – skulle motivera skolorna till att försöka hårdare med att erbjuda bättre undervisning, roligare pedagogik och ett effektivare utnyttjande av skolans resurser.

Den allmänna uppfattningen i kommunledningen var att detta var en spännande idé. Det lät positivt med valfrihet för eleverna, roligare pedagogik och bättre resursutnyttjande. Dessutom kändes det lite modernt – skolorna skulle skötas som företag, och företag brukar ju vara bra på nytänkande. Kanske skulle kommunledningen bli som en koncernledning? Den gamla skolan var ju så förlegad och stel, och vilka var kommunala administratörer egentligen att bestämma vilken skola en elev skulle trivas i?

Grubblande Greta var den enda som försiktigt opponerade sig. Vad skulle konkurrens inom skolverksamheten egentligen betyda för kom-

munen och dess styrning av skolan? Vad skulle kommunen fortsatt kunna bestämma, och hur skulle man kunna se till att alla skolor skötte sig om man inte fick bestämma över dem direkt?

”Dessutom”, fortsatte hon, ”har vi ju inte fler skolor än att alla elever får plats i dag, så om det ska kunna bli någon konkurrens behöver antingen andra än kommunen starta skolor, eller så får vi själva bygga ut en större kapacitet än vi behöver. Kommer det ens att vara kommunens skola framöver? Ska kommunen agera som ägare av de kommunala skolorna, eller som en neutral part som bara organiserar konkurrensen mellan kommunala och privata skolor? Vems blir ansvaret om en skola behöver läggas ner? Och”, tillade hon, ”våra rektorer har hittills inte varit ansvariga för att tänka själva när det gäller utvecklingen eller resultatet för just deras skolor. Uppdraget har ju i stället varit att verka för hela kommunens bästa. Hur ska vi få dem att förstå detta med konkurrens? Att införa konkurrens”, sammanfattade Greta, ”skulle vara att införa en ny styrmodell för skolverksamheten. Hur ska vi göra det?”

En eftertänksam tystnad lägrade sig över ledningen. Solen var på väg ner över horisonten och de sista strålarna reflekterade sig i konferensrummets fönsterglas. Någon ringde till en gammal studiekamrat som numera arbetade vid universitetet för att fråga om det fanns något man kunde läsa om hur man styr verksamheter med konkurrens, men fick till allas förvåning och förtret svaret att det inte fanns någon sådan litteratur. Vännen vid universitetet förklarade att trots att konkurrens är ett helt centralt begrepp inom ekonomiämnet verkar det som om alla har antagit att konkurrens bara uppstår av sig själv – bara någon deklarerar konkurrens så förväntas den ”kreativa förstörelsens vindar”¹ svepa in. Kort och gott verkade det inte finnas några klara svar på grubblande Gretas frågor om hur man egentligen skulle åstadkomma konkurrens mellan skolorna, och vad det skulle innebära för deras styrning.

*

1 Den kände ekonomen Joseph Schumpeter (1942) talade om ”kreativ förstörelse” som centralt för förnyelsen i en konkurrensutsatt ekonomi.

Tjugofem år senare har den nya kommunledningen just hört att skolministern uttalat sig i teve om att skolan inte längre ska styras av konkurrens. En livlig diskussion utbryter. Vad innebär det att inte styra skolan med konkurrens? Måste man då slopa skolvalet? Får det fortfarande finnas privata skolor eller måste alla vara kommunala? Hur ska man få rektorerna, som är vana att själva få planera och styra sina skolor, att i stället fokusera på hela kommunens bästa? Frågorna hopar sig, men ingen har ordentliga svar. Någon tar upp sin telefon och gör en sökning på nätet efter studier om hur man går från styrning av verksamhet genom konkurrens till att styra på andra sätt, men får inga träffar. På samma sätt som det tidigare antogs att konkurrens bara uppstår, har det tydligen antagits att konkurrens kan tas bort utan större problem. Medlemmarna i kommunledningen är tveksamma, men de måste ju agera. Det blir ett långt möte.

Styrning med konkurrens

I denna bok behandlar vi konkurrens som en modell för att styra organisationer. Konkurrens är en viktig och vitt spridd styrform i dagens samhälle. Det har länge tagits för givet att konkurrens är en naturlig del av styrningen av de flesta marknaderna för privata varor och tjänster, men som det antyds i vårt fiktiva fall ovan har konkurrensens existens inte närmare behövt förklaras. När frågan om att *införa* konkurrens i nya samhällssektorer där den inte varit vanlig tidigare uppkommit, såsom för vår fiktiva kommunledning, blir det klart att konkurrens inte är ett naturfenomen utan något som kräver organisering och arbete för att få på plats och upprätthålla. I boken sammanställer vi de spridda kunskaper som finns om vad konkurrens är, organiseringen som krävs för att iscensätta konkurrens, och hur konkurrens skiljer sig från andra, mer välkända styrformer.

Genom att behandla konkurrens som *en styrform bland andra* vill vi göra tre centrala poänger:

- Konkurrens bör, som alla andra styrformer, värderas efter dess lämplighet för den specifika verksamheten i fråga. Vi vet från omfattande tidigare forskning att det inte finns *ett* bästa sätt att styra organisationer på, utan valet av styrform är högst situationsberoende (för översikter, se t.ex. Mintzberg 1983, Morgan 2006, Eriksson-Zetterquist m.fl. 2011).
- Konkurrens ger, som vilken annan styrform som helst, vissa nya styrmöjligheter, men den begränsar i andra fall styrmöjligheterna jämfört med andra styrmodeller. I kapitel 3 jämför vi systematiskt styrning med och utan konkurrens.
- Konkurrens kräver, precis som andra styrformer, vissa organisatoriska förutsättningar. Vi behandlar dessa i kapitlen 4–7.

Vid beslut om införande eller borttagande av styrning med konkurrens bör en sammanvägd analys av alla dessa aspekter tas i beaktande. Vår bok är således inte en manual för *hur* man styr med konkurrens, men genom att klargöra vad det betyder *att* styra med konkurrens vill vi möjliggöra för beslutsfattare och andra att fatta bättre informerade beslut.

Vi använder oss nästan genomgående av exempel från offentlig sektor. Anledningen till detta är *inte* att styrning med konkurrens är speciellt för offentlig sektor, eller att det fungerar på ett särskilt sätt där. Vi hade lika gärna kunnat tala om privata företag och marknader för stål, bormaskiner eller bilar som vi talar om kommuner, skolor och vård. Poängen med att använda exempel från offentlig sektor är att det är enklast att visa hur man styr med konkurrens om man kan jämföra med hur man styrde *utan* konkurrens, och vår närtidshistoria är full av sådana förändringar inom offentlig sektor. För att hitta liknande exempel på förändringar från icke-konkurrens till konkurrens inom privat sektor hade vi behövt gå tillbaka till 1800-talet, då de flesta av dessa förändringar skedde.

I dagens Sverige tänker vi ofta på privat sektor som nästan per automatik konkurrensutsatt, men det har inte alltid varit så. Skrivandet var under flera århundraden den förhärskande modellen för

att organisera små företag i Sverige, och där hade yrkesutövarna inom de olika hantverksyrkena monopol på att utföra arbeten inom sina områden. I mitten av 1800-talet avskaffades skråsystemet och ersattes med näringsfrihetsordningen, som innebar att handeln och hantverken avreglerades och att det blev möjligt för fler att, i konkurrens med varandra, ägna sig åt dessa sysslor. År 1925 fick Sverige en konkurrenslagstiftning (SFS 2008:579), men ända fram till den sena efterkrigstiden var en stor del av det svenska näringslivet dominerat av karteller, det vill säga sammanslutningar av företag som samarbetade och delade upp marknader snarare än konkurrerade (Brunsson & Jutterström 2018).

Både de relativt nyliga förändringarna i styrningen av offentlig sektor och skiftet från skråsystemet till näringsfrihet i privat sektor visar att konkurrens, tvärt emot vad vi ofta tror, inte är ett "naturligt tillstånd". Konkurrens är något som i de flesta fall måste skapas eller organiseras fram, det vill säga det krävs speciella förutsättningar för att konkurrens ska komma till stånd och upprätthållas. Det betyder även att det är någon som har beslutat att göra det; riksdagen beslutade om näringsfrihet och likaså om att konkurrensutsätta delar av offentlig sektor. Konkurrens, när den införs, är ett sätt att styra organisationer mot något önskat, såsom effektivitet eller uppfinningsrikedom. Konkurrens är på det sättet en styrform – *ett beslutat sätt att styra organisationer*. I stället för att styra små hantverkarföretag genom att ge dem kungliga koncessioner och organisera dem i skrån togs ett beslut om att de skulle styras genom att de konkurrerar med varandra, och i stället för att primärvården organiseras enligt en planmodell där landstinget bestämmer vem som ska vårdas var, ska vårdcentraler konkurrera med varandra om vårdtagare. Målet i båda fallen är att organisationerna i fråga – hantverkarna och vårdcentralerna – ska fungera bättre och bidra mer till samhällets välbefinnande.

Det är inte bara beslut som behövs för att konkurrens ska komma till stånd, utan konkurrensen kräver även *organisering*. Detta är synligt i den våg av omorganisering som följt i konkurrensutsättningens spår under de senaste decennierna. Denna har bland annat innefattat avstyckningar och bolagiseringar av tidigare sammanhållna verk och

kommunala utförarorganisationer, framväxten av helt nya granskande organisationer som rankar universitet och vårdinrättningar liksom etablerandet av både småskaliga privata alternativ och stora koncerner som tillhandahåller allt från bilprovning, utbildning och apoteksvaror till omsorg och rehabilitering. Även inom privata företag har *outsourcing* och *offshoring*, det vill säga att lägga ut uppdrag utanför organisationen och/eller utanför landet, varit en mycket framträdande trend sedan tidiga 1990-talet. I stället för att företaget tillverkar alla delar internt köper man delar från underleverantörer som får konkurrera med varandra om kontraktet.

När konkurrens införs som styrmodell sätts helt enkelt en hel kedja av organiserande aktiviteter i gång: från reglering till omorganisering och förändring av sättet att arbeta. En viktig organisatorisk förändring som krävs för att införa konkurrens är att konkurrens kräver att de som ska konkurrera är *aktörer* – individer eller organisationer som har viljan, resurserna och legitimiteten att agera självständigt och ta ansvar för sitt agerande. En verksamhet som styrs enligt en plan, eller som en byråkrati, består i stället av *agenter*, individer eller organisationer som har en mycket mindre kapacitet till eget agerande än aktören. Vi diskuterar agenter och aktörer vidare i kapitlen 3 och 5.

För att konkurrens ska fortleva som ett legitimt, det vill säga allmänt accepterat, sätt att styra måste den organiseras. Detta sker till stor del genom institutioner, såsom lagar och förgivettagna normer. Detta är särskilt tydligt uttryckt i det omfattande regelverk som återfinns i konkurrenslagstiftningen (SFS 2008:579). Syftet med organiseringen är att skydda konsumenter mot vissa effekter av konkurrens, men även att skydda ekonomin och konkurrensen mot dess egna effekter. Som vi kommer att diskutera framöver i boken finns nämligen tendensen att konkurrensen – om den släpps helt fri – underminerar sig själv. Därför regleras hur organisationer får handla med varandra och med kunder, så att de inte kan skada kunderna och heller inte förstöra konkurrensen genom till exempel karteller. Dessutom finns det en omfattande patentlagstiftning som skyddar företags vilja att investera i forskning och utveckling från vad en oreglerad konkurrenssituation kunde inne-

bära genom att ge tillfälliga monopol (patent) för viktiga uppfinningar (Jorde & Teece 1990).

Men vad innebär det egentligen att organisera (och omorganisera) för konkurrens? Vad krävs för att konkurrens ska kunna införas och vad blir konsekvenserna av det? Kort sagt: vad innebär det att styra med konkurrens? Det är frågor vi ska diskutera i den här boken.

Vad är konkurrens och varför införs den?

Konkurrens är ett begrepp med många olika betydelser (för utförliga diskussioner inom nationalekonomin, se Dennis 1975, McNulty 1968, Stiglitz 1992). Grovt sett kan man dela in dess betydelser efter hur konkurrens används:

- Konkurrens används ofta för att förströ oss. I de sammanhangen är konkurrens vanligtvis tävlingar av olika slag, exempelvis idrott, matlagning och sång.
- En annan användning av konkurrens är att hantera resurstilldelningskonflikter, utan att något uppsåt finns att styra. Ett exempel på det är kösystemet till hyresrätter. Det är en organiserad konkurrens om att vara först, men syftet är inte att styra beteendet hos hyrestagarna i någon speciell riktning utan helt enkelt att fördela åtråvärda och knappa hyreskontrakt på ett legitimt sätt.
- Ett tredje sätt att använda konkurrens, vilket är det vi talar om i boken, är för att *styra* individer och organisationer mot något mål. Sådana mål kan exempelvis vara att skolor ska bli mer effektiva, att företag ska bli innovativa eller att forskare ska intressera sig för vissa teknologier eller problem.

Begreppet konkurrens blandas ofta samman med begreppet *marknad*. Det sker både i vardagligt tal och i vetenskapliga texter. Begreppen används ofta som ett sammansatt ord, *marknadskonkurrens*, eller som synonymer. Men begreppet konkurrens är inte synonymt med begrep-

pet marknad. En marknad är, i en strikt mening, en plats – fysisk eller annan – där varor och tjänster utbyts (Brunsson & Jutterström 2018). Konkurrens är en *relation* mellan flera som vill åt samma knappa resurs. Relationen kräver inte nödvändigtvis något utbyte alls, och den måste inte uppstå i en marknadskontext. Många marknader är konkurrensmarknader med många säljare och många köpare (Aspers 2011), men de måste inte vara det. Det finns monopolmarknader (bara en säljare), monopsonimarknader (bara en köpare) och marknader där en säljare möter en köpare. En marknad kan alltså finnas med eller utan konkurrens. Konkurrens råder ofta på en marknad, men konkurrens uppträder även utanför marknader. Vårt demokratiska system är ett exempel på konkurrens mellan partier för att vinna väljarnas gunst (Katz & Mair 1995, Schumpeter 1942), men det är inte en marknad eftersom man inte utbyter varor eller tjänster. Två personer kan konkurrera om en tredje persons kärlek, men vanligtvis utan ett utbyte av varor eller tjänster (Simmel 2008). På samma sätt förekommer konkurrens inom en organisation vid exempelvis tillsättning av tjänster – men inte heller detta är nödvändigtvis en marknad. Tjänsten fås vanligtvis inte för att den sökande utbyter något med den som anställer. För att kunna diskutera hur konkurrens kan användas som ett sätt att styra organisationer, och för att förstå vilka effekter denna styrform kan få, behöver vi därför skilja på begreppen marknad och konkurrens.

En mycket vanlig definition av konkurrens är att det är *en rivalitet mellan individer (eller grupper eller nationer), som uppstår närhelst två eller fler strävar efter någonting som inte alla kan få* (Stigler, citerat i Vickers 1995 s. 3). Men även med denna definition förblir konkurrens ett mångfacetterat begrepp. Dennis (1975) beskriver konkurrens som ett motsägelsefullt koncept: konkurrens är *frigörande* genom att den låter nya aktörer utmana de etablerade, men den är också *begränsande* genom att de tidigare etablerade inte längre kan agera som de tidigare gjort. Konkurrens är kortsiktigt *stabiliserande* genom skapandet av stabila prisnivåer, men den är på längre sikt även *destabiliserande* genom att den uppmuntrar till nytänkande och förändring som kan förändra priserna. Dessutom, vilket är helt centralt för vår förståelse av konkurrens som

styrform, är det i konkurrens inte på förhand givet *vilka* det är som konkurrerar, *vad* de konkurrerar om eller *vilka metoder* de konkurrerar med. En stor del av det institutionella ramverk – regler och normer – som brukar omgärda konkurrens för att få den socialt acceptabel handlar just om mellan vilka aktörer, om vad, och hur konkurrens *bör* utspela sig. Vi behandlar denna fråga vidare i kapitlen 3 och 4.

Eftersom begreppet konkurrens är rätt komplext är det nödvändigt att i övrigt vara så klar som möjligt i diskussioner om konkurrens som styrform. Till att börja med är det bra att fastställa över vilken tids-horisont som styrningen är tänkt. På lång sikt styr konkurrens genom att den utgör ett slags fördelningsmekanism som ger svar på frågan vem det är som ska få tillgång till den knappa resursen (den som vinner konkurrensen). På det sättet styr konkurrens genom att sammansättningen av enheter som styrs – grupper, skolor, företag – ändras över längre tid genom att vissa enheter slås ut. Men på kortare sikt tros konkurrensen ha en styrande effekt i och med att den utgör en drivkraft till förändring, då den motiverar dem som konkurrerar (både ”vinnarna” och ”förlorarna”) att förbättra sig så att de i framtiden kan få en större andel av den knappa resursen.

Vidare är det viktigt – som i alla andra diskussioner om styrformer – att vara tydlig med vilket motivet är till att använda konkurrens som styrform, det vill säga: vad vill vi åstadkomma? När konkurrens införs i syfte att styra organisationer är ett av de vanligaste motiven att konkurrens är ett effektivt sätt att styra i meningen att det krävs en relativt liten insats av den som styr, och att konkurrens leder till att enheterna som styrs blir *effektiva*. Det som tros göra konkurrensmodellen effektiv är att den fördelningsmekanism som finns inbyggd i konkurrensen gör att den knappa resursen fördelas på ett snabbare, billigare sätt och – antas det – med högre kvalitet än om detta skulle beslutas på annat sätt. Vidare anses konkurrensen stimulera till effektivitet i det system där den införs eftersom alla som konkurrerar om resursen måste anstränga sig och göra sitt allra bästa.

Ett andra skäl till att införa konkurrens för att styra organisationer är att konkurrens anses leda till *bättre erbjudanden* från leverantörer i

termer av högre kvalitet eller lägre pris för liknande kvalitet, eftersom detta är ett sätt att bli attraktiv i konkurrenssituationen. Vid sidan av att konkurrensen stimulerar dem som deltar att tillhandahålla ett bättre erbjudande för att attrahera så många kunder som möjligt, är argumentet att kvaliteten på de varor eller tjänster som erbjuds ökar i och med att besluten om vad produkterna eller tjänsterna ska innehålla fattas närmare de slutliga användarna.

Ett tredje skäl att införa konkurrens är att den tros leda till *innovation och nytänkande*. Skälet till det är att man tänker sig att organisationer som konkurrerar har starka incitament att utveckla bättre erbjudanden eftersom det kan locka fler kunder. En del av detta argument är även att konkurrens, eller egentligen ett fritt inträde på en marknad, ska leda till en större variation i utbudet.

Det är två saker som bör hållas i åtanke när man talar om vad man vill uppnå med konkurrens. För det första behöver man skilja mellan de *mål* som kan nås endast med konkurrens och de som kan nås även utan konkurrens. Valfrihet, innovation och effektivitet är alla utfall som kan nås även genom andra styrformer – de är inte endast utfall av konkurrens – även om det finns starka idéer om att konkurrens är ett bra sätt att nå dessa mål. För det andra finns det inte några enkla svar på huruvida konkurrens leder till effektivitet, kvalitet och innovation. Vissa studier visar på sänkta priser, ökad innovation och variation, medan andra studier visar på det motsatta, eller på mycket marginella effekter av konkurrens (Aghion m.fl. 2005, Baer m.fl. 2010, Bresnahan 1985, Holmlund m.fl. 2014, Propper m.fl. 2004). Åter andra studier visar på effekter som kan te sig överraskande, exempelvis att konkurrens mellan skolor leder till en ökad segregation bland elever (Hsieh & Urquiola 2006, Söderström & Uusitalo 2010), minskad ärlighet (Pierce m.fl. 2013, Schreck 2015) eller ett omotiverat ökat risktagande (Kilduff m.fl. 2015).

Det kan vid ett första påseende verka förvånande eller nedslående att effekterna av konkurrens kan vara så vitt skilda, eftersom idén om konkurrens som problemlösare är så spridd. Men betraktar man konkurrens som en styrform snarare än som en naturlag så ligger detta i linje med vad vi vet om alla andra styrformer: ibland fungerar de bättre och

mer som vi tror, och ibland fungerar de sämre och med fler oväntade resultat. Oväntade resultat kan komma av det sätt på vilket styrformen implementeras, av att konkurrens som styrform inte lämpar sig i kontexten, eller av en kombination av båda orsakerna.

Om man är intresserad av att bättre förstå konkurrens som styrform är litteraturen i ämnet mycket begränsad. Konkurrens är centralt i nästan all ekonomisk litteratur, och konkurrens har behandlats ur ett flertal olika aspekter, men trots att konkurrens kommit att användas som styrform för allt fler organisationer finns förvånansvärt lite skrivet om dess funktion i just detta avseende. Management- och marknadsföringslitteraturen behandlar vanligtvis konkurrens som en omvärldsfaktor som behöver hanteras (Porter 1980, Kotler m.fl. 2013). I andra fall behandlas vilka konkurrensens effekter är, i termer av effektivitet, innovation eller i vissa fall fördelning av resurser (se t.ex. Aghion m.fl. 2001, Hartman 2011), men dessa tar konkurrens för given och är därför till liten hjälp för den som försöker förstå hur konkurrens fungerar som styrform.

I den här boken tar vi inte konkurrens för given utan ser den som en styrform bland andra. Styrformer, såsom kollegialitet eller linjestyrning, uppträder vanligtvis inte som ensamma styrformer utan i kombination med andra (jfr Le Grand 2009, Sahlin & Eriksson-Zetterquist 2016), och detsamma gäller för konkurrens. Detta till trots kommer vi, av pedagogiska skäl, att tala om konkurrens som om det var en ensam styrform. Vi vill öka kunskapen om just denna styrform, och vi vill reda ut vad som skiljer denna styrform från andra. I boken beskriver vi vad som krävs för att konkurrens ska kunna införas, vilka organiserande aktiviteter den sätter i gång och vad dessa aktiviteter innebär för andra organisationer och för människor som befinner sig i eller utanför organisationerna. Vi menar att detta är värdefull kunskap för alla som är chefer, medarbetare eller kunder i organisationer som konkurrensutsatts eller för dem som vill lära sig mer om konkurrens i allmänhet.

Vårt perspektiv på konkurrens

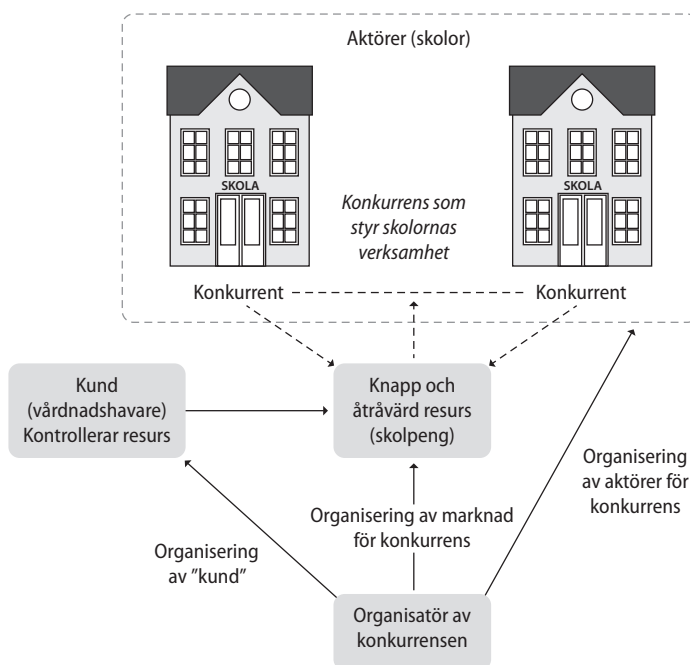
En av de besvärliga aspekterna av konkurrens, som försvårar diskussioner om hur den fungerar som styrform, är att det inte är givet vem som konkurrerar med vem (Dennis 1975). Talar vi om konkurrens inom skolsektorn kan vi mena många olika saker. Det kan vara en skola som konkurrerar med en annan skola om elever. Eller så kan det vara elever som konkurrerar om att komma in på en speciell skola. Eller så är det konkurrens mellan lärare om att få en tjänst. Även kommuner kan konkurrera med varandra om att vara kommunen med de bästa skolresultaten i landet. För att skapa lite ordning i detta skiljer vi, i likhet med sociologisk konkurrenslitteratur (Simmel 2008, Werron 2015), mellan *de parter som deltar aktivt* i en konkurrenssituation (konkurrenterna) och *de som avgör* en konkurrenssituation genom ett val (kund² eller upphandlare). Eftersom vi är intresserade av konkurrens som styrmedel lägger vi till dessa två en ytterligare kategori: organisatören av konkurrens, den som av någon anledning vill se till att det blir konkurrens. Vi kallar denne för *konkurrensorganisatör*.

I vårt samhälle är staten på ett grundläggande sätt konkurrensorganisatör eftersom det är staten som beslutar om vilka delar av ekonomin som ska använda konkurrens som styrmodell. Men sådana beslut kan även tas på andra håll. Kommunen bestämmer till exempel hur skolverksamheten inom kommunen ska styras, och inom stora privata företag beslutar man om mindre enheter, som dotterbolag, ska styras med eller utan konkurrens. Även inom en organisation kan man besluta att grupper eller individer ska styras med konkurrens (eller inte). Sådana övergripande beslut om huruvida konkurrens ska användas som styrmodell eller inte är heller inte begränsade till den ekonomiska sfären av

2 Vi skiljer på begreppen *kund* (någon som väljer) och *konsument* (någon som konsumerar). I många fall är de samma person, men när det gäller till exempel skolan är det vårdnadshavaren som är kund (den som väljer åt barnet, fram till att det blir myndigt, även om valet sker i samråd med eleven) och eleven som är konsument. Det kan också handla om IT-avdelningen på företaget som köper in datorn som någon annan sedan använder. Vi utvecklar dessa begrepp närmare i kapitlen 2 och 4. När vi talar om någon som väljer använder vi termerna kund, klient eller brukare beroende på kontext.

samhället. Sporten är exempelvis ett område där det diskuteras flitigt om och när det är bra att organisera lag genom att låta spelarna konkurrera om platserna – till exempel inom ungdomsidrotten.

Vårt upplägg i boken är framför allt riktat till konkurrensorganisationen. Målet med boken är att belysa vad det innebär att använda konkurrens för att styra, och vår förhoppning är att detta ska leda till att konkurrens kan användas på ett bättre sätt för att styra olika typer av organisationer. Nedan åskådliggörs perspektiven i en figur som exemplifierar en enkel konkurrenssituation på skolmarknaden. De enskilda skolorna, privata eller kommunala, är i exemplet konkurrenter. De konkurrerar om en knapp och åtråvärd resurs, en skolpeng. Skolpengen kan de få när en kund – vårdnadshavare till ett skolbarn – väljer just deras skola. För att allt detta ska fungera så krävs det en konkurrensorganisation som organiserar detta i form av lagrum för skolor att bedriva verksamhet och för föräldrar att välja skola (att vara "kunder"), samt



Figur 1 Exempel på styrning av skolor genom konkurrens.

i detta fall ett betalningssystem med en skolpeng som betalas av kommunen men där valet ligger hos vårdnadshavarna. Konkurrens mellan skolor kan naturligtvis organiseras på andra sätt. Det är till exempel vanligt i andra länder att betalningen för skolgången är en fråga mellan föräldrarna och skolan, det vill säga att det inte är offentligt finansierat. Att ha ett lagrum för vinstdrivande skolor som finansieras fullt ut av offentliga medel är Sverige ganska ensamt om.

Bokens disposition

Boken är disponerad på följande sätt:

I kapitel 2 ger vi en grundläggande förståelse för begreppet konkurrens. Eftersom konkurrens är ett mångfacetterat begrepp behövs en begreppsapparat för att kunna diskutera konkurrens som styrform. En huvudpoäng är att konkurrenterna (skolorna i figur 1), kunderna (vårdnadshavarna) och den knappa resurs som konkurrenterna vill åt (skolpengen) behöver organiseras fram, till exempel genom lagar, och detta ger upphov till en konkurrenssituation mellan skolorna som bidrar till styrningen av deras verksamhet. I kapitel 3 kontrasteras konkurrens som styrform för organisationer mot styrning utan konkurrens, planstyrning.

Upplägget i boken följer sedan utgångspunkten att konkurrens behöver organiseras fram. I de följande kapitlen diskuteras därför hur konkurrens mellan organisationer skapas på en marknad (kapitel 4), hur aktörer (organisationer) som kan konkurrera skapas (kapitel 5), vad som händer internt i dessa organisationer som konkurrerar (kapitel 6), hur kunder skapas och hur konkurrensen påverkar organisationens relationer till kunder (kapitel 7) och till sist hur organisationer som konkurrerar betar sig mot varandra (kapitel 8).

Kapitlen 2–5 är mer konceptuella och bygger upp vår referensram, medan kapitlen 6–8 behandlar de effekter man kan tänkas få av konkurrens som styrform på olika nivåer. Bokens centrala budskap och vidare framtida frågeställningar sammanfattas i kapitel 9.

Vad är konkurrens?

2

En flitigt använd definition av konkurrens, både i vardagligt tal och inom akademien, är nobelprisvinnaren Joseph Stiglers:

[konkurrens är] en rivalitet mellan individer (eller grupper eller nationer), som uppstår närhelst två eller fler strävar efter någonting som inte alla kan få. (Citerat i Vickers 1995 s. 3, vår översättning)

Liknande definitioner av konkurrens inom ekonomisk litteratur återfinns enligt Dennis (1975) i uppslagsverk redan 1735. Dennis konstaterar vidare att den rättframma definitionen till trots är konkurrens ett svårgripbart begrepp då det bygger på ett antal andra ganska oprecisa begrepp. Rivalitet, till exempel, kan innefatta allt från att strunta i varandra, via att samarbeta, till en intensiv konfliktsituation. Frågan om *hur* konkurrens utspelar sig är inte lätt att besvara i förväg. *Vem* som konkurrerar är inte heller givet. Stigler ger exempel på individer, grupper eller nationer, men grupperingen av enheter som konkurrerar är av olika skäl inte helt bestämbar. Individer kan, när de konkurrerar, bestämma sig för att sluta sig samman, och då blir det grupper som konkurrerar mot varandra. Individer i grupper kan också börja konkurrera inom gruppen, och då blir det individer som konkurrerar (Nowak 2006). Grupper kan slå sig ihop, till exempel regioner eller nationer

för att konkurrera mot andra regioner eller nationer (Porter 1990). Det ”någonting” som de strävar efter är inte heller det alltid bestämbar i förväg. Vi tänker oss ofta att företag konkurrerar om marknadsandelar, när de i själva verket konkurrerar om kundernas pengar. Ofta smyger sig även andra ”någonting” in i konkurrenssituationen. Företag konkurrerar till exempel även om att bli störst, eller mest vinstrika, eller att ha störst omsättning – ”någonting” som snarare är statusmarkörer än faktorer för ekonomisk framgång, även om det kan gynna företagets ekonomi att vara väl ansett.

Konkurrens är alltså ett ganska luddigt begrepp i den meningen att det är svårt att veta i förväg vilka som kommer att konkurrera, hur de kommer att göra detta och vad de kommer att konkurrera om. På grund av att konkurrens i sig självt är ett så vagt begrepp, kräver styrning med konkurrens en hel del organiserande. Till exempel är frågan om *hur* konkurrens utspelar sig ofta diskuterad. Den frihet till initiativ som konkurrens innebär ger även möjligheten att gå utanför det som anses acceptabelt och att konkurrera på sätt som inte stämmer överens med lagar och regler (Greve m.fl. 2010). I vissa studier hävdas det till och med att en konkurrenssituation leder till att individer blir mer benägna att bryta mot regler (Pierce m.fl. 2013, Schreck 2015). För att konkurrens ska anses vara en legitim styrform behövs därför vissa regler för hur man får konkurrera. Vi beskriver dessa närmare i kapitel 4. Men det finns även andra viktiga normer, som inte nödvändigtvis är lagstadgade, som behöver upprätthållas för att vi ska känna igen en situation som konkurrens. När det ska tävlas inom idrott är det noga med att konkurrenterna ska vara någorlunda jämnt matchade, annars betraktar vi det inte som en konkurrenssituation. Detta gäller ibland även för marknads-konkurrens, till exempel där företag argumenterar för ändrade regler för internationell handel för att få en ”jämn spelplan”.

För att fånga att samhället har vissa krav på hur aktörer beter sig när de konkurrerar gör vi därför ett tillägg till Stiglers definition av konkurrens, och hävdar att *legitim konkurrens* inte bara förutsätter rivaler som konkurrerar om knappa resurser, utan att dessa rivaler dessutom måste hålla sig inom ramen för vad som av samhället betraktas som

acceptabla beteenden. Inom idrotten bestäms dessa ramar av nationella och internationella idrottsförbund, på marknaden bestäms de av nationella och internationella lagar, och kompletteras ofta med andra slag av frivilliga regler, till exempel branschregler eller standarder. Dessutom finns på alla områden en mängd informella normer för vad som anses vara lämpligt och acceptabelt beteende. Brott mot dessa regler åtföljs av sanktioner. Om konkurrenterna inte följer dessa regler kan marknaden förlora sin legitimitet – det vill säga den allmänna uppfattningen om att det är en ”sund” marknad – och därmed förlorar allmänheten intresset för marknaden i fråga (Ingram & Inman 1996). I kapitel 4 behandlar vi utförligare hur konkurrens regleras för att vara legitim.

Hur fungerar konkurrens?

För att bättre förstå hur konkurrens används som styrform är det nödvändigt att problematisera, det vill säga ställa kritiska frågor kring, hur konkurrens uppstår och hur den fungerar. Det låter ju enkelt att konkurrens är en rivalitet som uppstår kring en knapp resurs. Men som grubblande Greta i vår fiktiva kommunledning i inledningen uppmärksammade försvinner enkelheten ganska snart om vi ställer mer konkreta frågor: Om man nu vill skapa konkurrens där det inte tidigare funnits – till exempel mellan dotterbolag i en koncern eller för järnvägen i Sverige – räcker det att se till att någon resurs blir knapp? Blir det konkurrens då? Och, i så fall, hur gör man en resurs knapp? Om man nu lyckas skapa konkurrens, kommer den att vara för evigt?

För att skapa ordning kring dessa frågor börjar vi med att ”plocka isär” definitionen av konkurrens så att vi ser vad, exakt, den innefattar för att därför bättre förstå vad som krävs för att konkurrens ska uppstå. Någon behöver, i *relation* till någon annan, *sträva efter* (vilja ha) något åtråvärt som inte alla kan få (en knapp resurs). De mest elementära beståndsdelarna i konkurrens är således någon med en vilja och kapacitet att agera i enlighet med viljan (*aktörskap*), något att åtrå som anses vara knappt (en *resurs*) och en upplevd känsla av att någon annan vill ha samma resurs (en *relation*). En första, och fundamental, insikt är

att de aktörer, resurser och relationer som krävs för konkurrens inte är "naturligt förekommande" – det är inte nödvändigtvis något som "bara finns" i samhället utan är ett resultat av medvetet organiserande. En andra, påföljande, insikt är att eftersom konkurrens är organiserat och all organisering är *försök* till ordning, är organisering av konkurrens alltid ett försök till konkurrens; det vill säga, det är inte säkert att det blir konkurrens bara för att den som styr vill det. I följande avsnitt behandlar vi hur aktörskap, resurser och relationer organiseras i försök att skapa konkurrens.

Aktörer, resurser och relationer organiserade för konkurrens

Ett första steg i skapandet av konkurrens är att se till att det finns *aktörer* som kan konkurrera. Aktör är ett centralt men komplext begrepp och kommer därför att behandlas mer utförligt i kapitel 5. Vi nöjer oss här med att i korthet konstatera att en aktör är någon (individ eller organisation) som har legitim rätt att agera. Aktörer organiseras fram genom att utrymme skapas i till exempel lagar och förordningar. När det gällde övergången från att skolverksamheten utfördes av agenter (skolor som var del av kommunal förvaltning) till aktörer (självständiga skolor som kan konkurrera) krävdes att skolor till exempel blev egna resultatenheter och fick mandat att till viss del planera själva, samt – vilket var fallet i många kommuner – att man tillät etableringen av nya organisationer som kunde agera som konkurrenter (så kallade friskolor). Man kan tänka att detta inte är ett större problem, men som vi diskuterar i kapitel 5 innebär det en långtgående organisering för att skapa aktörer där det tidigare inte funnits några.

Den andra centrala delen i konkurrens är att den gäller något *knappt och åtråvärt*. Den typ av *resurs* vi oftast tänker oss är materiell: konsumentens pengar, elevens skolpeng eller leverantörens råvara. Dessa resurser är viktiga i den meningen att de har ett instrumentellt värde – de kan användas för att åstadkomma något (pengar i sig är inte åtråvärda, utan det som är åtråvärt är vad man kan åstadkomma genom att

använda pengar). Resursens knapphet är också en viktig aspekt. Det räcker inte att resursen är ändlig, utan den måste även vara knapp i förhållande till efterfrågan för att konkurrens ska uppstå. Talar vi om idrottstävlingar är detta självklart; i varje tävling finns bara en förstaplats (för varje tävlingskategori) – det är ju en av poängerna med tävlingar. I andra fall är det inte nödvändigtvis lika klart. Konsumentens pengar är åtråvärda för ett företag, men om det finns tillräckligt med pengar i marknaden så att alla företag kan sälja så mycket de vill blir det ingen konkurrens. Snabbt växande marknader kännetecknas därför vanligtvis av låg grad av konkurrens. Om antalet barn i skolåldern ökar snabbare än kapaciteten i skolorna kan byggas ut blir det mindre konkurrens mellan skolorna – men konkurrensen mellan eleverna om att få plats på en viss skola ökar. Knapphet och åtråvärdhet hör ofta ihop, så att något blir åtråvärt när det är knappt, men det kan naturligtvis vara det motsatta förhållandet: att något blir knappt för att det är åtråvärt. Resursen atmosfäriskt utrymme att släppa ut växthusgaser i ansågs till exempel inte ens vara en resurs innan den, genom skapandet av klimatavtal om begränsningar i det tillåtna utsläppet, blev knäppt.

Konkurrens kan även formas kring immateriella resurser. Konkurrens finns, som vi konstaterade i kapitel 1, även utanför marknaden. Den kände tyske sociologen Georg Simmel (2008) såg i konkurrens en av de fundamentala formerna för mänsklig relation. Som styrform återfinns konkurrens bland annat i vårt demokratiska system (Schumpeter 1942) och inom idrotten. Rätten att styra ett land eller förstaplatsen i en fotbollsturnering är inte i sig materiella resurser, men de är ändå knäppa resurser som konkurrens kan skapas kring. Resursen är i stället immateriell, en legitim rättighet (att styra) eller statusen som kommer av att vinna en turnering. Till skillnad från pengar, som har ett instrumentellt värde, kan status ha ett värde i sig, men immateriella resurser kan även, i vissa fall, omvandlas till materiella resurser. Den totala prissumman i UEFA Champions League var 2016/2017 omkring 1,4 miljarder euro, varav vinnaren fick omkring 50 miljoner euro. Men dessutom ger vinsten en förstärkt status som kan omvandlas till ännu mer pengar, bland annat genom sponsorkontrakt. I andra fall kan mate-

riella resurser omvandlas till immateriella resurser. Sociologen Pierre Bourdieu (1984) skriver om hur materiella och immateriella resurser kan omvandlas till varandra genom olika omvandlingsstrategier. När man tänker på konkurrens som styrform är det viktigt att vara klar över vilken typ av resurs det är man tänker sig ska vara i fokus för konkurrensen, om den kan tänkas omvandlas och hur omvandlingsstrategier i så fall kan påverka styrningen.

Ytterligare en viktig distinktion när det gäller resurser är huruvida de kontrolleras av en *tredje part* – såsom en kund/klient/brukare – eller om de är direkt tillgängliga för de konkurrerande. En stor del av litteraturen inom företagsledning och strategi missar denna viktiga distinktion och verkar utgå från att det alltid handlar om resurser som är direkt åtkomliga för den som ”vinner” konkurrensen (jfr Chen & Miller 2012). Det enklaste fallet, till exempel blåbär i skogen, finns tillgängliga för de plockare som kommer först; det handlar bara om att vara ute i skogen vid rätt tidpunkt när bären är mogna men innan andra plockare hunnit dit. Vinnaren i konkurrensen får resursen. I många andra fall är tillskansandet av resursen i fråga mer komplex, då resursen kontrolleras av en tredje part – till exempel en kund som bestämmer över sina pengar, eller en väljare som kontrollerar sin röst. När det gäller denna typ av resurs måste den vinnande konkurrenten inte bara vara snabbare än de andra, utan måste även få kunden eller väljaren att vilja spendera sina pengar eller rösta. I de flesta fall har kunden möjligheten att avstå från köp eller välja en annan produktkategori, och väljaren kan ligga hemma på soffan.

Enligt Georg Simmel (2008) är det just beroendet av en tredje part som gör att konkurrens blir mer samhällseligt konstruktiv än en direkt konflikt när två aktörer tävlar om att nå resursen. När säljaren inte bara behöver vara snabbare eller bättre än sin konkurrent utan även måste tilltala köparens begär sätts, enligt Simmel, en process i gång där säljaren tvingas föreställa sig kundens innersta önskningar – vilket kan leda till att utvecklingen av produkten blir mycket bättre. Simmel såg denna process som en enkelriktad väg, där kundens önskan kommer först och säljaren anpassar sig. Genom att läsa modern marknadsföringslitteratur kan vi se att relationen är mer komplex än så,

och säljaren försöker ofta skapa och forma kundens önskemål genom reklam och information.

En viktig sak att komma ihåg är att resurser och deras knapphet är ett resultat av *organisering*. Man tänker ofta att resurser ”finns där” och att de är ”knappa” i någon objektiv mening, men när man tittar närmare ser man att de uppfattas som knappa på grund av medveten organisering. Pengar är en knapp resurs för att det finns en centralbank eller annan organisatör som beslutat att tillgången ska vara begränsad och att inte vem som helst kan skapa nya – då skulle knappheten försvinna, och även deras värde som resurs. Man kan se från det fluktuerande priset på råolja att det inte alltid är enkelt att veta exakt hur knapp en resurs är, eller om den ens är i någon reell mening ändlig. Ett monopol, eller en kartell, är ett vanligt sätt att organisera knapphet på. De Beers försök till diamantmonopol och oljekartellen Opec har som idé att organisera knapphet, genom att reglera tillgången på diamanter och olja för att öka konkurrensen mellan deras kunder – och därmed priserna.

En sista beståndsdel i konkurrens är att det finns en *relation* mellan dem som konkurrerar. Vanligtvis brukar man inte bry sig så mycket om att definiera vilken relationen är, utan helt enkelt utgå från att konkurrens innebär att flera aktörer på något vis är automatiskt relaterade i deras gemensamma beroende av en knapp resurs. På ett sätt är det en enkel fråga: Är två eller fler aktörer beroende av samma knappa resurs eller inte? Och om så är fallet, innebär det att livschanserna för den ene påverkas av hur mycket av resursen som den andre använder? Detta är den typiska definitionen av konkurrens som används inom biologin när det gäller djurarter, men som också är vanlig inom ekonomisk teori.

När vi är intresserade av konkurrens som styrform så förutsätter vi att konkurrens inte bara inverkar på organisationens överlevnadsförmåga, utan att den även påverkar dess beteende: det är själva meningen med att styra. I det fallet räcker det inte med att definiera konkurrens som ett gemensamt resursberoende; konkurrens måste i det fallet definieras som att konkurrenten är *medveten* om att det finns ett resursberoende som är delat med någon annan aktör (Dennis 1975). I teoribildningarna finns två sätt att definiera konkurrens: antingen som ett delat resursbehov

eller som en medvetenhet/föreställning om ett sådant delat resursbehov (Hirshleifer 1978). I en perfekt värld stämmer dessa definitioner helt överens: de som delar ett resursberoende är också fullt medvetna om det. I verkliga livet är detta dock ytterst osannolikt.

Coca-Cola är väl medvetna om de har en konkurrensrelation till Pepsi när det gäller kunder som vill dricka läsk – kunderna som vill dricka läsk är alltså den gemensamma knappa resurs som de båda är beroende av. Men Coca-Cola kan svårligen känna till *alla* de konkurrensrelationer de befinner sig i, helt enkelt för att det skulle kräva att de har fullständig information om vilka alternativ till att dricka läsk som alla potentiella kunder har. Vissa väljer mellan colsorter, men för andra står valet mellan cola och vatten eller cola och mjölk, cola och kokosnötsvatten eller cola och ingenting. Möjligheterna är omöjliga att överskåda för en marknadsaktör. På samma sätt kan en akademiker som konkurrerar om statliga forskningsanslag knappast vara medveten om alla konkurrensrelationer som hen befinner sig i. Akademikern konkurrerar med andra akademiker, men även med försvaret, barnomsorgen, biblioteken och alla andra möjliga användningsområden för statliga medel. När man drar saken till sin spets är det klart att en fullständig bild av vilka konkurrensrelationer som finns inte är realistisk. Om den vore realistisk vet vi från beslutsteoretisk forskning att det vore omöjligt att agera rationellt med hjälp av informationen (Simon 1991).

Vid en första anblick kan det synas konstigt att aktörer skulle kunna vara omedvetna om att de konkurrerar om resurser med andra, men det är inte ovanligt när ekonomin är global eller när teknologiska förändringar leder till så kallade branschglidningar. Konkurrerar till exempel Ericsson främst med Siemens och Nokia, eller är det Google och Apple som är huvudkonkurrenterna? Historien är full av stora företag – Facit, Kodak, Nokia, Polaroid – som dukat under i konkurrensen främst på grund av att de inte förstått vilka som var deras konkurrenter (se t.ex. Henderson & Clark 1990 eller Tripsas & Gavetti 2000).

Från empiriska studier vet vi att aktörer är pragmatiska och mycket begränsade i hur de förstår sina konkurrensrelationer (Hodgkinson 1997, Kaplan 2011). Företagsledare som behöver besluta om hur man ska

agera i konkurrens definierar ofta ett fåtal konkurrenter, och när dessa riktar in sitt konkurrensbeteende mot varandra skapar de en gemensam förståelse inom vad som kallas *kognitiva konkurrensgrupper* (*cognitive competitive communities*) som kan bli självförstärkande i den meningen att man underbygger varandras idé om vilka som är konkurrenterna – oavsett vilka som i någon verklig mening är konkurrenter (Porac & Baden-Fuller 1989, Porac m.fl. 1995). Vi diskuterar vidare i kapitel 8 vilka effekter detta har på hur konkurrens utspelar sig.

Vi har hittills utgått från att en konkurrensrelation kan uppstå mellan faktiska aktörer. Men en konkurrenssituation kan också uppstå även om det bara finns en aktör på en marknad. Inom ekonomisk teori talar man om *contestable markets* (Baumol 1982) eller, fritt översatt, *bestridbara marknader*. I vissa fall kan det finnas en ensam aktör, men om inträdesbarriärerna för nya konkurrenter inte är alltför höga – det vill säga om det inte är alltför svårt för en ny aktör att komma in på marknaden – kan ett reellt *hot* om konkurrens leda till att den enda aktören på marknaden beter sig som om det var en konkurrenssituation, och därmed avstår från att ta ut överpriser. Åberg med kollegor (2016) beskriver en annan variant av bestridbar marknad, där det inte så mycket handlar om att potentiella konkurrenter ger sig in på en marknad – i detta fall fjärrvärme – utan snarare om att hotet mot de aktörer som kan tänkas utnyttja sin ställning ligger i ett hot om pris- och annan reglering. Den huvudsakliga poängen med begreppet bestridbar marknad är att så länge det finns ett trovärdigt hot om nya aktörer så kommer existerande aktörer att bete sig som om de befann sig i konkurrens – även om de råkar vara ensamma.

Av detta följer att det inte bör antas att den konkurrens som avser att *styra aktörers beteende* uppstår bara för att aktörer delar beroendet av en knapp resurs. För att konkurrens som avser att styra aktörers beteende ska kunna uppstå behöver relationen innefatta en medvetenhet om att så är fallet. Detta får även viktiga implikationer för hur konkurrensdynamiken utspelar sig, en fråga som vi återkommer till i kapitel 8.

Styrning på flera nivåer

Hittills har vi diskuterat att konkurrens är begreppsmässigt komplext, vilket skapar en del osäkerhet när det gäller hur den fungerar som styrform. Genom att gå på djupet med definitionen av konkurrens har vi visat att konkurrens kräver organisation, och att det inte alltid ska antas att alla försök att styra organisationers beteende med konkurrens lyckas. Nu ska vi ta ett steg till och introducera en ytterligare, och mycket viktig, egenhet med konkurrensstyrning: att den verkar på både *enhetsnivå* och *gruppnivå*, det vill säga både för den enskilda organisationen och för gruppen av organisationer.

Vår tidigare diskussion om att aktörerna måste vara medvetna om att de delar ett resursbehov för att konkurrensen ska styra deras beteende handlar om styrning av enskilda organisationer. Om vi vill att konkurrens ska få en organisation att bli mer innovativ eller effektiv *som organisation* så behöver den "känna sig" som en konkurrent, annars blir det ingen effekt av styrningen. Men, och detta är viktigt att notera, konkurrens som inte är uppfattad av aktörerna kan ändå styra utvecklingen på gruppnivå, och ofta över en längre tidshorisont. Ett delat resursberoende, vare sig det är förstått eller inte, påverkar fortfarande aktörernas överlevnadschanser, och i det långa loppet styr det därmed verksamheten genom att förändra sammansättningen av aktörer.

Detta är på ett sätt självklart. Även om alla skolor inte förstår att de konkurrerar med varandra så kommer viss utslagning att ske av de skolor som inte klarar av att hävda sig. På samma sätt omformas branscher av konkurrenstryck, och vissa typer av organisationer, som skrivmaskinstillverkare, försvinner. I det långa loppet förändras således sammansättningen av skolorna i kommunen så att de som är bäst anpassade för att hävda sig i konkurrensen utgör en större andel (jfr Hannan & Freeman 1977). Detta kallas i ekonomiska termer *kreativ förstörelse* (Schumpeter 1942), vilket har en positiv genklang. När Joseph Schumpeter talar om kreativ förstörelse använder han metaforen om den kreativa förstörelsens vindar (*the gales of creative destruction*), som om det vore ett naturfenomen. Enligt vår definition är stormens

härjningar inte ett naturfenomen, utan snarare ett resultat av att någon öppnat fönstret för att släppa in vinden att städa. Vi återkommer till denna fråga i det avslutande kapitlet.

Styrning genom organiserad konkurrens

Vi har nu den begreppsliga apparaten för att kunna diskutera konkurrens som en av många styrformer. Konkurrens är en relation mellan aktörer som upplever att de delar ett beroende av en knapp och åtråvärd resurs. Resursen i fråga kan, men behöver inte, kontrolleras av en kund. Allt detta kommer inte naturligt eller spontant utan måste organiseras fram. Genom att det är en organiserad aktivitet är det ett försök, det vill säga något som inte alltid lyckas. Det innebär även att ansvaret för resultaten av att använda konkurrens som styrform, bra som dåliga, i slutänden ligger hos dem som tagit beslutet att använda sig av just den styrformen. Det är en vanlig missuppfattning att styrning genom konkurrens innebär att konkurrensorganisations (stat, kommun, företagsledning) "abdikerar" från sitt ansvar genom att införa konkurrens som på något sätt "sköter sig själv" (Lewin m.fl. 2014). I själva verket är det så att styrningen fortsätter genom sättet som konkurrensen organiseras på. Styrning genom konkurrens är alltså inte ett införande av "djungelns lag" eller en avsaknad av ordning, och det bör inte heller saknas ansvar för utfallet.

Kontinuerlig och episodisk konkurrens

Innan vi går vidare behöver vi ytterligare några begrepp som pekar på viktiga skillnader mellan olika slags konkurrens. Först gäller det begreppen *kontinuerlig* respektive *episodisk* konkurrens. Den senare typen kallades av Chadwick (1859) "competition for the market" (konkurrens *om* marknaden), i kontrast till den kontinuerliga konkurrens som finns på många andra marknader, till exempel livsmedelshandeln, som Chadwick kallade "competition in the market" (konkurrens *på* marknaden). Hood (1998) använde i stället begreppen *kontinuerlig* respektive

periodisk konkurrens för att beteckna dessa olika typer. Både episodisk/periodisk och kontinuerlig konkurrens är betydelsefulla, men de fungerar på olika vis och har olika effekter som styrformer, så därför är det viktigt att hålla isär dem.

Skillnaden mellan kontinuerlig respektive episodisk konkurrens är hur ofta kunden gör ett val och om dessa val är sammanlänkade på något vis. Vissa typer av transaktioner är enstaka transaktioner som sker ofta utan kopplingar vare sig bakåt eller framåt i tiden. Detta gäller väldigt många varor och tjänster, till exempel en konsuments inköp av livsmedel. Konsumenter kan byta butik varje gång de handlar och har inga förpliktelser att återkomma till samma butik nästa gång de ska handla mat. I realiteten kan det finnas praktiska bindningar, i form av geografisk närhet, sortiment eller prisläge, eller till och med av emotionell karaktär ("Jag handlar alltid på Coop/Ica") som gör att många konsumenter i praktiken har bestämt sig en gång för vilken affär de vill gå till, och sedan för det mesta frivilligt återkommer till en eller några få butiker. Men formellt finns inga bindningar, och konkurrensen på denna typ av marknader är därför av den kontinuerliga sorten.

Andra produkter har en mycket tydlig koppling över ett visst tids-
spann. Det gäller exempelvis de flesta former av abonnemang, och innebär att produkten (varan eller tjänsten) i fråga levereras under en viss bestämd, avtalad, period. Ett annat exempel är försäkringar, där de flesta som tecknar en hemförsäkring gör det för en bestämd period, oftast ett år. När försäkringen tecknats övergår konkurrensen från att vara aktuell och reell till att bli latent eftersom försäkringstagaren normalt inte byter till ett konkurrerande försäkringsbolag innan avtalsperioden är slut och kunden åter ska välja bolag, såvida hen inte vill ha en dubbel försäkring. Denna typ av konkurrens kallas episodisk, just för att den inte är aktuell hela tiden utan bara vid vissa tillfällen.

Konkurrensen vi talar om dagligdags är ofta den kontinuerliga konkurrensen: företaget som försöker vinna kunder eller vårdcentralen som försöker locka till sig vårdtagare varje dag. Den episodiska konkurrensen kan exempelvis vara, som vi nyss nämnde, konkurrensen mellan försäkringsbolag om hemförsäkringar, konkurrensen mellan politiska

partier vid valen vart fjärde år eller konkurrensen mellan vårdbolag som vill vinna en upphandling som ger dem fleråriga kontrakt på äldreboenden. Konkurrensen, när aktörerna ”tävlar” mot varandra, sker före valet av försäkringsbolag, parti eller vårdgivare. Efter att valet är gjort är konkurrensen mer eller mindre latent till nästa gång köparen/väljaren (av försäkring, parti, äldreomsorg) ska välja. Sedan är förstås många situationer en blandning mellan dessa två: skolor konkurrerar främst vid höstens antagning, men det finns också möjlighet för elever att byta under skolarbetet, även om det inte är lika vanligt.

I fråga om hur konkurrensen fungerar är den stora skillnaden i styrning att episodisk konkurrens ger ett visst mått av *fredning* från konkurrens under vissa tidsperioder, vilket inte kontinuerlig konkurrens gör. Detta gör att man kan organisera konkurrens som episodisk eller kontinuerlig för att uppnå olika mål med styrningen. När det behövs stora investeringar och där det finns en fördel i storskalighet kan episodisk konkurrens vara nödvändig för att investeringen över huvud taget ska komma till stånd. Om inte investeringen tillåts vara fredad från konkurrens under en viss period vill ingen ta risken till den stora investering som behövs. Detta är det grundläggande argumentet för att ibland organisera monopolsituationer inom till exempel stora infrastruktursystem (Demsetz 1968). Ett exempel på ett sådant monopol är Arlandabanan – snabbtåget mellan Stockholm och Arlanda – där företaget A-train som byggt banan fått rätt att trafikera banan under fyrtiofem år. Företaget är även skyddat från konkurrens genom att de har rätt att ta ut en extrakostnad från andra tågoperatörer som vill trafikera banan (Riksrevisionen 2016). Patentsystemet är på liknande sätt en reglering som organiserar konkurrens som episodisk: innan patentet godkänts finns det konkurrens om vem som kan hitta på en bra lösning, men när någon fått patent ska konkurrensen om lösningen på just det problemet upphöra så länge som patentet gäller. Även här är resonemanget att det krävs en viss period av fredning för att aktörer ska våga investera i forskning och utveckling (Jorde & Teece 1990).

Perfekt och imperfekt konkurrens

En vanlig källa till förvirring är att man ibland talar om konkurrens som ”perfekt”. *Perfekt* konkurrens är framför allt ett nationalekonomiskt teoretiskt begrepp, men det är viktigt eftersom det tillhör den teori-bildning som ligger till grund för en stor del av det politiska beslutsfattandet. Perfekt konkurrens skiljer sig betydligt från det som i dagligt tal brukar menas med konkurrens. Perfekt konkurrens är ett tillstånd då ingen marknadsaktör enskilt kan påverka priset på en produkt som säljs (Stigler 1957). Utbud och efterfrågan är i jämvikt med ett stabilt pris. En förutsättning för detta är att alla aktörer har fullständig information om alla möjligheter för och önskemål hos alla andra aktörer – i nuläget och i framtiden; ekonomin är således fullständigt genomlyst. En ekonomis alla produktionsfaktorer är i ett sådant tillstånd utnyttjade på bästa möjliga sätt – det finns inga sätt att öka effektiviteten eller nyttan. På så sätt är perfekt konkurrens användbart som en definition av hur bra det skulle kunna bli om allting var perfekt, ett slags vision (Dennis 1975, McNulty 1967, Stigler 1957).

På ett mer alldagligt plan är det missvisande att använda detta konkurrensbegrepp i samma anda som vi dagligdags talar om konkurrens. Som påpekades av nationalekonomen Friedrich Hayek redan 1945 utmärks ett tillstånd av perfekt konkurrens av en fullständig avsaknad av det vi vanligen förknippar med konkurrens. Perfekt konkurrens är ett tillstånd, medan det vi vanligen menar med konkurrens är en process där konkurrenter kämpar om att bli sedda som den mest attraktiva. Om ingen aktör kan göra något för att förändra priset på produkten som säljs så spelar de aktiviteter som vi tänker på som konkurrens – prissänkning, effektivisering, innovation, marknadsföring – ingen roll. I stället talar ekonomer som är intresserade av faktisk konkurrens om *imperfekt* konkurrens, vilket innebär konkurrens mellan aktörer då villkoren för perfekt konkurrens (främst fullständig information) inte är uppfyllda. Om man inte utgår från att alla vet allt om alla andra innebär det att ekonomin kanske inte i alla lägen är fullständigt effektiv, men det betyder även att det finns utrymme för att några är bättre informerade än

andra, eller att de vet bättre hur informationen ska användas, för att ge konkurrensfördelar. Konkurrens är då i stället för ett tillstånd en *process* som uppstår i en rivalitet mellan aktörer som alla söker efter att hitta mer effektiva användningsområden för resurser. När vi i den här boken talar om konkurrens menar vi imperfekt konkurrens och konkurrens som en process.

*

I nästa kapitel jämför vi konkurrens som styrform med hur styrning utan konkurrens skulle fungera. Efterföljande kapitel behandlar sedan hur aktörer skapas och vilka effekter styrning genom konkurrens kan tänkas få på organisationer och individer.

Konkurrens som styrform

3

Styrning av organisationer är ett mycket omfattande litteraturområde med mängder av forskning som definierar olika former av styrning eller rekommenderar den ena eller den andra styrformen (för översikter, se t.ex. Anthony m.fl. 2014, Malmi & Brown 2008). Mycket av denna litteratur tar den enskilda organisationens perspektiv och behandlar styrning *inom* organisationer som agerar på konkurrensmarknader. Här ingår konkurrens nästan alltid som ett slags förutsättning eller underliggande tema i meningen att om ”den som ska styras” inte i tillräckligt hög grad agerar eller presterar i enlighet med ”den styrandes” vilja, så kommer ”den som ska styras”, oavsett om det rör sig om en individ eller enhet, på sikt att bytas ut eller få sämre villkor än någon som agerar eller presterar mer i enlighet med ”den styrandes” vilja. Detta gäller exempelvis oavsett om vi talar om *prestationsstyrning* (*output control*), vilket innebär att man mäter sådant som det ekonomiska resultatet, hur många kunder som expedierats och hur nöjda de har varit, eller om vi talar om *beteendestyrning* (*behavioral control*), som riktar in sig på hur arbetet utförts snarare än utfallet av detsamma. Det grundläggande antagandet är alltså att det finns en konkurrens om jobben eller uppdragen, vilket gör att ”den som ska styras” inte fullständigt kan strunta i ”den styrandes” vilja.

Vårt primära intresse är styrning av organisationer, det vill säga hur

en huvudman – alltså någon med ansvar för ett helt verksamhetsområde – styr de enheter som utför verksamheten. Huvudmannen kan vara en stat, en kommun eller ett huvudkontor i ett multinationellt företag med ansvar för hur företagen inom landet, verksamheten i kommunen eller dotterbolagen i koncernen fungerar som helhet. Denna typ av styrning diskuteras ofta inom statsvetenskapen eller i litteraturen kring offentlig ekonomi. Ett exempel är litteraturen som behandlar det som kallas New Public Management-reformerna, som infördes i offentlig sektor under 1980- och 1990-talen. NPM-reformerna var ett försök att förbättra styrningen av hela sektorer av samhället – vård, utbildning och annan offentlig verksamhet (Christensen & Lægreid 2011, Hood & Dixon 2015). I NPM-reformerna ingick konkurrens som en viktig del i de kluster av styrmodeller som infördes, även om det inte var den enda förändringen som NPM innebar (Le Grand 2009). Tillsammans med sådant som kontraktsstyrning, marknadsorientering, prestationsmätningar, kostnadskontroll samt management och ledarskap var det meningen att konkurrensutsättning skulle öka effektiviteten och kvaliteten på de varor och tjänster som finansierades med offentliga medel.

För att kunna diskutera vad det innebär att styra med konkurrens behöver vi kontrastera styrning med konkurrens med andra sätt att styra. Väl medvetna om att styrning vanligtvis sker genom ”paket” av flera olika styrtekniker eller modeller (Malmi & Brown 2008), väljer vi ändå av pedagogiska skäl att tala om två distinkta typer av styrning: styrning med konkurrens och styrning utan konkurrens. Det senare kallar vi för *planstyrning*. Vår karakterisering av konkurrens- och planstyrning är idealtyper, det vill säga teoretiska renodlingar som inte återfinns i sin rena form i verkligheten men som tjänar syftet att belysa viktiga poänger just genom sin teoretiska renhet.

Planstyrning

För att klargöra vad det innebär att styra med konkurrens är det nyttigt att ställa sig frågan: Hur ser styrning *utan* konkurrens ut? Styrning handlar, i grund och botten, om att ställa upp mål och se till att det finns

medel att nå dessa mål (Le Grand 2009). En grundmodell för styrning är den *direkta* styrformen, där mål och medel fastställs av en huvudman (Mintzberg 1983), och detta kallas ofta för planstyrning. Planstyrningen i sin rena form behöver inga inslag av konkurrens, och planekonomier (såsom forna Sovjetunionen) sågs historiskt därför som motpolen till marknadsekonomier (som USA) (Schumpeter 1942). Sverige klassades som en "blandeekonomi", då vi sedan länge haft stora inslag av både plan- och konkurrensstyrning.

De flesta styrmodeller, och det gäller oavsett om vi talar om prestationsstyrning eller beteendestyrning, kan inrymmas i det vi kallar planstyrning. Planstyrning, trots de ideologiska övertoner som det ofta förknippas med, är en grundform för all styrning inom organisationer och även av organisationer i vissa sektorer. Försvar och kritisk infrastruktur, såsom elförsörjning, är i de flesta samhällen planstyrda (Demsetz 1968). Olika styrmodeller innehåller olika styrmedel eller "styrspakar". En minimalmodell för planstyrning bör innehålla åtminstone fyra sådana styrspakar:

- *uppdrag eller mål* (vad ska åstadkommas)
- *definition av enheterna som ska utföra uppdraget*
- *regler och normer* för vilka metoder som är tillåtna eller påbjudna för att uppnå målet
- *resurser och teknik som tilldelas* för att uppnå målet (resurser för aktiviteter).

Den uppsjö av styrformer som finns – till exempel byråkrati, målstyrning, teknikstyrning eller regelstyrning – kan alla karakteriseras i termer av hur stor vikt som läggs vid de olika styrspakarna och hur de operationaliseras. En verksamhet som består av ett flertal enheter eller organisationer, till exempel skolorna i en kommun eller dotterbolagen i ett privat företag, kan styras genom att mål för verksamheten sätts, enheterna definieras (ska skolorna eller dotterbolagen vara separata eller ska de agera som en gemensam grupp?), resurser tilldelas och ett regelverk skapas som reglerar på vilket sätt målet får uppfyllas.

Målet sätts då för hela organisationen, det vill säga alla underenheterna tillsammans. Skolverksamheten i kommunen ska jobba mot en likvärdig utbildning för kommunens alla elever, och dotterbolagen i koncernen ska sträva efter att uppnå de mål som koncernledningen satt. På liknande sätt gäller att reglerna för hur dessa mål ska uppnås är harmoniserade mellan de olika enheterna. Det finns inte någon egentlig nödvändighet att differentiera mål eller regler för enheterna. Reglerna kan vara mer eller mindre detaljerade. Mintzberg (1983) skiljer mellan standardisering av arbetsprocesser, alltså sådana regler som uttrycks i manualer och instruktioner och som finns på de flesta arbetsplatser, och standardisering av färdigheter och kvalifikationsgrad hos medarbetarna (*input skills*), alltså den sorts kunskap som bygger på inläring, träning och erfarenhet, och som inte minst är vanlig hos olika professionella yrkesgrupper som läkare, lärare och jurister. Denna typ av kompetens kan beskrivas som ett slags program som kan användas i olika arbetssituationer, men som kräver ett utvecklat eget omdöme hos yrkesutövaren, som gör denne mer "självgående" och flexibel än den som är begränsad till att bara följa givna instruktioner. Till skillnad från standardisering av arbetsprocesser är kompetens något som man åtminstone delvis lär sig utanför den organisation där man är verksam, ofta i samband med en högskoleutbildning.

När det gäller tilldelningen av resurser och teknik finns det i planstyrning vanligtvis en konfliktsituation mellan enheterna, då de alla får resurser från samma källa (Pfeffer & Salancik 1978). Principen för fördelning är en gemensam plan, det vill säga det är genom planering och beslut från organisationens ledning (kommunstyrelse eller huvudkontor) som resurser fördelas i en budgetprocess med tanke på hela organisationens bästa. Enskilda underenheter kan stå för enskild resursinhämtning, till exempel ett dotterbolag som säljer produkter utanför koncernen, men i planstyrning bestäms resurstilldelningen till enhetens verksamhet i budgetprocessen inte i relation till resursinhämtningen utan i relation till ledningens syn på behovet av resurser i de olika enheterna.

Ett utmärkande drag för planstyrning är att de som styrs är *agenter*

– individer eller organisationer med mycket beskuren kapacitet och frihet att agera och ta initiativ. Agenten ska utföra planen, men är inte given uppdraget att utveckla eller förändra planen. När vi talar om organisationer som är agenter så brukar vi se dem som ofullständiga organisationer eftersom de saknar sådant som egen ledning och har oklara gränser gentemot andra agenter (Brunsson & Sahlin-Andersson 2000). Ett dotterbolag som bara har till uppgift att sälja moderbolagets produkter på en marknad i enlighet med en fastställd plan är en typisk agent, och behöver ingen strategi eller produktutvecklingsavdelning eller ens en ledning, utan bara en säljkår. På liknande sätt kan en organisation som tidigare var en del av en kommunal verksamhet sakna klara gränser mot andra kommunala organisationer inom samma verksamhetsområde. Utan ansvar för att utveckla verksamheten behövs ofta inte en egen ledning (ibid.).

Planstyrning kräver betydande organisering, engagemang och resurser från huvudmannen (Mintzberg 1983). Det måste beslutas vilka agenterna ska vara, vilka deras roller ska vara och på vilka grunder resurser ska fördelas mellan olika agenter. Förändringsinitiativ när det gäller regler och mål ligger på huvudmannen, eftersom agenten i de flesta fall inte har resurser att bedriva utvecklingsarbete. Fördelning av resurser innebär ofta en konfliktsituation mellan agenter, där huvudmannen är den ansvariga och behöver hantera konflikten. Ansvar för att matcha agenterna mot det behov av tjänster från agenterna som till exempel en befolkning kan ha ligger även det på huvudmannen. När det gäller ansvaret för verksamheten och dess kvalitet ligger det tydligt på huvudmannen, då en agent inte gärna kan hållas ansvarig för det uppdrag eller de resurser som denna tilldelats.

Ser vi till verksamheter som planstyrts, till exempel den svenska vården (Axelsson 2000), har dessa ofta kritiserats för att vara ”byråkratiska” – med vilket menas stelbenta – och ineffektiva genom att verksamheten ”detaljstyrs” eller med andra ord styrs direkt (Anell & Claesson 1995). En ytterligare kritik mot planstyrning är att makten över verksamheten ligger hos huvudmannen i stället för hos den som ska dra nytta av verksamheten. Om en användare eller kund fritt får välja leve-

rantör anses det kunna stärka medborgarnas demokratiska inflytande – speciellt när det gäller offentliga tjänster (von Otter & Saltman 1991).

Styrning genom konkurrens

Om man inför konkurrens för att styra skolan eller dotterbolaget används delvis samma generiska styrspakar som vid planstyrning: mål, enheter, regler och resurstilldelning. Men en första och väsentlig skillnad gentemot planstyrningen är att de enheter som ingår i systemet inte längre kan vara agenter utan behöver bli *aktörer*. Till skillnad från agenten är aktören en individ eller organisation som är bemyndigad att ta initiativ. För att kunna hållas ansvarig för sina initiativ behöver aktören ha klara gränser mot andra aktörer. Aktörer är, som vi diskuterar djupare i kapitel 5, i högre grad fullständiga organisationer, då de behöver ha klara gränser, en egen identitet och en ledning för att kunna fungera som aktörer.

En andra mycket viktig skillnad är att resurstilldelningen inte sker genom en plan fastställd av huvudmannen, utan den är ett *utfall* av konkurrensprocessen. Vanligtvis tänker vi oss en ”någon” som avgör konkurrenssituationen: en kund som väljer mellan flera företag, eller en medborgare som väljer mellan flera vårdcentraler. För den enskilda skolan i kommunen är det antalet elever som kommer med en skolpeng som avgör resurstilldelningen, och för dotterbolaget kan det vara de uppdrag man kan vinna i konkurrens med andra bolag inom eller utanför moderorganisationen. Det är hur attraktiv enheten är i relation till konkurrenterna som avgör resurstilldelningen – inte ett beslut fattat på andra grunder. Märk att det hela tiden är en fråga om att vara attraktiv *relativt* de andra; om de andra är dåliga räcker det med att bara vara lite bättre, men om de andra är mycket bra räcker det inte att vara bra (Stiglitz 1992). En ytterligare aspekt av resurstilldelning och konkurrens är, som beskrevs i kapitel 2, att det krävs att resursen är *knapp* för dem som väntas konkurrera. Finns det fler elever än skolor, eller ett större utbud av produkter än köpare, blir konkurrensen i stället mellan eleverna eller köparna.

Konkurrens är en *indirekt* styrning eftersom resurstilldelningen sker utan att direkt blanda in huvudmannen; hur mycket än huvudmannen skulle vilja styra genom att fördela resurserna så är den styrspaken ”outsourcad” till kunden. Kvaliteten i resurstilldelningen, det vill säga hur väl resurstilldelningen återspeglar de olika enheternas bidrag utifrån huvudmannens perspektiv, beror då helt på hur nära kundens val ligger huvudmannens önskan. Från kundens eller tredje parts sida finns det två viktiga aspekter: dels är det en fråga om viljan och resurserna att *alls göra ett val*, dels handlar det om hur väl *valet som görs* överensstämmer med huvudmannens mål. Som vi diskuterar vidare i kapitel 7 vet vi från till exempel det svenska premiepensionssystemet att det ibland endast är en del av dem som kan välja som faktiskt vill välja. Och bland dem som väljer motsvarar inte heller alltid valet det som huvudmannen tänkt sig. Forskaren Jonas Vlachos (2012) diskuterar till exempel hur det i skolvalet kan finnas en motsättning mellan vad som anses önskvärt från de enskilda föräldrarnas perspektiv – till exempel en skolgång med andra från liknande bakgrund och så höga betyg som möjligt för barnet – och samhällets behov av att skolor är integrerade och att betyg återspeglar verklig kunskap. Huvudmannen organiserar ofta konkurrensen på ett sätt som ska minimera risken för ”dåliga” kundval. Exempelvis tillåts inte vissa typer av aktiefonder som anses för riskabla i premiepensionssystemet. En viktig del i att styra med konkurrens är således att se till att det finns en kund som är både kapabel och villig att ta på sig rollen som indirekt resursfördelare. Vi diskuterar vidare hur detta organiseras i kapitel 7.

Knapphet och resurstilldelning av tredje part mellan enheter är dock inte tillräckligt för att det ska bli konkurrens. Georg Simmel (2008) tar exemplet med ett lotteri. Där finns det ett antal lottköpare som alla vill ha samma knappa resurs: vinsten. Det är en speciell tredje part – lotteriorganisatören – som utser en vinnare, men det handlar ändå inte om konkurrens. Det som saknas, enligt Simmel, är lotterideltagarnas möjlighet att *påverka* tredje part. Man kan bara köpa en lott; det går inte att betala extra för lotten eller lova att dela en del av vinsten med organisatören. Ett andra villkor som behöver tillkomma för att resurs-

tilldelning av tredje part ska bli till konkurrens är alltså att de som tävlar om den tredje partens gunst har någon möjlighet att påverka beslutet genom sina handlingar.¹ Det är just i dessa handlingar som Simmel ser det samhälleliga värdet av konkurrens: när två strävar efter den tredjes gunst sänks priser och nya idéer föds.

För att det ska bli en konkurrenssituation måste alltså enheterna kunna *agera* för att vinna tredje parts, eller kundens, gunst. Häri ligger ytterligare en stor skillnad mot planstyrning. Agenten från planstyrningen är inte tillåten att agera utanför det som redan är planlagt; agenten är inte den *aktör* som krävs för att konkurrens ska uppstå. Om elever får välja skolor, men skolorna inte får eller kan ta några initiativ till att särskilja sig från andra skolor, blir det inte konkurrens utan ett slags planstyrning eftersom skolorna kommer att attrahera så många elever som planeringens förutsättningar tillåter. En av de mest genomgripande omorganiseringarna som krävs för att införa konkurrens är därför att göra om organisationer som tidigare varit agenter till aktörer – en process som i de flesta fall innebär reella organisatoriska ingrepp. Hur detta går till behandlar vi vidare i kapitel 5.

Att resurstilldelningen sker genom val av kunden och att enheterna är aktörer gör konkurrensstyrning till en mycket mer indirekt styrform än planstyrning. Planstyrning påverkar enskilda enheter genom att mål, regler och resurstilldelning förändrar beteendet. Som vi beskrev i kapitel 2 verkar konkurrensstyrningen däremot på *flera nivåer* samtidigt. Konkurrens påverkar enskilda enheter genom beteendeförändring, samtidigt som konkurrensen även påverkar sammansättningen av enheter eftersom vissa organisationer slås ut om de får för liten resurstilldelning. Eftersom det är aktörer och inte agenter som konkurrerar kan dessa bestämma sig för att köpa upp varandra, eller samarbeta och därigenom skapa större enheter än vad som var tänkt initialt. Detta kallas konsolidering av marknaden och diskuteras vidare i kapitel 8. Sammantaget

1 Intressant att notera är att den mest kända formella ekonomiska definitionen av konkurrens – perfekt konkurrens – innebär just frånvaron av möjlighet för den enskilda aktören att påverka valet på något vis. Vi diskuterar detta i sista avsnittet i kapitel 2.

betyder det att enhetsdefinitionen när det gäller konkurrensstyrning i många fall är a priori obestämbar (Dennis 1975). I planstyrning bestämmer man enheterna fullt ut, medan enhetsdefinitionen är en del av själva konkurrensprocessen. Att detta är en viktig fråga kan man se av att det är helt centralt i konkurrenslagstiftning vem som får köpa upp vem och hur få aktörer det får bli på en marknad. Vi behandlar denna fråga vidare i kapitel 4.

Även målformuleringen skiljer sig åt mellan plan- och konkurrensstyrning. I och med att de konkurrerande enheterna, som diskuteras ovan, kan ta initiativ och har vilja och förmåga att planera framåt, kan huvudmannens målformulering för verksamheten kompletteras av en *lokal* målformulering. Att de konkurrerande enheterna utvecklar egna mål är en viktig del i dynamiken och förändringsmöjligheterna i konkurrensprocessen, men det innebär även att det kan bli målkonflikter mellan den konkurrerande enheten och huvudmannens mål för *hela* verksamheten (jfr Ethiraj & Levinthal 2009).

Vissa regler fastställs likaså gemensamt för enheterna, men i jämförelse med planstyrning behöver de kompletteras med regler för vad som gäller konkurrensen *mellan* enheterna. Frågor som blir aktuella är till exempel om enheterna får samarbeta, och vilka sätt som är tillåtna när de konkurrerar. Sådana regler behövs inte vid planstyrning. När det gäller arbetsprocesser och kompetenskrav kan huvudmannen/uppdragsgivaren i viss mån ställa krav och påverka dessa. Till exempel kan en kommun ställa krav på att en leverantör av hemtjänst ska ha tillgång till sjuksköterskor, och formellt kan den ställa vittgående krav på styrning av interna arbetsprocesser. Men gör den det upphör poängen med konkurrensstyrning, eftersom leverantören då inte tillåts att vara aktör, utan förblir agent. Mer generellt kan sägas att konkurrens är en lösare styrform än planstyrning, och detta försöker man ofta åtgärda genom att organisera bort en del av friheten i konkurrensstyrningen genom till exempel regler och krav. Men ju mer organiserad konkurrensen blir, desto mer lik planstyrningen blir den, och då förlorar man ju en del av vitsen med att styra med konkurrens.

En jämförelse av styrning med och utan konkurrens

Vi sammanfattar diskussionen ovan i följande tabell.

Tabell 1 Jämförelse av styrformer.

	Plan	Konkurrens
<i>Den styrda organisationens relation till huvudmannen</i>		
	Agent	Aktör
<i>Huvudmannens "styrspakar"</i>		
Mål	Givet av huvudman	Kan ges av huvudman, men kan i delar även ändras av aktör
Utförande enheter	Bestäms av huvudman	Bestäms av aktörerna och konkurrensprocessen
Metod för utförande (regler och normer)	Bestäms av huvudman. Olika modeller: ▪ Processkontroll ▪ Output-kontroll ▪ Kompetenskontroll ▪ Teknikkontroll	Aktörens val. Kan organiseras av huvudman, till exempel genom krav på metod i kontrakt
Resurser	Fördelas av huvudman	Fördelas genom konkurrensprocessen, genom val som kund/tredje part gör

En första skillnad mellan planstyrning och styrning med konkurrens är den styrda organisationens relation till huvudmannen, som kan ta formen av *agent* eller *aktör*, där en aktör handlar och planerar mer självständigt. Aktörer har möjlighet att påverka sitt *mål*, vilket inte gärna agenter har eftersom de inte har samma handlingsfrihet. En utveckling av målet kan leda till en positiv utveckling av verksamheten eller till målkonflikter med huvudman. Huvudmannen kan bestämma *regler* för agenter men måste tillåta aktörer att själva bestämma en stor del av sina egna regler. Genom att aktörer utvecklar egna normer och regler kan konkurrens leda till en regeluppsättning som är bättre anpassad till

aktiviteten, eller till regler och normer som till och med står i konflikt med huvudmannens önskningsar. Det är ju ofta genom olika regler för arbetsprocesser och bemanning som konkurrenter kan skilja sig från varandra. Vid konkurrens behövs mer omfattande regler för hur konkurrensen ska organiseras och hur *enheterna* ska agera mot varandra. I konkurrens fördelas *resurserna* i enlighet med konkurrensprocessens resultat. Huvudmannen frångår sig dock inte resurstilldelningen fullständigt, men kontrollen byts från att vara direkt till att bli indirekt – genom regler och annan form av organisering.

Sammantaget är skillnaden mellan planstyrning och konkurrensstyrning framför allt att konkurrens ger utrymme för initiativ av olika slag från enheten som styrs, och att resurstilldelningen inte längre kontrolleras direkt av huvudmannen. Det är i olika typer av initiativ som möjligheterna till utveckling ligger, men även risken för oönskad glidning i mål, enheter och metoder. En indirekt kontrollerad resurstilldelning ger å ena sidan en tätare återkoppling mellan enhetens agerande och resurstilldelningen, men å andra sidan är resurstilldelningen ofta mindre förutsägbar än när den beslutas direkt. Osäkerheten, både från den styrande och den styrdes perspektiv, ökar således under konkurrens. Ytterligare en mycket viktig skillnad mellan styrformerna är att planstyrning verkar på enhetsnivå, medan konkurrens verkar både på enhetsnivå och (indirekt) på nivå för gruppen av enheter. Detta, i kombination med att aktörer kan välja att samarbeta eller köpa upp varandra, leder till att det är svårt att veta vilka enheterna kommer att vara över tid under styrning med konkurrens.

En vanlig och till synes enkel fråga är om det blir snabbare handling med konkurrens eller planstyrning. Givet den diskussion vi just haft kan vi nu se att det inte är en så enkel fråga, utan att det beror på. Å ena sidan brukar man tala om att organisationer som konkurrerar är snabbare att ställa om till ändringar i kundens behov eftersom de är närmare kunden. Å andra sidan är konkurrens en omständlig styrform att införa i och med att den kräver mycket organisering, samt att beslutsfattandet på systemnivå kan bli långsammare då beslutsfattandet är mer decentrali-

serat. Därför styrs samhällen vid kriser och krig ofta med centraliserad planstyrning, snarare än genom konkurrens.

I detta kapitel har vi jämfört hur det fungerar att styra verksamheter med en plan respektive med konkurrens. En av de viktiga poängerna vi vill göra i boken är att visa på att det inte bara finns skillnader i hur styrning genom plan och konkurrens fungerar, utan att det även kräver omfattande organisering att gå från den ena styrformen till den andra. Av pedagogiska skäl har vi ställt dessa två styrformer mot varandra som om de vore klara motsatser, men som vi konstaterat tidigare i boken är de allra flesta försök till styrning blandningar av olika styrformer. Detta kommer sig bland annat av att det krävs just stora omorganiseringar för att gå från en styrmodell till en annan, och därför sker sådana övergångar oftast i steg. Som avslutning på kapitlet vill vi illustrera hur en förändring från planstyrning till konkurrensstyrning kan gå till i verkligheten genom att beskriva hur styrningen av den svenska primärvården gått från en relativt renodlad planstyrning till en marknadsstyrning (Axelsson 2000). Exemplet bygger på Forssell och Norén (2018).

Exemplet primärvården: från integrerade sjukvårdsorganisationer till kundvalsmarknader

Den svenska primärvården har förändrats på många sätt under årens lopp, men under 1970-talet var den planstyrd. Nästan all primärvård bedrevs av vårdcentraler som ingick i en större landstingsgemensam planstyrd hälso- och sjukvårdsorganisation. Varje vårdcentral hade ansvar för ett visst geografiskt område, och patienterna hörde till den närmaste vårdcentralen. Från slutet av 1980-talet började vissa landsting experimentera med en så kallad beställar-utförarorganisation, där vissa enheter, bland andra vårdcentralerna, kallades utförare och en annan del kallades beställare. Detta märktes i mindre grad för patienterna, som fortfor att tillhöra sin närmaste vårdcentral, men det hade större inverkan på andra delar av organisationen, där man började se sig som antingen leverantör eller som beställare/köpare, och där relationen blev mer affärsmässig med inrättande av interna kontrakt

mellan beställare och utförare. Om en del av landstinget nu blev beställare låg det inte långt borta att tänka sig att den skulle kunna beställa primärvård även av andra leverantörer än de interna. Detta öppnade för att konkurrensutsätta driften av vårdcentraler och ge kontrakt till den leverantör, privatägd eller landstingsägd, som kunde erbjuda de bästa villkoren. Vissa sådana beställarmarknader skapades under 1990-talet, men i början av 2000-talet tog några landsting ytterligare ett steg och införde ett kundval, där patienterna nu själva kunde välja vårdcentral, privatägd eller landstingsägd. Med valet följde en ”vårdpeng” till den vårdcentral de valde. Därmed konkurrerade vårdcentralerna inte längre på en beställarmarknad om att få kontrakt på en viss geografiskt bestämd marknad, utan nu konkurrerade de direkt om kunder/patienter, som i princip kunde bo var som helst i samma landsting.

Nästa steg i denna process av konkurrensskapande skulle då kunna bli en helt privat marknad, där kunderna/patienterna betalar med egna pengar till den vårdcentral (eller vad den då skulle kallas) som de tycker har den för dem mest attraktiva ”produkten”. I Sverige befinner vi oss i dagsläget ännu långt från denna situation, men den är vanlig i en stor del av världen utanför Europa. Historien har sammanfattats i tabell 2 på nästa sida.

Tabell 2 En process av stegvis ökad konkurrens och förändrade roller inom sjukvården.

	Grad av konkurrensstyrning 				
	Integrerad vårdorganisation (ingen marknad, ingen konkurrens)	Beställarutförarorganisation (intern marknad)	Beställar-marknad (variant av organisations-marknad)	Kundvals-marknad (variant av konsument-marknad)	Konsument-marknad
Regioner/landsting är	Organisatörer	Organisatörer	Organisatörer	Organisatörer	Organisatörer
Vårdcentraler är	Agenter (enheter inom en integrerad vårdorganisation)	"Semi"-aktörer (leverantörer enligt intern beställning)	Aktörer (konkurrerande leverantörer om kontrakt)	Aktörer (konkurrerande leverantörer om kunder med vårdpeng)	Aktörer (konkurrerande leverantörer om kunder som betalar med egna pengar)
Brukare/konsumenter är	Patienter	Patienter	Patienter	Kunder (via vårdpeng) Patienter	Kunder/köpare Patienter

Att organisera för konkurrens: spelplanen, spelreglerna och organisatörerna

I kapitel 2 citerade vi Joseph Stiglers korta definition av konkurrens: ”en rivalitet mellan individer (eller grupper eller nationer) som uppstår närhelst två eller fler strävar efter någonting som inte alla kan få.” Men som vi nämnde säger Stiglers definition inget om *hur* konkurrensen sker. Eftersom det inte är ovanligt att konkurrenter använder alla tänkbara medel, inklusive fusk, bedrägeri och andra illegitima medel, för att vinna, måste all konkurrens omgärdas av regler för hur konkurrensen inom ett område bör gå till för att anses vara legitim. Sådana regler finns inom de flesta områden där organiserad konkurrens råder, allt från idrottens tävlings- och dopningsregler till de regler som omgärdar konkurrensen på marknader.

Dessa regler uppstår sällan spontant. Undantag är exempelvis när vi tävlar på lek och bestämmer reglerna i stunden – till exempel när vi spelar fotboll på en gräsplätt och bestämmer att markera målen med några koner och att inte tillämpa regler om inkast och offside. Men så snart någon verksamhet är mer än tillfälligt och spontant organiserad måste någon skapa reglerna, övervaka att de följs och besluta om eventuella sanktioner när reglerna överträds. Vem denne ”någon” är beror på sammanhanget. Talar vi om den organiserade idrotten bedrivs den inom klubbar och föreningar – det är där man spelar fotboll, utövar friidrott eller simmar – men tävlingarna styrs och organiseras av idrottsförbund

på olika nivåer. Om vi tar fotboll som exempel styrs den vanligtvis upp till en viss nivå av distriktsförbund, medan den på elitnivå styrs av nationella fotbollsförbund. På europeisk nivå sköts tävlingsverksamheten av UEFA, och på internationell nivå av FIFA. Så länge man följer tävlingsreglerna och andra allmänna regler så styr dock fotbollsföreningarna själva över sin egen verksamhet. Olika föreningar kan exempelvis ha olika interna regler för hur man tar ut spelare i sina barn- och ungdomslag. Om alla som tränar ska få vara med eller om man ska ta ut de bästa, är en fråga som många föreningar brottas med.

Marknadens konkurrens är på liknande sätt som fotbollen organiserad, reglerad och övervakad på olika nivåer. På internationell nivå organiseras och regleras handel och konkurrens av bland annat WTO (World Trade Organization), och i Europa är EU en viktig organisatör och reglerare. I den svenska staten finns flera myndigheter vars uppgift är att se till att marknadens aktörer håller sig till de spelregler som är beslutade och nedtecknade i de nationella lagarna samt i olika mellanstatliga och internationella avtal. I detta kapitel står organiseringen av marknadens konkurrens på nationell nivå i fokus, och främst ska vi beskriva vilka organisatörerna är där, vilka spelreglerna de beslutat ska gälla och vilket slag av spelplan de försöker skapa.

Marknaden som plats för konkurrens

När vi i dagligt tal talar om ”marknaden” är det inte alltid självklart vad som avses. Ibland uppfattas marknaden som något eller någon som kan göra saker – ”marknaden reagerar” och ”marknaden tror” – ibland som en sorts mötesplats, men då oftast som en abstrakt sådan – var ligger egentligen ”bostadsmarknaden”? Som allmänna företeelser, som institutioner, har marknader en mycket lång historia. Från början utgjorde de fysiska och geografiska platser dit säljare kom för att sälja sina produkter och köpare kom för att eventuellt köpa dessa produkter. Sådana marknader finns kvar, som den årliga Mickelsmässmarknaden i Örsundsbro eller som Jokkmokks marknad som har en drygt fyrahundra år lång historia, eller den dagliga marknaden på Hötorget i Stockholm. I dag

har dessa marknader en marginell ekonomisk betydelse för befolkningsflertalet jämfört med tidigare perioder. I hundratal år dominerade ett produktionssätt där självförsörjning eller lokal småproduktion försåg människor med mat och andra nyttigheter, men det förekom även en viss handel. Genom att koncentrera sådan handel till marknader kunde kungen/staten underlätta sin skatteindrivning, men även bidra till att handeln utvecklades. På marknaderna kunde människor skaffa sådana produkter som den lokala ekonomin inte förmådde producera. Dessa marknader var strängt reglerade; inte minst gällde det formerna för konkurrens. Handel fick inte bedrivas var som helst och inte av vem som helst. De flesta hantverksyrken organiserades som skrån, där en ung person kunde börja som lärling, så småningom uppnå gesällstatus, för att med tiden kunna bli mästare. Inom detta system var det mesta reglerat, inklusive priser och kvalitet. Konkurrens sågs med misstro; den störde samhällsordningen.

Under 1800-talet sprängde industrialisering och kapitalism sönder denna ekonomiska ordning. Den samtidiga framväxten av ett kapitalistiskt produktionssätt och en storskalig industrialisering innebar att marknadsekonomi och frihandel kom att få en allt större betydelse för att förse både individer och företag och andra organisationer med nödvändiga varor och tjänster. Och på dessa marknader rådde, i högre eller lägre grad, konkurrens. Det dröjde dock innan spelreglerna anpassades till den nya tidens ekonomiska ordning. I Sverige infördes näringsfrihet egentligen först mot slutet av 1800-talet, samtidigt med att skråväsendet avskaffades 1864. Med näringsfrihetens införande blev det lättare att etablera och bedriva näringsverksamhet.

Marknadskonkurrens har alltså betraktats olika under olika tider (Hirschman 1982, 1997, Lundqvist 2003). Det är egentligen först med kapitalismens och industrialismens framväxt under 1800-talet som marknadskonkurrens och fri handel, i synnerhet i västvärlden, började ses i mer positiv dager, något som bidrog till samhällets välbefinnande. Efter Sovjetväldets fall omkring 1990 och de senaste decenniernas omställningar i Kina har inställningen till marknadsekonomi och konkurrens förmodligen aldrig varit mer positiv än nu, även om vi de senaste åren

har kunnat se en politisk motreaktion mot vissa effekter av den konkurrens som följt med globalisering och frihandel, bland annat nedläggning av industrier och så kallad offshoring, det vill säga utflyttning till andra länder, av tillverkning.

Den instabila konkurrensen

Idémässigt speglades och motiverades framväxten av marknadsekonomi av nya ekonomiska idéer, framför allt av olika varianter av marknadsliberalism. Enligt det marknadsliberala synsättet utgör marknads konkurrens en naturlig, bästa ordning. Emellertid visade det sig tidigt att det inte bara var gamla tiders skrån och handelskompanier som var fientliga mot fri konkurrens. Många av den nya tidens kapitalistiska industriföretag hade en tendens att växa till jättar som ibland helt kom att dominera vissa branscher, och som gärna ingick överenskommelser med varandra om att begränsa konkurrensen genom bland annat prisöverenskommelser och genom att dela upp marknaden mellan sig. Dessa tendenser till monopolisering och kartellbildningar ledde till försök att reglera konkurrensbegränsningar och företagskoncentrationer. I USA blev detta en politisk konfliktfråga under flera årtionden kring 1900, en strid som kulminerade i och med att Högsta domstolen i ett domslut 1911 beslutade att Standard Oil måste dela upp företaget i flera geografiskt skilda enheter. Problemet med monopol och karteller ansågs, och anses fortfarande, vara att företagen kan ta ut högre priser än vad som är möjligt när konkurrens råder, och därmed öka sina vinster på kundernas bekostnad. Ur ett samhällsekonomiskt perspektiv innebar detta ett ineffektivt resursutnyttjande.

En orsak till att många företag strävar efter att växa är att storlek ofta innebär ökad lönsamhet, eftersom såväl produktion, distribution som administration i allmänhet har *skalfördelar*, det vill säga kostnaden per producerad enhet minskar med ökad volym. Det företag som vill öka sin vinst tenderar då att försöka växa genom att öka sin försäljning och sina marknadsandelar, vilket leder till en ökad företagskoncentration på marknaden i fråga. I dessa strävanden kan företag exempelvis köpa

upp konkurrenter eller konkurrera ut dem. Resultatet blir då en ökad grad av företagskoncentration (oligopolisering och monopolisering). Vi behandlar detta vidare i kapitel 8.

Tendensen till *koncentration* för att utnyttja skalfördelar kan vi se inom många verksamheter. Tendensen var länge mycket stark bland industriföretag (Chandler 1977). Där har vi dock under de senaste decennierna kunnat se en stark motsatt tendens, där tidigare starkt vertikalt integrerade tillverkningsföretag brutits upp och delar av produktionskedjan lagts ut på andra företag ("outsourcing"). Men under samma period har vi sett tendenser till koncentration inom detaljhandeln; det räcker att peka på alla butikskedjor som växt fram och som helt dominerar de svenska städerna. Vi har också sett starka koncentrationstendenser på flera av de nya offentliga marknaderna, till exempel på skolmarknaden där vissa skolföretag växt sig stora genom att köpa upp konkurrenter (Sebhatu & Wennberg 2017, Vlachos 2011, Werne 2018). Och i global skala ser vi nu samma saker hända efter den digitala revolutionen, där företag som Microsoft, Google, Apple, Amazon och Facebook lyckats uppnå en helt dominerande ställning på vissa marknader.

I vissa fall är skalfördelarna så stora att det har ansetts ekonomiskt effektivt att låta bara ett eller ett fåtal företag bedriva en viss verksamhet snarare än att låta många företag konkurrera med varandra. Man talar då om "naturliga monopol", och de flesta sådana har funnits eller finns inom infrastruktur som vägar, järnvägar, eldistribution, vatten och avlopp eller fjärrvärme. Ofta är det staten (i någon form) som har skött dessa verksamheter (Demsetz 1968). Trots de senaste decenniernas försök att skapa konkurrens inom många områden som tidigare betraktats som naturliga statliga monopol, såsom telekommunikation, postdistribution och järnvägstrafik, är det inte alltid detta lyckats, utan konkurrensutsättningen är ibland begränsad till delar av produktionskedjan, exempelvis tågtrafiken men inte banorna, eller produktion och försäljning av elkraft men inte distributionen.

Förutom skalfördelar finns det andra skäl till att företag ibland försöker begränsa konkurrensen. Ett sådant skäl är förstås risken att bli utkonkurrerad. Ju hårdare konkurrens, desto större risk att bli utkon-

kurrerad, med nedläggning och konkurs som potentiella konsekvenser. Denna typ av risk skapar incitament att försöka begränsa konkurrensen.

Den ideala marknaden och konkurrensreglerna

I marknadsliberala samhällen som Sverige uppfattas konkurrens vanligtvis vara något som är positivt för samhällsekonomin, och som nämnades tidigare antas den bidra till sådant som lägre priser, högre kvalitet och större effektivitet. Men eftersom konkurrens inte är ett stabilt tillstånd, utan aktörerna ofta försöker begränsa konkurrensen på olika sätt, måste konkurrensen regleras och övervakas för att upprätthållas. I USA började denna reglering redan under slutet av 1800-talet under stark politisk strid, medan den i Sverige kom senare och i delvis andra former (Lundqvist 2003).

På marknader finns alltså regler för hur konkurrens får och inte får gå till. Det handlar främst om den lagstiftning som reglerar konkurrens och handel. Konkurrenslagstiftningen utgår från ett ideal om hur konkurrensen bör fungera som är direkt hämtad från ett allmänt nationalekonomiskt idégod. Enligt denna uppfattning kan de produkter som olika leverantörer konkurrerar med betraktas som *likvärdiga* (homogena), och ingen part bör ha ett *informationsövertag* över andra. Om dessa villkor är uppfyllda kommer en effektiv konkurrens att tvinga företagen att producera till lägsta möjliga kostnad – där priset på lång sikt blir lika med marginalkostnaden för den sist producerade enheten – och de företag som inte klarar konkurrensen kommer att tvingas lämna denna marknad. Målet är inte att i realiteten skapa ”perfekt” konkurrens – som vi såg i kapitel 2 innebär perfekt konkurrens avsaknad av det mesta vi brukar förknippa med konkurrensbeteende – men idén är ändå att skapa sådana förhållanden att ingen konkurrent i kraft av storlek eller innehav av centrala resurser ska kunna utöva dominerande makt på marknaden, varken över sina konkurrenter, till exempel genom att förhindra att de får tillgång till vissa nödvändiga resurser, eller över sina kunder, exempelvis genom att samarbeta med konkurrenter om priser och marknadsandelar. Den *ideala spelplanen* är en marknad med stark

konkurrens, där det finns många aktörer som både köper och säljer, och där ingen kan inta en så dominerande ställning att den kan utöva marknads-makt över andra aktörer. På marknaden styrs alla aktörer av sina egenintressen, och alla relationer mellan köpare och säljare är därför strikt affärsmässiga. Andra slags relationer riskerar att snedvrida konkurrensen och är därför potentiellt korrumpierande och bör undvikas. Varje köp bör därför ses som om det sker för första gången, obefläckat av tidigare erfarenheter. På denna spelplan bör konkurrens endast kunna utövas med legitima marknadsföringsåtgärder som reklam, priser, tillgänglighet eller produktens utformning.

Som vi argumenterat för ovan, och som visats i andra sammanhang (se t.ex. Brunsson & Jutterström 2018), kräver dock skapandet och upprätthållandet av en sådan konkurrensmarknad en omfattande *organisering*, och ju närmare idealmodellen man försöker komma, desto mer organisering krävs. Börser av olika slag är exempel på auktionsmarknader, där priser sätts i mötet mellan efterfrågan och utbud, men för att kunna hålla detta möte fritt från otillåtna samarbeten och ojämna maktförhållanden måste börser regleras och organiseras strikt. Ofta organiseras därför börser inom ramen för en organisation. Ett exempel på detta är Stockholmsbörsen, som är ett aktiebolag som sedan 2008 ägs av det amerikanska Nasdaq Inc. Genom att organisera börser inom ett företag kan hela paletten av organisatoriska styrmedel användas för att upprätthålla marknadskonkurrensen.

I Sverige, liksom i en stor del av övriga Europa, fanns det länge en ganska positiv inställning till den typ av nära samarbeten mellan konkurrenter som kallas karteller, eftersom de bland annat ansågs ha en stabiliserande effekt på ekonomin (Lundqvist 2003). Så småningom införde dock många länder lagar mot konkurrensbegränsning. I Sverige kom en första lag år 1925, som sedan följdes av ny lagstiftning 1953 och en från EU överförd konkurrenslagstiftning från år 1993 (Gerhard 2016 s. 91). Därefter har ytterligare ändringar införts, och den nuvarande konkurrenslagen (SFS 2008:579) trädde i kraft i november 2008.

Det är framför allt tre former av konkurrensbegränsning som konkurrenslagstiftningen förbjuder (Gerhard 2016):

- 1 konkurrensbegränsande samarbeten mellan aktörer
- 2 missbruk av dominerande ställning
- 3 strukturella förändringar som innebär alltför stark företagskoncentration (till exempel monopolställning).

Sådana konkurrensbegränsande samarbeten som är förbjudna gäller framför allt horisontella samarbeten, alltså samarbeten mellan aktörer som är verksamma i samma led av produktions- eller distributionskedjan. Sådana samarbeten kallas karteller och kan bland annat gälla när leverantörer tillsammans kommer överens om priser, eller när leverantörer delar upp marknaden mellan sig.

När det gäller missbruk av dominerande ställning är det i första hand missbruket och inte den dominerande ställningen som är det lagstiftaren försöker komma åt. Missbruk kan vara att en leverantör i kraft av sin marknadsmakt försöker påtvinga sina affärspartners villkor för att göra affärer som påtagligt begränsar konkurrensen, till exempel genom att villkora ett köp av en produkt med att köparen också måste köpa en annan produkt, vilket därigenom begränsar konkurrensen på den marknaden.

När det gäller företagskoncentrationer riktar lagstiftningen framför allt in sig på sådana fall där flera företag slås samman och får en sådan storlek att det uppkomna företaget får en dominerande ställning, eller sådana fall där en ägare får kontroll över flera företag som tillsammans får en dominerande ställning på marknaden. Om företagskoncentrationen leder till att den väsentligt begränsar konkurrensen på en viss marknad kan den förbjudas.

På så kallade *offentliga marknader*, där staten, landsting eller kommuner uppträder på köparsidan, finns en särskild lagstiftning som reglerar konkurrensförhållandena, och som i vissa avseenden är skarpare än den allmänna konkurrenslagen. Så kallade *beställarmarknader*, alltså marknader där offentliga organisationer uppträder direkt som beställare och köpare, regleras av lagen om offentlig upphandling (LOU). Lagen trädde i kraft år 1994 och bygger på EU-rätten. Den har sedan modifierats i några omgångar, och den för närvarande gällande LOU (SFS 2016:1145)

trädde i kraft den 1 januari 2017. En annan typ av offentliga marknader, *kundvalsmarknader*, regleras i stället av lagen om valfrihetssystem (LOV) (SFS 2008:962), som trädde i kraft år 2009. Kundvalsmarknader är sådana marknader där kunder själva kan välja leverantör av en offentligt finansierad tjänst, exempelvis skola, primärvård eller hemtjänst, och där pengarna följer med kunden. Vi beskriver denna lagstiftning mer utförligt i samband med att vi senare i kapitlet diskuterar konkurrens på olika slags marknader.

Konkurrensens väktare

Det hjälper sällan med regler om det inte också finns aktörer som övervakar att de följs och som kan utfärda sanktioner om de inte följs. När det gäller det förra kan i princip vem som helst bevaka att konkurrensregler följs, men media är en särskilt viktig övervakare, liksom branschorganisationer och andra intressenter. Dessutom finns statliga och mellanstatliga organisationer som direkt har till uppgift att övervaka att konkurrensregler följs.

I Sverige hade tidigare Statens pris- och kartellnämnd (från 1988 Statens pris- och konkurrensverk) denna uppgift, men 1992 ersattes denna myndighet av Konkurrensverket, som då även ersatte Näringsfrihetsombudsmannen, och från 2007 övertog verket upphandlingsfrågor även från Nämnden för offentlig upphandling. Bildandet av Konkurrensverket bör ses i ljuset av Sveriges närmande till EU och införandet av en på EU-lagstiftning baserad konkurrensrätt i vilken konkurrensfrågorna fick en ökad betoning. I och med Konkurrensverkets tillkomst fick Sverige en betydligt mer aktivistisk konkurrenspolitik än tidigare, och Konkurrensverket har kommit att bli konkurrensens främsta väktare i Sverige, och det oavsett typ av marknad.

När konkurrensregler överträtts, eller misstänks ha överträtts, kan en eventuell överträdare lagföras i en domstol och bestraffas. Tidigare utgjorde Marknadsdomstolen dömande instans i mål som gäller konkurrensbegränsning, men från 2016 är det Patent- och marknadsdomstolen

vid Stockholms tingsrätt som har denna roll, och som högre instans finns en Patent- och marknadsöverdomstol vid Svea hovrätt.

När rätten ska bedöma om konkurrensen har otillbörligt begränsats är *relevant marknad* ett viktigt begrepp. Om en färghandel i Skellefteå och en annan i Enköping beslutar att tillämpa samma priser för samma produkter kommer det knappast anses handla om konkurrensbegränsning eftersom färghandlare i Skellefteå och färghandlare i Enköping knappast konkurrerar om samma kunder. Däremot kommer det troligen att betraktas som en otillåten kartellbildning om alla färghandlare i Skellefteå beslutar att tillämpa samma priser. Färghandlarna i Skellefteå har ju samma kunder. Att bestämma vad som är relevant marknad är ofta knepigt, bland annat eftersom många produkter kan ha konkurrens från andra slags produkter, så kallad *substitutkonkurrens*. Ett exempel är när Konkurrensverket i Marknadsdomstolen hävdade att SAS genom sitt EuroBonus-program, ett slags kundklubb där resande samlar poäng som ger bonus på framtida resor, missbrukat sin dominerande ställning på marknaden för inrikes resor. Målet kom i hög grad att handla om hur denna marknad skulle definieras. SAS hade en relativt vid tolkning av marknaden i fråga och pekade bland annat på andra transportmedel, till exempel tågtrafik, som substitutkonkurrens, medan Marknadsdomstolen fann att ”den relevanta marknaden (bör) bestämmas till inrikes reguljära flygtransporter av passagerare”, och där var SAS ställning så stark att EuroBonus-programmet sågs som ett missbruk av dominerande ställning (exemplet är hämtat från Liljenberg 2004).

Förutom konkurrenslagstiftningen finns en marknadsföringslag (SFS 2008:486), som är avsedd att skydda konsumenterna mot missbruk av leverantörer. Flera myndigheter har till uppgift att bevaka att marknadsföringslagens regler efterlevs. Viktigast bland dessa är Konkurrensverket och Konsumentverket. Tvister kan föras till, bland andra, Patent- och marknadsdomstolen och till Allmänna reklamationsnämnden (ARN). Vissa branscher har också speciella partssammansatta konsumentbyråer, till exempel Konsumenternas försäkringsbyrå, dit missnöjda konsumenter kan vända sig.

Ibland begränsar staten den fria marknadskonkurrensen

Det finns alltså en mängd regler, i synnerhet lagar, som syftar till att upprätthålla konkurrensen, men det finns även lagar som syftar till att, i vissa fall och av särskilda skäl, begränsa konkurrensen. I det senare fallet finns det då andra värden som anses vara hotade om marknadskonkurrensen släpps helt fri.

Konkurrensbegränsning är alltså tillåten i vissa fall. I Sverige är exempelvis försäljningen av alkoholhaltiga drycker ett statligt monopol. Orsaken är att den svenska riksdagen hittills ansett att en fri försäljning skulle påverka folkhälsan negativt. Denna alkoholpolitik har en mycket lång historia och går åtminstone tillbaka till folkomröstningen om rusdrycksförbud år 1922. Av liknande skäl har spelmarknaden varit reglerad.

I allmänhet råder näringsfrihet i Sverige, och vem som helst kan bedriva en verksamhet. Men för att utföra vissa uppgifter krävs legitimation hos yrkesutövarna. Det gäller professioner som läkare, tandläkare, apotekare, revisorer, sjuksköterskor, lärare och veterinärer. Även andra yrken kan kräva en särskild behörighet, och uppgifterna får då inte utföras av andra. Det gäller till exempel elektriker vid vissa typer av arbeten, eller poliser, och bara advokater har rätt att uppträda som offentliga försvarare. Anledningen till att samhället på detta sätt undantagit en del yrken och uppgifter från fri konkurrens är att dessa uppgifter anses kräva en särskild utbildning och kvalifikation för att kunna utföras på ett säkert och kompetent sätt. Det är lätt att förstå att alla slags läkemedel inte bör kunna förskrivas fritt och än mindre säljas fritt eller att vem som helst inte ska ha rätt att utföra starkströmsinstallationer. Om sådana uppgifter utförs på fel sätt finns stor risk att kunder kommer till skada.

I vissa branscher krävs tillstånd för att bedriva verksamhet. Det gäller bland annat bankverksamhet, där ett företag som vill verka måste ha tillstånd, en så kallad oktroj, från den statliga myndigheten Finansinspektionen. Även företag som vill bedriva försäkringsverksamhet måste ha tillstånd av Finansinspektionen.

Som vi nämnde i kapitel 2, i avsnittet om kontinuerlig och episodisk konkurrens, kan ibland undantag från konkurrensreglerna göras för vissa stora och viktiga investeringar eftersom de annars skulle riskera att inte bli gjorda. Exempelvis kan företag som utvecklar en ny produkt ges patenträttighet och ensamrätt att sälja denna produkt under ett visst antal år. Det är mycket vanligt i läkemedelsbranschen, och motivet är att det annars inte skulle finnas skäl för företagen att investera stora pengar i utvecklingsarbete. Staten kan ibland även ge ensamrätt för någon att bedriva en viss verksamhet, så kallad koncession. Exempelvis kan ett privat företag som investerat stora belopp i en verksamhet av allmänt intresse få koncession att bedriva denna verksamhet som kompensation under ett antal år; vi nämnde Arlandabanan som ett exempel.

På arbetsmarknaden tillåts i de flesta marknadsliberala samhällen viss konkurrensbegränsning genom att exempelvis de anställda tillåts samarbeta för att få upp löner, eller så bestämmer staten att lönerna inte får understiga en viss miniminivå. En viktig utgångspunkt för den svenska arbetsmarknadsmodellen är att det inte är staten utan parterna på arbetsmarknaden som förhandlar om lönebildning och arbetsvillkor i kollektivavtal. Modellen förutsätter att löntagarna är organiserade i fackförbund och arbetsgivarna i arbetsgivarorganisationer, trots att båda dessa ur ett strikt marknadsperspektiv utgör karteller. En anledning till dessa undantag från reglerna om konkurrensbegränsning är att arbetskraft inte har betraktats som en "vanlig" produkt eftersom den på alla sätt är ihopkopplad med den människa som bär på arbetskraften och som åtnjuter mänskliga rättigheter.

Även hyresmarknaden har en delvis speciell reglering där priset (hyran) inte bestäms direkt av förhållandet mellan utbud och efterfrågan, utan regleras genom det så kallade bruksvärdessystemet, där hyrorna sätts i förhållande till lägenhetens standard och andra faktorer och genom förhandlingar mellan ombud för fastighetsägare respektive hyresgäst. Ett antal hyresnämnder har till uppgift att medla i hyrestvister. Hyresnämnderna har en domstolsliknande ställning på hyresmarknaden. Liknande konkurrensbegränsningar av hyresmarknaden finns i många andra länder. Konkurrensen begränsas eftersom den har ansetts kunna

få så pass negativa effekter – för mindre bemedlade grupper eller till och med för hela samhället – att dessa överstiger nyttan med obegränsad konkurrens. Rätten till en bostad kan inte bara ges till den som har tillräcklig köpkraft – rätten till en bostad har setts som en social rättighet.¹

Vissa slag av konkurrensbegränsning är alltså tillåten, och vi har nämnt tre sådana slag:

- 1 när fri konkurrens kan tänkas skada vissa grupper (gäller exempelvis alkohol och spel)
- 2 för att vissa stora ekonomiska investeringar över huvud taget ska bli gjorda (patenträttigheter och koncessioner)
- 3 när det råder ojämna maktförhållanden mellan säljare och köpare (arbetsmarknad och bostadsmarknad) och/eller när de tjänster det rör sig om är nära knutna till sociala och mänskliga rättigheter.

Konkurrens på olika slags marknader

Marknader skiljer sig åt i en mängd olika avseenden, vilket innebär att även konkurrensförhållandena kan variera, bland annat avseende vilka slags aktörer som uppträder som köpare respektive säljare, om konkurrensen är direkt eller indirekt, eller om den har en episodisk eller kontinuerlig karaktär (se vår diskussion i kapitel 2). Vi kommer att följa en inom marknadsföringslitteraturen vanlig distinktion mellan *konsumentmarknader* å ena sidan och *organisationsmarknader* (eller industriella marknader) å den andra. På de förra utgörs köparna av individer, medan säljarna i de allra flesta utgörs av företag. På organisationsmarknader, vilka också kallas business-to-business-marknader och ofta förkortas B2B, handlar företag och andra organisationer med varandra. Båda dessa typer av marknader omfattas av konkurrenslagstiftningen, med de undantag vi nämnt tidigare.

¹ Hyresregleringen är dock ofta ifrågasatt av dem som har en starkare tilltro till den fria konkurrensens fördelar.

En central skillnad mellan organisations- och konsumentmarknader är antalet aktörer. På organisationsmarknader är ofta antalet aktörer begränsat – ibland kanske det bara finns en eller ett fåtal leverantörer som kan leverera den önskade produkten – medan konsumentmarknader ofta har karaktären av massmarknader, med ett stort antal aktörer bland både köpare och säljare. Denna skillnad kan få stor betydelse för konkurrensförhållandena på en marknad: med många köpare och säljare är det lättare att upprätthålla konkurrensen, medan det kan vara svårare om antalet är begränsat, särskilt om vi närmar oss en oligopolmarknad.

En annan viktig skillnad mellan dessa två marknader är att medan det på konsumentmarknader är det normala att rollerna som kund, köpare och konsument sammanfaller i samma person, är det vanligt att de skiljer sig åt hos en köpande organisation. Där är det vanligt att det finns speciella inköpsavdelningar och specialiserade inköpare, medan de som ska använda de inköpta produkterna kan finnas överallt i organisationen. Dessutom är det organisationen som betalar – i praktiken ofta ekonomisavdelningen. Detta sätt att skilja på olika roller i inköpsprocessen har kallats *buying centre*-perspektivet (se t.ex. Spekman & Grønhaug 1986). Uppdelningen i olika roller på inköpsidan kan ha betydelse för konkurrensen. Vem är egentligen den kund som konkurrenterna ska attrahera med sina erbjudanden: den som köper in eller den som ska använda produkten? Distinktionen mellan köpare och användare finns ibland även på konsumentmarknader. Det är exempelvis vanligt att föräldrar väljer och köper kläder till sina barn, och som vi nämnde inledningsvis är det vårdnadshavarna som formellt väljer skola åt sina barn.

Av särskilt intresse när vi diskuterar konkurrens ur ett styrperspektiv är de *offentliga marknader* som skapats sedan början av 1990-talet och där den offentliga sektorn på ett eller annat sätt uppträder på köparsidan, alltid som betalare och ibland även som kund och/eller konsument, och där man från politiskt håll medvetet använt konkurrens och marknader som styrmedel i en strävan att pressa priser, skapa högre effektivitet, mer valfrihet och bättre kvalitet.

Offentliga organisationer har alltid köpt varor och tjänster på marknader där olika företag konkurrerat med varandra, så i det avseendet

har det inte skett någon betydande förändring. Det nya som följde med den nyliberala reformvåg som sköljde över Sverige och andra länder från slutet av 1980-talet var bland annat följande:

- Verksamheter som tidigare hade behandlats som naturliga monopol eller av andra skäl bedrevs som offentliga monopol avreglerades, och dessa marknader öppnades för konkurrens. Det gällde sådan infrastruktur som järnvägen, posten, elhandeln och telekommunikationer, men även verksamheter som bilprovning och apotek.
- Många offentliga verksamheter bolagiserades, och vissa såldes, helt eller delvis, efter avregleringen. Exempelvis bolagiserades de flesta statliga affärsverk, och många kommuner sålde verksamheter, däribland kommunala energibolag.
- Offentliga organisationer började också lägga ut sådana verksamheter på entreprenad där detta tidigare hade varit närmast otänkbart – som sjukvård och äldreomsorg – och man började nu experimentera med nya valfrihetsreformer, där skolan är det främsta exemplet.

I alla dessa fall är det tydligt att idéerna om marknadskonkurrens har varit styrande, och skapandet av konkurrens som en sorts universalösning har haft en central roll i den politiska debatten (se Lundqvist 2003). Det är konkurrensen som ska ge den ökade effektiviteten, den större valfriheten och den bättre kvaliteten, och därför har det ansetts viktigt att konkurrens verkligen skapas och upprätthålls. Som vi sett regleras dessa offentliga marknader enligt speciell lagstiftning, som komplement och tillägg till annan marknadslagstiftning. Dessa marknader har kommit att få allt större ekonomisk betydelse. Totalt gjorde den offentliga sektorn inköp av varor och tjänster för cirka 741 miljarder kronor 2013, vilket utgjorde cirka 20 procent av BNP (Arnek m.fl. 2015).

Som redan nämnts är de två viktigaste typerna av offentliga marknader dels *beställarmarknader*, som utgör en variant av organisationsmarknader, där en offentlig upphandlare köper in produkter av andra

organisationer, som kan vara privata, offentliga eller ideella producenter, dels *kundvalsmarknader*, som är en variant av konsumentmarknader, där medborgarna i egenskap av kunder själva väljer bland ett antal privata, offentliga eller ideella leverantörer av vissa produkter, såsom hemtjänst, primärvård eller skola. Både beställar- och kundvalsmarknader kallas ibland *kvasimarknader*², och de utmärks just av att det offentliga står som finansiär (Le Grand 1991). Liksom andra marknader uppstår inte offentliga marknader spontant, de måste organiseras. Men detta blir ännu tydligare på dessa marknader. Det offentliga måste skapa nya regler (såsom LOU och LOV) och för egen del inrätta nya organisatoriska enheter, främst inköpsavdelningar, och skapa en ny yrkeskår av inköpare och administratörer, som kan organisera dessa olika typer av marknader. I många fall måste även privata företag och andra organisationer skapas från början eller, om en relevant verksamhet redan finns, lära sig att leverera till nya offentliga kunder.

Vi ska nu diskutera organisationsmarknader och konsumentmarknader var för sig. Vi börjar med de ”vanliga” organisations- respektive konsumentmarknaderna och fortsätter med deras offentliga varianter.

Att organisera konkurrens på organisationsmarknader

Forskningen har främst intresserat sig för det slag av organisationsmarknader (industriella marknader) där ett företag konkurrerar med andra företag om att få leverera till ett köpande företag och där det köpande företaget då använder konkurrens mellan olika leverantörer för att uppnå sådant som bättre priser och högre kvalitet; det använder då konkurrens som styrmedel.³

Alla företag är både köpare och säljare, och det kan handla om en bred repertoar av produkter, allt från maskiner eller annan utrustning till råvaror, komponenter, tjänster eller förbrukningsmaterial (Gadde

2 Kvasimarknad är dock ett diskutabelt begrepp. Offentliga marknader är inte nödvändigtvis mer ”kvasi” än många andra marknader (se Forssell & Norén 2018).

3 Se till exempel Ford (2002) för en sammanfattning av forskningen.

& Håkansson 1998). Många av de stora och kända svenska industriföretagen är i huvudsak verksamma på organisationsmarknader. Det gäller företag som Ericsson, SCA, SSAB, Atlas Copco och Scania. Deras kunder är i huvudsak andra företag (privata eller statliga), och de köper själva sina insatsvaror och annat från andra företag.

Den resurs som säljarna konkurrerar om på alla dessa marknader är att vinna kontrakt, eftersom det är kontrakten som ger pengar. Kontrakten spänner över allt från en enstaka leverans till leveranser över en viss tid. Vid detta slag av inköp manifesteras konkurrensen ofta bara under tiden före köpbeslutet – därefter är den snarare latent; den är alltså exempel på episodisk konkurrens. Alla inköp som företag och andra organisationer gör har dock inte denna karaktär av långa avtal med episodisk konkurrens mellan säljarna, utan även organisationer gör enstaka inköp på så kallade spot-marknader där konkurrensen är kontinuerlig.

Vanligtvis tänker vi oss att konkurrensen på dessa marknader främst uppstår mellan säljarna. Det är köparen som innehar den åtråvärda resursen (kontraktet, pengarna) som säljaren vill åt. Men vi kan också tänka oss att köparna konkurrerar om de resurser som säljaren innehar, åtminstone i den mån dessa resurser är knappa. Vanligtvis kan säljande företag själva välja vilka de vill ha affärsförbindelser med, men när företag som har en dominerande ställning på en marknad vägrar leverera till en viss köpare kan det betraktas som missbruk, och den typen av leveransvägran är otillåten enligt konkurrenslagstiftningen. Det finns många exempel på hur leverantörer vägrat leverera till vissa säljare. Det var till exempel vanligt i konsumentkooperationens barndom att leverantörer vägrade sälja till konsumentföreningarna. Detta ledde till att konsumentkooperationen byggde upp en stor leverantörsbas av egenägda företag inom många branscher.

Som vi nämnde fungerar mycket av konkurrensen på organisationsmarknader enligt en episodisk princip. Ofta finns bara ett begränsat antal möjliga köpare och leverantörer. Forskning har visat att privata företag som handlar med varandra ofta upprättar långvariga och nära relationer som utgör en ömsesidig investering i kompetenser och kunande (Gadde & Håkansson 1998, Ford 2002). Stabila och långvariga

relationer ger möjlighet att lära känna varandra, bygga upp förtroende och driva gemensam utveckling av rutiner och produkter (Dyer & Singh 1998). I synnerhet gäller detta varor och tjänster som inte är standardiserade, utan där produkten är svår att specificera och därför behöver anpassas till leverantörens krav och behov. Normalt förekommer formella kontrakt och avtal, men avtalen är inbäddade i relationer som ofta är av mer informell karaktär och som bygger på ett ömsesidigt förtroende och där det finns möjligheter till flexibilitet och anpassning under tiden leveranser sker.

Detta pragmatiska inköpsförfarande bygger på en insikt om att alla produkter inte kan utförligt specificeras i förväg och på att de flesta inköp innehåller en mängd indirekta kostnader, bland annat transaktionskostnader, som ofta är svåra att mäta och kalkylera. Exempelvis tar det tid att lära sig en ny verksamhet, vilket innebär en kostnad, och denna kan undvikas om en tidigare leverantör får kontraktet, medan den blir oundviklig vid valet av en ny och oerfaren leverantör. Även om långvariga relationer mellan köpare och leverantörer är vanliga bland företag, har inte konkurrensen upphört. Så länge det finns andra potentiella leverantörer finns hot om byte, vilket innebär en press för leverantörer att inte ta saker och ting för givna. Denna potentiella form av konkurrens, som vi nämnde i kapitel 2 under beteckningen bestridbara marknader (*contestable markets*), innebär att gamla relationer kan brytas och nya relationer kan etableras om det inköpande företaget anser sig tjäna på detta.

När relationerna mellan köpare och säljare ser ut på detta sätt skiljer de sig på många sätt från den ideala marknadsmodell som vi tidigare hävdade att konkurrenslagstiftningen bygger på. Produkterna är inte homogena och det är snarare lägsta totala kostnader än lägsta pris som är centralt,⁴ företagen shoppar inte alltid runt bland alla tänkbara leverantörer utan håller sig ofta till några få beprövade, tidigare erfarenheter

4 För köparen består kostnaden av dels det pris den betalar till leverantören, dels vissa indirekta kostnader. Det kan därför vara ekonomiskt fördelaktigt att välja högre pris framför ett lägre pris om de indirekta kostnaderna i det förra fallet är så pass mycket lägre än i det senare fallet att de totala kostnaderna blir lägre. Se Gadde & Håkansson (1998 s. 63).

blir inte längre irrelevanta och relationer ses inte nödvändigtvis som korrupperande utan snarare som förtroendeskapande.

Man kan naturligtvis tänka sig att upprättandet av en långvarig relation med en leverantör skulle kunna innebära en konkurrensbegränsning om det bara finns ett fåtal leverantörer på marknaden. I normalfallet funderar dock knappast inköparen på ett privat företag över om ett visst inköp bidrar till konkurrensbegränsning bland leverantörerna, utan låter val av leverantör, form av relationer och tidsperiod för avtalet bestämmas av vad den anser vara bäst för det egna företaget. Om den anser att den nuvarande leverantören gör ett bra arbete till en acceptabel kostnad kan denne ges nytt förtroende utan att det behöver föregås av en kostsam och tidskrävande formell upphandling där denne måste konkurrera med andra presumtiva leverantörer. Inköparens uppgift är i första hand att värna det egna företags intresse av att göra goda affärer; prioriteten är inte att förhålla sig strikt neutral till alla presumtiva leverantörer. Denna frånvaro av konkurrensneutralitet – då alla leverantörer bör behandlas lika – verkar inte heller konkurrenslagstiftningen se som ett stort hinder för ett upprätthållande av konkurrensen. Troligen tänker sig lagstiftaren att företagens hävdande av sina egna intressen ska få till följd att en tillräcklig konkurrens ska upprätthållas på den relevanta marknaden.

Beställarmarknader är som nämnts en typ av organisationsmarknad. Offentliga organisationer är inte tvingade att beställa/köpa produkter (varor/tjänster) utan kan fortsatt producera dem i egen regi, men när de bestämmer sig för att lägga ut driften av en viss verksamhet, eller att göra ett inköp över ett visst tröskelbelopp, måste detta upphandlas enligt ett förfarande där alla intresserade leverantörer (i hela EU) ska ges rätt att delta på samma villkor. Kontrakten måste tidsbegränsas, ofta till tre till fyra år med möjlighet till en förlängning. Därefter ska en ny upphandling ske. Produkten i fråga ska specificeras i förväg i ett anbudsunderlag. Dock finns starka begränsningar för vilka krav som kan ställas. För att ta några exempel: tidigare var det inte möjligt att ställa ekologiska krav, det är en tvistefråga om det går att ställa krav på närproduktion, och det är också svårt att ställa krav på kollektivavtal

(Upphandlingsmyndighetens webbplats 2017). Bland de leverantörer som uppfyller de ställda kraven ska inköparen sedan normalt välja den som lägger det lägsta anbudet. En form av upphandling enligt LOU är när man skriver *ramavtal* med en eller flera leverantörer, oftast om en typ av vara/tjänst där man i förväg inte vet exakt vad eller vilka volymer som ska upphandlas. Det kan gälla allt från köp av datorer till elinstallationer och konferenser. I dessa fall skriver man ofta avtal med flera leverantörer. Dessa rangordnas, och när ett behov uppstår kontaktas leverantörerna enligt rangordningen. Om den första inte kan leverera den önskade produkten kan inköparen vända sig till nästa på listan.

Genom LOU har lagstiftaren försökt skapa en form av marknad som ligger betydligt närmare den ideala modellen av en marknad än den reella organisationsmarknad där privatägda företag handlar med varandra. Orsakerna till att LOU ser ut som den gör är egentligen två: dels försöker lagstiftningen, genom att formalisera upphandlingen och skapa avstånd mellan inköpare och leverantörer, förhindra korruption, dels prioriterar den att först och främst skapa konkurrensneutralitet, där alla potentiella leverantörer ska behandlas lika. Tanken är att hindra köparen att favorisera vissa leverantörer, och även att bidra till att förhindra alltför stark företagskoncentration genom att många potentiella leverantörer tillåts konkurrera om samma anbud. Med betoningen av konkurrensneutralitet följer LOU:s betoning på att inköp ska följa en strikt formaliserad och transparent procedur där man först specificerar vad man vill ha, annonserar detta med lika information till alla intresserade leverantörer, och sedan efter noggrann och transparent bedömning väljer den leverantör som bäst uppfyller de ställda kraven till lägsta möjliga pris. Underförstått är att produkterna som köps är standardiserade och därför jämförbara, att alla köp har engångskaraktär och att köparen vid varje nytt inköp börjar om från början med sin beslutsprocess.

Denna upphandlingsordning fungerar dock bättre för fysiska varor än för tjänster. Som tjänstemarknadsforskningen visat många gånger är det nämligen svårt, för att inte säga omöjligt, att i förväg i detalj specificera tjänster eftersom de är immateriella och av processkaraktär (Grönroos 1998, Normann 2000). Anbudet kommer därför av nödvän-

dighet att i hög grad handla om löften, och det är inte förrän efteråt som man kan veta om löfterna hållits (Bitner 1995).

Ett alternativ till LOU:s syn på upphandling skulle kunna vara det mer relationsbaserade förhållningssätt som presenterats ovan och som studerats och utvecklats inom den så kallade IMP-forskningen (*industrial marketing and purchasing*) (se t.ex. Ford 2002). Med ett sådant synsätt skulle det bli tillåtet att skapa och upprätthålla en typ av relationer mellan offentliga inköpare och privata utförare som skulle möjliggöra kontinuerliga omförhandlingar och modifieringar under avtalsperioden, samtidigt som andra leverantörer skulle ges möjlighet att utmana den valda leverantören – marknaden skulle då vara ”bestridbar” (se kapitel 2).

Att organisera konkurrens på konsumentmarknader

Konsumentmarknader är sådana marknader där företag och andra organisationer säljer varor och tjänster direkt till konsumenter. Dessa konsumentmarknader är vi som konsumenter i det moderna marknadssamhället väl bekanta med. Det är där vi skaffar oss de flesta av de resurser (varor och tjänster) vi använder för vår dagliga livsföring, allt från det nödvändiga, som mat och kläder, till sådant som har starkare lyxkaraktär och är mindre nödvändigt för vår överlevnad.

I utvecklade marknadsekonomier som Sverige råder ofta ett överflöd av säljare på dessa marknader, vilket innebär att de har karaktären av massmarknader. Det säljarna oftast konkurrerar om här är konsumenternas pengar. Det finns en grundläggande flyktighet över konsumenternas beteende på dessa marknader som gör att den säljare som kan leverera en mer attraktiv produkt kan vinna över köpare från sina konkurrenter. Konkurrensen är därför huvudsakligen av kontinuerlig karaktär. Eftersom kunderna kan vara otrogna skapar det en osäker situation för säljarna, som snabbt kan förlora kunder och därmed resurser (intäkter, det vill säga pengar) vilket till och med kan hota säljarens existens. För att förhindra detta och skapa större köptrohet försöker säljarna vinna köparnas lojalitet. Det kan exempelvis ske genom reklam

och annan marknadskommunikation, genom kundklubbar som ger rabatter, eller genom att försöka skapa starka varumärken ("branding") som kan bidra till statushöjning och identitetsbyggande hos köparna. Genom sådana marknadsföringsåtgärder försöker de skapa lojala och köptrogna kunder som inte så lätt kan lockas över till konkurrenterna. Man skulle också kunna hävda att säljarna på detta sätt försöker skapa en bräcklig, och vanligen tillfällig, monopolställning, eftersom de, om de lyckas, genom att differentiera sina produkter, om så bara imaginärt, skapar en marknad där de är ensamma. Om ett företag genom kundklubbar eller liknande binder kunder till sig innebär det en form av konkurrensbegränsning som till och med kan anses skadlig. Tidigare gav vi ett exempel på ett sådant fall där Marknadsdomstolen i en dom menade att SAS:s EuroBonus-program begränsade konkurrensen på en viss marknad.

Som nämnts är konkurrensen på konsumentmarknader oftast av kontinuerligt slag; det gäller till exempel livsmedel eller kläder. Men det finns också konsumentmarknader där konkurrensen är episodisk. Det gäller i alla de fall då vi konsumenter binder upp oss till en viss leverantör under en tidsperiod för en viss typ av tjänst, till exempel för abonnemang av telefoni eller tidningar, eller för banklån eller försäkringar. Så länge konsumenten är bunden till en viss leverantör är det ofta svårt för konkurrenter att ta över, och för just denna konsument blir då konkurrensen latent tills abonnemangsperioden närmar sig slutet och det åter blir dags att ta ställning till fortsatt leverans.

Som vi sett innebär inte reglering av marknader att alla typer av begränsningar av konkurrens förbjuds och beivras, eller att man försöker uppnå fullständigt "perfekt" konkurrens. Snarare handlar regleringen om att få till stånd en tillräckligt bra konkurrens så att inte vissa aktörer kan utöva en skadlig marknadsakt. Konsumentmarknader ligger ofta närmare idealmodellen av marknader än organisationsmarknader, vilket underlättas av att antalet aktörer i allmänhet är stort. Den grundläggande idén på dessa marknader är att konkurrensen ska fungera styrande, så att de för konsumenterna bästa, ur någon synvinkel, leverantörerna ska bli kvar och de dåliga slås ut. Det är heller inte ovan-

ligt att köparna/konsumenterna själva låter leverantörer konkurrera med varandra, exempelvis genom att använda sajter för prisjämförelser när de ska göra ett inköp. I sådana fall används konkurrensen explicit som styrmedel.

Kundvalsmarknader

Kundvalsmarknader (som ibland kallas vouchermarknader) är en variant av konsumentmarknader som tillkom i samband med att fritt skolval infördes i Sverige i början av 1990-talet. Senare följde flera andra verksamheter efter, såsom hemtjänst och personlig assistans, och de flesta kundvalsmarknader regleras numera enligt lagen om valfrihets-system (LOV) (SFS 2008:962), som trädde i kraft år 2009. Lagen föregicks av att ett antal landsting startade egna system med individuellt vårdval av vårdcentraler, liknande de system som redan fanns för skolor. Kundvalsmarknader – som nu främst finns för skolor, primärvård och hemtjänst, men också egentligen för den högre utbildningen, även om man där sällan diskuterar finansieringssystemet i termer av kundval – innebär att kunden eller brukaren, som är den vanligare beteckningen numera, kan välja mellan ett antal leverantörer av tjänsten i fråga, och att brukaren, efter att gjort sitt val, för med sig en ”peng” till den leverantör hen har valt. För att delta på marknaden erfordras tillstånd, och ofta är tillståndsgivaren också betalare – det är kommunen, landstinget/regionen eller staten som står för finansieringen. För skolan är dock Skolinspektionen tillståndsgivare. För att få tillstånd måste leverantörer uppfylla ett antal kriterier. Gör de det kan de normalt inte nekas tillstånd att delta på marknaden i fråga. Det uttalade syftet med att införa kundvalsmarknader har varit att genom konkurrens mellan olika leverantörer skapa större valfrihet för medborgarna, med större variation bland leverantörerna och kanske till och med bättre kvalitet på produkterna. Införandet av kundvalsmarknader är därmed ett tydligt exempel på försök att styra verksamheter med konkurrens.

Denna typ av kundvalsmarknader kan ses som försök att efterlikna de konsumentmarknader som finns för andra produkter, men skillnaden

är främst att konsumenterna inte själva står för betalningen, och att den offentliga organisation som står för finansieringen i många fall även själv är en av de viktigaste leverantörerna. En ytterligare skillnad är att organisatören av konkurrens bestämmer priset per kund. En kund som verkligen vill gå på en viss skola kan inte bjuda över någon annan för att få platsen. Att det finns friskolor eller privatägda vårdcentraler eller hemtjänstföretag har hittills sällan inneburit att kommuner och landsting/regioner har upphört med egen produktion. Det betyder att den offentliga huvudmannen, liksom ofta när det gäller upphandling, kommer att sitta på två stolar: den kommer att vara både finansiär och leverantör. Detta är dock inte unikt för offentliga organisationer; det finns exempel från privat sektor där stora företag också lagt ut delar av sin produktion på externa producenter och behållit andra i egen regi. Anledningen kan vara att man på så sätt både behåller viss kontroll över produktionen – ”outsourcing” innebär alltid en viss förlust av kontroll – och behåller kunskapen internt. En fullständig outsourcing kan ju nämligen leda till att leverantören får ett fullständigt kunskapsövertag och därmed hamnar i en maktposition gentemot köparen, en maktposition som exempelvis kan utnyttjas för att höja priset.

Konkurrensneutralitetens oavsedda dilemman

Det kan knappast råda något tvivel om att regleringen av såväl beställarmarknader som kundvalsmarknader genom den särskilda lagstiftningen LOU och LOV innebär en skärpning av reglerna om konkurrensbegränsning i förhållande till den allmänna konkurrenslagstiftningen. I synnerhet blir kraven på konkurrensneutralitet och på att upphandlingen uppfyller formella krav så starka att de ibland verkar överordnas egenintresset hos den köpande organisationen och de slutliga konsumenterna. Några exempel från pressen (Wollters 2011, 2016): En upphandling av konsulttjänster ledde till att en anbudsgivare som hade lagt ett bud på en krona i timmen för vissa tjänster vann. Det är inte svårt att förstå att inga tjänster kostar en krona i timmen och att något var lurigt här. Men uppenbarligen kände sig kommunen i konkurrensneutralitetens namn

tvungen att anta det lägsta budet även om det var orimligt – alla anbud måste behandlas lika. I ett annat fall rapporterades att ”en uppstickare tagit hem ett jättekontrakt inom Uppsalas äldreomsorg” genom att lägga sina priser 20–30 procent under konkurrenternas. Äldrenämndens ordförande menade att man måste anta den utförare som utlovat kvalitet enligt specifikationerna, till lägst pris. ”Då har vi enligt lag inget val utan måste anta den utföraren.” Beslutet fattades trots att politikerna i äldrenämnden kände ”oro för att ett så litet företag ska ansvara för en så omfattande verksamhet”.

Exemplen visar tydligt på ett oavsett dilemma som upphandlare kan hamna i när principen om konkurrensneutralitet blir överordnad andra principer vid upphandling. Problemet med anbudsupphandling av tjänster, som det ofta handlar om, är ju att tjänster sällan kan specificeras utförligt på förhand och heller inte kan utvärderas förrän i efterhand (Lian & Laing 2004, Forssell & Norén 2007). Alla anbudsgivare som lovar att uppfylla kvalitetskraven – och där detta inte är uppenbart inkorrekt – får delta i konkurrensen, och budet går då i allmänhet till den som erbjuder tjänsten till lägst pris. Detta sker även om upphandlaren, som i fallet ovan, kan ha dubier om anbudsgivarens förmåga att uppfylla löftena.

Det går att hitta många liknande fall där köparen antar, eller känner sig tvingad att anta, bud som är så låga att de rimligtvis innebär stor risk för sämre service för brukarna och sämre arbetsvillkor för personalen, men som formellt uppfyller de ställda kraven i anbudsförfrågan. När väl kraven är ställda tillåts nämligen inte köparen att i konkurrensneutralitetens namn korrigera eller modifiera sina krav i efterhand, även om den ser att den ställt felaktiga eller för svaga krav. I stället måste den i så fall stoppa hela processen och börja om från början. Enligt uppgift från en tjänsteman hände exakt detta i fallet med ”jättekontraktet” ovan. Beslutet att ge kontraktet till en ”uppstickare” överklagades, varpå äldrenämnden drog tillbaka hela upphandlingen.

Så som processen är utformad är risken att den gynnar den leverantör som är bäst på att navigera bland och hantera upphandlingens alla formaliteter, snarare än den bästa leverantören. Kan en förlorande

part hitta något i upphandlingsbeslutet som kan ifrågasättas finns det stor risk för ett överklagande, och det som i första hand borde vara beslut fattade enligt ekonomiska överväganden tenderar att i stället bli en fråga om juridiska överväganden och tvister med fördröjningar och merkostnader till följd. I förlängningen riskerar därmed konkurrensstyrning att juridifieras på ett sätt som förmodligen aldrig var avsikten.

Vem organiserar konkurrens?

Som vi vet förekommer konkurrens på många, och kanske till och med de flesta, av livets områden. Konkurrens kan uppstå spontant och utan särskilt mycket organisation, men i den här boken intresserar vi oss främst för de fall där konkurrensen är organiserad och används som styrform för att uppnå vissa mål. Konkurrens kan användas internt i organisationer, när enheter eller individer får konkurrera om vissa åtråvärda belöningar – det kan vara resurser för ett utvecklingsprojekt som en grupp vinner i konkurrens med andra grupper, eller det kan vara en befattning som en person tilldelas i konkurrens med andra personer. Konkurrens kan också användas utanför organisationen, ofta på externa marknader, och det är denna konkurrens som vi främst intresserar oss för i den här boken. Konkurrensen ser dock olika ut på olika slags marknader. Vi har pekat på viktiga skillnader mellan organisations- och konsumentmarknader och särskilt på offentliga marknaders särdrag.

Vem organiserar då konkurrensen? Ja, egentligen vem som helst som tar initiativ till en tävling och sätter upp en belöning eller ett pris, som är så åtråvärd att åtminstone två tävlande försöker vinna det. På en marknad är det ofta köparen som tar denna roll. Köparen, som kan vara en organisation av något slag eller en enskild individ, kan begära in anbud från konkurrerande leverantörer på exempelvis driften av ett antal äldreboenden, som i det nyss nämnda fallet. Genom att låta konkurrenterna lämna offerter med pris och specifikation av det som de ska göra, och sedan välja den leverantör som lämnat det bästa anbudet, använder köparen konkurrens som styrform. Det är konkurrensen som avgör vem som får jobbet, till vilket pris och till vilket utförande.

På en konsumentmarknad fyller produkttester och jämförelser samma roll. Här är ju konkurrensen kontinuerlig, och även om en säljare inte nödvändigtvis är medveten om att en viss köpare i stunden väljer mellan denne och dennes konkurrenter, så vet säljaren att den hela tiden konkurrerar med andra.

Köparen kan i hög grad bestämma reglerna för en viss konkurrens. Den bestämmer naturligtvis vad den vill köpa och av vem den vill köpa. Om det handlar om en anbudsupphandling kan den ofta ställa fler krav; den kan exempelvis bestämma vilken leveransperiod som ska gälla och den kan ställa vissa krav på kompetens hos leverantören. Köparen bestämmer ofta även vilka som får delta i konkurrensen. Som privatpersoner kan vi bestämma vilka mobiloperatörer vi väljer mellan, för att ta ett exempel, och även privatägda företag kan i allmänhet bestämma vilka leverantörer de väljer mellan. Men som vi sett måste offentliga marknader vara öppna för alla som uppfyller de krav som köparen specificerar – där råder starka krav på konkurrensneutralitet.

Det är inte alltid köparen som organiserar konkurrensen. Ibland är det säljaren som innehar den åtråvärda resursen som fler vill åt; det är till exempel fallet vid en auktion, vare sig det gäller en bonnauktion, en konstauktion eller en försäljning av ett hus som fler kunder konkurrerar om. I sådana fall är det snarare säljaren som bestämmer reglerna och som organiserar konkurrensen.

Ingen köpare eller säljare kan dock bestämma eller begära vad som helst. All marknadskonkurrens är underordnad de allmänna regler som staten ställt upp och som främst representeras av konkurrenslagen och, på offentliga marknader, av LOU och LOV. Men även andra lagar kan begränsa vad köparen kan begära. Köparen kan inte begära att en leverantör bryter mot arbetsmiljölagen eller miljöskyddslagen, för att ta två exempel.

*

I det här kapitlet har vi pratat om vad organisatörerna av konkurrens tillåts och inte tillåts göra, men konkurrenslagen handlar, som vi sett,

kanske i ännu högre grad om vad de konkurrerande leverantörerna inte får göra. Eftersom en otyglad konkurrens i sämsta fall kan leda till att enskilda konkurrenter, genom samarbeten, uppköp av konkurrenter eller exploatering av marknadsfördelar, skaffar sig monopolställning och tar död på konkurrensen, har de flesta utvecklade marknadsekonomier med tiden infört en konkurrenslagstiftning som ska förhindra att enskilda företag skaffar sig och utnyttjar marknads-makt på ett för samhället skadligt sätt. Man har också skapat myndigheter som ska övervaka och slå ner på tendenser till otillbörligt konkurrensbegränsande beteende. Syftet med denna reglering och övervakning är att konkurrenter ska premieras för sin förmåga till effektivitet, kvalitet och innovation, inte för sin förmåga att utöva marknads-makt över med-konkurrenter eller kunder.

All denna organisering av konkurrens kräver betydande arbetsinsatser och resursåtgång av alla inblandade parter. Den tar tid och sker inte automatiskt. I föregående kapitel beskrev vi hur primärvården i Sverige har infört mer marknad i flera steg, där varje steg har inneburit skapandet av en ny sorts konkurrens, med nya roller för alla inblandade. Denna förändring har inte skett över en natt utan tagit flera decennier och krävt att man provat sig fram, testat olika former av konkurrensutsättning och lärt av erfarenheter. I det här kapitlet har vi främst fokuserat på reglerna för marknadens konkurrens och hur dessa tillämpas och ger avtryck på olika typer av marknader, och vi har egentligen bara snuddat vid frågorna om hur man organiserar för konkurrens. I kommande kapitel kommer vi att göra detta i högre grad, och vi börjar med de organisationer som nu måste lära sig att bli konkurrenter.

Att skapa konkurrerande organisationer: från agent till aktör

5

Som vi beskrivit i tidigare kapitel kräver konkurrensstyrning, till skillnad från planstyrning, att det finns *aktörer* som kan konkurrera med varandra. Karakteriserande för aktörer är att de är rationella, autonoma och handlingsorienterade och att de drivs av ett starkt egenintresse (Meyer 2010). Aktör är ett teoretiskt begrepp och kan avse enskilda individer, grupper av individer, organisationer eller stater. I det här kapitlet ligger fokus framför allt på organisationer som aktörer. Organisationer som aktörer kännetecknas av att de har tydliga gränser, uttalade mål för sin verksamhet, en utvecklad och rationell teknologi samt starka interna styrssystem. Vid ett första påseende kan dessa egenskaper tyckas självklara för alla typer av organisationer – det beror på att aktörsformen i dag har blivit ett så starkt ideal att vi nästan tar den för given. Men som vi sett i tidigare kapitel är aktör inte den enda formen som är möjlig för organisationer att anta. Innan konkurrensstyrning infördes på bred front i offentlig sektor hade enheter som till exempel skolor och vårdcentraler formen av agenter snarare än aktörer. Men i och med konkurrensstyrningen blev det tvunget att omvandla dessa, och andra enheter som skulle styras genom konkurrens, till aktörer. I detta kapitel ska vi se närmare på vad omvandling från agent till aktör innebär och vad en sådan process kräver. Som stöd i vår diskussion tar vi hjälp av Brunssons och Sahlin-Anderssons (2000) analys av organisationer som

aktörer, där de menar att dessa är präglade av en stark *identitet*, *hierarki* och *rationalitet*.

Identitet

Ett första krav för att en organisation ska kunna anses ha en egen identitet är att den är *autonom*, det vill säga att den är oberoende och självbestämmande och inte fullständigt inlemmad i eller styrd av någon annan organisation. I praktiken är det svårt att tänka sig en organisation som är helt autonom – snarare handlar det om grader av autonomi. Ett exempel på organisationer som gått från att vara starkt styrda av andra organisationer – som kyrkan och staten – till att bli mer autonoma i förhållande till dessa, är svenska skolor. Från början av 1900-talet och fram till efterkrigstiden var den statliga planstyrningen av skolan, genom bland annat Skolöverstyrelsen, synnerligen detaljerad. Styrningen bestod i villkorade resurser samt av regler som handlade om allt från vad undervisningen skulle innehålla, vilken kurslitteratur som skulle användas och hur timplaneringen skulle se ut, till hur lönesättningen för lärare och rektorer skulle vara. Bakom denna detaljerade styrning låg en politisk drivkraft att skapa likvärdiga utbildningsmöjligheter för alla elever oavsett bostadsort och sociala och ekonomiska förhållanden (Wennås 1998 s. 27). Detta bottnade i uppfattningen att skolans tidigare beroende av kyrkan och kommunerna riskerade att motverka en sådan utveckling.

Inom organisationsteorin är ett klassiskt sätt att uppfylla kravet på att producera likadana varor eller tjänster att låta produktionen ske inom en och samma organisation, gärna inom en byråkrati (Mintzberg 1983). I vardagstal har byråkrati en negativ klang och används ofta för att karakterisera processer och procedurer som man anser är alltför krångliga, långsamma och rigida. Inom organisationsteori är dock byråkrati ett teoretiskt begrepp som avser en klassisk organisationsform som, liksom andra organisationsformer, fungerar bättre i vissa sammanhang och för vissa ändamål än för andra. Byråkratin skapar stabilitet, och om produktionen sker inom en och samma organisation ökar det också sannolikheten att slutprodukterna ser likadana ut. Tillhandahållandet av

undervisning under den här perioden följde därför denna mall. Svenskt skolväsende var i hög grad inordnat i en statlig byråkrati, och tanken att de enskilda skolorna skulle vara autonoma och ha egna identiteter var mycket avlägsen. Under 1970-talet påbörjades dock en decentralisering av skolväsendet, och målstyrning började successivt ersätta den statliga detaljstyrningen. Men det var inte förrän i början av 1990-talet som de verkligt stora förändringarna kom genom etableringen av en skolmarknad där olika skolor skulle konkurrera med varandra. På kort tid gick det svenska skolväsendet då från att vara starkt centraliserat till att bli ett av de mest decentraliserade systemen i OECD (Ahlin & Mörk 2008). Likaså var det tidigare enhetliga och offentliga systemet ett minne blott; nu kunde privata företag äga skolor som finansierades av offentliga medel (Blomqvist & Rothstein 2000).

I jämförelse med tidigare i historien har svenska skolor i dag blivit betydligt mer autonoma. I praktiken innebär det till exempel att de inte garanteras vare sig elever eller resurser utan att de måste konkurrera om dessa på en marknad. Lyckas de inte med det, eller om ägarna bestämmer sig för att satsa sina resurser någon annanstans i stället, är de tvungna att lägga ner, vilket kan vara smärtsamt för både personal och elever. Alla skolor är förstås tvungna att följa lagar och regler, men den detaljerade statliga styrningen är borta. Dagens skolor kan därför vara organiserade på olika sätt, använda sig av olika typer av pedagogik, olika kurslitteratur och så vidare, så länge de håller sig till läroplanen. Förändringen är dramatisk men har inte tillkommit över en natt. Många och stora reformer, som till exempel kommunaliseringen (Prop. 1988/89:4, 1989/90:41, 1990/91:18), valfrihetsreformen (Prop. 1991/92:95) och friskolereformen (Prop. 1992/93:230), banade väg för dagens situation där skolor har blivit mer autonoma. De stora reformerna har fört med sig mängder av anpassningar, vilket har lett till ännu fler reformer. Därför är det inte konstigt att de senaste decennierna pekas ut som svenskt skolväsendes reformtätaste (Jarl & Pierre 2012, Blomgren & Waks 2017). Skolans utveckling från 1990-talet och fram till i dag visar tydligt hur många förändringar och anpassningar som måste till när organisationer som tidigare inte varit aktörer ska omvandlas till sådana.

En liknande utveckling som den i skolan återfinns också på andra håll inom offentlig sektor, till exempel inom primärvården. Där infördes under 2009 lagen om valfrihetssystem (LOV) (SFS 2008:962), vilken innebar att patienter och brukare själva hade rätt att välja utförare av vård och omsorg (se vår tidigare diskussion om konkurrens på olika slags marknader i kapitel 4). Några landsting och regioner hade redan före lagens införande erbjudit patienter att välja utförare, men genom lagen blev det obligatoriskt. I det tidigare systemet hade brukarna varit hänvisade till den vårdcentral som låg inom det geografiska område där de bodde. I det nya systemet tilläts även privata utförare av vård. Precis som i fallet med skolan så ställde detta krav på att både de offentligt och de privat ägda vårdcentralerna blev aktörer som kunde konkurrera om patienter. En knäckfråga i den här utvecklingen var att konstruera ett rättvisande ersättningssystem (Riksrevisionen 2014).

Autonomin kan också drivas ännu längre än i fallen ovan med de offentligägda skolorna och vårdcentralerna, exempelvis vid en så kallad avknoppning. Då lyfts delar av en verksamhet ur en existerande organisation för att bilda en helt ny, separat organisation, skild från den tidigare ”moderorganisationen”. Sådana situationer är vanliga och kan ske både i offentlig verksamhet och i privata företag. I tidskriften *Placeringsguiden* (2017) framgick exempelvis att av de femton börsintroduktioner som genomfördes under 2016 så var två stycken avknoppade bolag. Ett skäl till att en verksamhet knoppas av är att moderföretaget vill satsa på sin kärnkompetens och helt enkelt göra sig av med verksamheter som har en annan inriktning (Södergren & Thor 2008). Ett annat skäl är att en person vill starta ett eget företag och ta med sig kunskap, erfarenheter och idéer från en tidigare verksamhet (Bassam 1999).

I processen att skapa organisationer som aktörer uppkommer frågan om hur organisationens *gränser ska definieras* (Brunsson & Sahlin-Andersson 2000, Hernes 2004). Genom gränsdragningen bestäms vilka personer, processer och flöden som finns i organisationen och vilka som finns utanför. Var gränsen går för organisationen är avgörande för hur dess identitet definieras och har också en praktisk betydelse för dess möjligheter att konkurrera. I praktiken är dock inte gräns-

dragningsfrågan så enkel som man skulle kunna tro. När det gäller exemplen om de offentligägda skolorna och vårdcentralerna ovan så blev det i arbetet med att utforma den strategiska kommunikationen och marknadsföringen till brukarna i dessa organisationer tydligt att det inte var självklart vem som skulle vara avsändare bakom budskapen. Skulle det vara de enskilda vårdcentralerna och skolorna eller deras ägare – landstinget och kommunen? Även om de enskilda enheterna själva kanske skulle vilja profilera sig för att sticka ut i konkurrensen, talade resurserna för att det var mer realistiskt att gå samman och låta huvudmannen (landstinget och kommunen) vara avsändare av kommunikationen och marknadsföringen. Särskilt då de konkurrerade med privata alternativ som på motsvarande sätt ingick i större koncerner med mer resurser. Skolorna och vårdcentralerna fick på detta sätt inte så tydligt unika identiteter eftersom de i kommunikationen utåt var så tätt sammankopplade med sina ägare och med de andra offentligt ägda enheterna, men fördelarna var att de fick del i huvudmännens varumärken och resurser. Motsvarande situation finns på flera håll inom privat sektor; kedjor med restauranger och kaféer som McDonald's, Espresso House och Starbucks är bara några exempel. Här är idén inte att varje restaurang eller kafé ska vara unik – i stället gäller motsatsen: kunden ska kunna känna igen sig oavsett vilken restaurang eller vilket kafé som besöks (Forssell & Norén 2018).

Ett annat dilemma som har att göra med gränser och som uppkommer när man försöker skapa autonoma organisationer är att de processer som går ”på tvären” och korsar organisationens gränser ställer speciella krav på samarbete med andra organisationer. Inom vård och omsorg är det ett välkänt problem att det är svårt att hantera de vårdkedjor som uppstår när patienterna har behov som inte kan tillgodoses av en organisation, utan där flera organisationer behöver samverka (Axelsson & Bihari Axelsson 2013). Det talas ofta om behovet av att komma ifrån den ”stuprörsorganisation” som vården ofta beskrivs som. Flera saker bidrar till att det kan vara svårt att samverka med andra, exempelvis att organisationerna har olika syften med att samverka, att de har olika språkbruk och olika kulturer eller att de har bristande förtroende för

varandra (Lindberg 2009). En annan aspekt som blir särskilt tydlig för organisationer som verkar i konkurrens är att det ofta råder en konflikt mellan interorganisatorisk samverkan och intraorganisatorisk effektivitet (Lindholm 2013). Det kan helt enkelt vara kostsamt att samverka, och organisationer som har krav på sig att vara ekonomiskt effektiva kanske därför inte prioriterar samverkan. Ofta finns inte mått på de fördelar som samverkan ger, och därför räknas inte dessa fördelar när organisationens ekonomi utvärderas.

I identiteten ingår också idén om att *vara speciell*, det vill säga att visa att organisationen har vissa karakteristika som gör att den står ut i mängden från övriga organisationer (Brunsson & Sahlin-Andersson 2000). Det sätt som organisationer gör detta på är vanligen genom att utföra identitetsarbete (vilket exempelvis kan leda fram till formulerade värdeord), arbeta fram varumärken och bedriva marknadsföring. Privata företag har arbetat med detta under lång tid, men för offentliga organisationer är det en nyhet. För några decennier sedan var det ingen som förväntade sig att skolor, sjukhus och myndigheter skulle vara annat än pålitliga men ändå ganska anonyma byråkratier. I dag är situationen annorlunda. Offentliga organisationer satsar alltmer resurser på sådant som varumärkesbyggande, strategisk kommunikation, anseendehantering och marknadsföring, och en ny profession, kommunikatören, har vuxit fram (Blomgren m.fl. 2014, Fredriksson & Pallas 2013). Vid sidan av kommunikations- och marknadsavdelningar kan även andra funktioner behöva utvecklas när en agent ska omvandlas till en aktör. Inköpsavdelning och personalavdelning är sådana exempel.

Identiteten innebär slutligen också att en autonom enhet behöver *resurser* som den själv styr över (Brunsson & Sahlin-Andersson 2000), annars har den i praktiken svårt att agera självständigt. Ett sätt att göra detta på är att ge enheten resultatansvar. Då blir enheten ansvarig både för de intäkter och kostnader den genererar. Resultatansvar kan ses som en långt driven decentralisering, och det är inte ovanligt att stora företag styr sina dotterbolag eller divisioner på detta sätt. Industriföretaget ABB beskrivs exempelvis som ett företag med stark tro på fördelarna med att organisera sina divisioner som resultatenheter (Anthony m.fl. 2014).

Inom företaget framhåller man att den långt drivna decentraliseringen är bra för att öka kostnadsmedvetenheten i bolaget samt för att motivera och rekrytera nya ledare. Enheterna blir tillräckligt små för att cheferna ska kunna överblicka och förstå verksamheten, och de erbjuder också möjligheter för dem att få erfarenheter från flera olika områden. Om besluten tas av dem som befinner sig närmare verksamheten ökar också sannolikheten att kvaliteten på besluten blir bättre.

Under 1990-talet var det vanligt att verksamheter i offentlig sektor omvandlades till resultatenheter. Önskan var att frångå den tidigare anslagsmodellen och i stället koppla de intäkter de fick till de prestationer de utfört. Förhoppningarna med detta var många, bland annat att det skulle leda till större kostnadseffektivitet, högre kvalitet och mer kundorientering (Brorström 1995). I praktiken fanns dock många problem med att omvandla offentliga enheter till resultatenheter i någon egentlig mening eftersom flera av de antaganden som modellen bygger på är svåra att uppnå. Vid sidan av de praktiska problemen fanns också en annan sida av omvandlingen som mer hade att göra med den identitetsförändring som förändringarna medförde. Den ändrade ekonomiska styrningen gjorde att enheterna – och omgivningen – i stigande grad började se sig som marknadsaktörer, och många pekade på att denna identitet kunde stå i konflikt med den tidigare och grundläggande identiteten som professionsbaserad leverantör av välfärdstjänster (Stenlås 2009).

Vi kan således konstatera att ett första steg i att omvandla en organisation till aktör är att ordna så att organisationen har en identitet, det vill säga att se till att den i hygglig utsträckning är autonom, har definierade gränser, egna resurser och att den i någon mening kan ses som speciell i jämförelse med andra. Men vid sidan av identiteten är det ändå mycket som återstår för att en organisation ska bli aktör och därmed kunna konkurrera med andra. Bland annat behöver organisationen styras av en *hierarki*.

Hierarki

Alla organisationer som är aktörer har en lokal hierarki genom vilken det är tänkt att organisationens handlande ska styras. Mer specifikt innebär hierarkin att det finns ett system för *koordinering och styrning* samt en *ledningsfunktion eller ”management”* (Brunsson & Sahlin-Andersson 2000). Den koordinering och styrning som traditionellt tillämpats inom professionstunga verksamheter, som skola och sjukvård, har framför allt legat inbyggd i personalens utbildning och träning samt i statliga regler och hierarki (vanligen benämns sådana organisationer professionella byråkratier) (Mintzberg 1983). Att professioners styrning och samordning legat i deras utbildning har att göra med att det arbete de utför är så komplicerat att enklare former av samordning och styrning – som direkt ordergivning – inte fungerar. Att styrnings- och samordningsmekanismen i stället ligger i professionernas utbildning och träning innebär därför att de i hög grad blir självstyrda.

I en organisation som är aktör är den primära mekanismen för samordning och styrning dock inte en professionell självstyrning, utan en styrning som utgår från *den egna organisationens ledning*. Denna styrning behövs för att ledningen ska kunna säkerställa att organisationen når de uppsatta *målen*. Mål kan vara av olika slag, men de som här åsyftas är sådana som ska göra organisationen effektivare, och i förlängningen också konkurrenskraftigare. Ett konkret exempel på införandet av en ledningsstyrning i en tidigare professions- och regelstyrd verksamhet är att det i dagens skolor inte är ovanligt att lärare jobbar efter pedagogiska koncept som är utvecklade just för den skolan. De pedagogiska koncepten är skapade i syfte att nå mål som att förbättra elevernas kunskaper och därmed kunna attrahera nya elever till skolan. Sådana organisationsstyrda pedagogiska koncept är en stor skillnad mot tidigare, då den pedagogiska styrningen snarare låg i den utbildning lärarna hade och i det informella samarbetet kollegor emellan.

Ett annat sätt på vilket skolans ledning kan försöka styra den pedagogiska utvecklingen mot de mål skolan har är genom att sätta samman lärare i nya typer av tvärdisciplinära grupperingar i stället för de mer

traditionella ämnesmässiga samarbetena (Lundström 2015). Som hos andra professioner är sådana utifrån kommande styrningsförsök inte alltid uppskattade, bland annat för att denna ledningsstyrning inte kan ersätta den professionella styrningen och därför uppfattas som något ”extra” som lärarna behöver göra utöver det arbete de redan utför (ibid.). Det har också ifrågasatts om denna typ av ledningsstyrning verkligen ger bättre kvalitet än när de professionella själva löser problemen genom så kallad *peer review*, det vill säga att experter kritiskt granskar varandra (Ahlbäck Öberg m.fl. 2016).

För att organisationen ska bli en konkurrensduglig aktör behöver koordineringen och styrningen vidare ledas av en *ledningsfunktion eller ”management”*. Idén om en manager som ledare är i dag så spridd att det nästan är svårt att föreställa sig andra sätt att styra organisationer. Enklast är att jämföra med den tidigare styrningen av offentliga förvaltningar. I flera delar av den offentliga förvaltningen bestod styrningen tidigare av en kombination av statlig eller landstingskommunal byråkrati och professionell styrning. I den byråkratiska styrningen återfanns naturligtvis också chefer, men till skillnad mot den kompletta organisationens ”managers”, som förutsätts leda genom en blandning av personliga egenskaper och företagsekonomiska och affärsmässiga principer, antogs den byråkratiska chefen styra genom att framför allt tillämpa lagar, regler och direktiv. Inom den traditionella professionella styrningen återfinns också en hierarki av ledare. Ofta utgick den från vad som brukar beskrivas som en meritokrati, det vill säga att den som hade högst utbildning och utbildningsresultat fick leda. Inom universitetsvärlden förekommer till exempel begreppet *primus inter pares*, som är latin och betyder ”den främste bland likar”. I denna kollegiala styrform är ledaren alltså den kollega som dels har den högsta vetenskapliga kompetensen och dels erfarenhet av det professionella arbetet och kollegornas förtroende att leda dem (Sahlin & Eriksson-Zetterquist 2016). Kollegialitet är nära sammankopplat med kvalitet eftersom det är en princip för kunskapssökande som innebär att flera kollegor gemensamt diskuterar frågor utifrån sin vetenskapliga kompetens och erfarenhet (Ahlbäck Öberg m.fl. 2016).

En manager är något annat än en förvaltningschef och en kollegial ledare. Henri Fayol (1841–1925), som var den som etablerade de moderna principerna för management, rekommenderade att managern skulle ägna sig åt sådant som att planera, organisera, koordinera, ge order och följa upp (Holmblad Brunsson 2013). Dessa principer ligger helt i linje med idén om organisationen som aktör, som beskrevs inledningsvis. Managers och management har införts på bred front i offentlig sektor, men inte utan motstånd från de professionella, som ofta förespråkade den kollegiala modellen. Ahlbäck Öberg med kollegor (2016) beskriver hur den traditionella modellen i svenska universitet och högskolor, där universitetens rektorer valdes bland lärosätets professorer, alltmer kommit att övergå till en modell där rektorsrekryterna rör sig på en marknad. Vidare har de externa representanterna i högskolestyrelserna ökat till en majoritet, och den styrning som utgår från universitetens ledning har ökat på bekostnad av den kollegiala styrningen.

En liknande utveckling som den som svenska universitet och högskolor genomgått återfinns också i svenska skolor. Jacobsson och Svensson (2017) beskriver hur rektorer har att hantera en mängd motstridiga krav. Krav som emanerat ur traditionella ideal om demokrati, professionalitet och byråkrati kompletteras numera också av organisatoriska och marknadsmässiga krav. Fredriksson (2010) beskriver hur vinstdrivande friskolor i större utsträckning än kommunala skolor organiserar sig efter en marknadsmodell, vilket bland annat innebär att rektorns roll i högre grad liknar en vd:s. Rektorernas roll som vd eller manager innebär bland annat att de beslutar om sådant som lärares tidsplanering, lönesättning och hur deras strategiska kvalitetsarbete ska utföras (Lundström 2015). Tidigare var tidsplaneringen och lönesättningen styrd av centrala regler och direktiv och kvalitetsarbetet utfördes inom ramen för lärarnas professionella arbete. Generellt verkar flera av de förändringar som gjorts i skolan med avsikt att omvandla skolor till aktörer ha gjort att lärarnas autonomi och självbestämmande har minskat till förmån för rektorernas makt (Jarl m.fl. 2011). Dessutom är det i dag vanligare med rektorer som inte själva är lärare i botten, vilket innebär ett långt avsteg från den kollegiala modellen. Ett mindre drastiskt steg

än att byta ut de professionella ledarna mot managers är att ersätta dem med ”hybridprofessionella”, det vill säga personer som samtidigt har två professionella expertiser (Blomgren & Waks 2015a, Kurunmäki 2004). Läkare som har utbildning och erfarenhet av både ekonomi och management är ett exempel på sådana hybridprofessionella som ofta får ledande positioner när professionella förvaltningar omvandlas till organisationer. Den dubbla expertisen ger förutsättningar för att de hybridprofessionella lättare kan anpassa och översätta förändringarna på ett sätt som överensstämmer med det professionella arbetssättet, och de har i många fall också lättare att bli accepterade av kollegorna.

En styrning och koordinering som utgår från den organisationsegna ledningsfunktionen är alltså kärnan i hierarkin. När vi nu har beskrivit vad det innebär att skapa aktörer genom att förstärka deras identitet och hierarki, har det blivit dags att beskriva det sista steget för att bli en konkurrensduglig aktör, nämligen ett system som hjälper ledningen i organisationen att handla *rationellt*.

Rationalitet

I en organisation som är aktör är ekonomistyrssystem (*management control systems*) de system som ledningen framför allt har till sitt förfogande för att styra organisationen mot ett rationellt agerande. Dessa system omfattar vanligen flera aktiviteter, men de mest grundläggande är att: *sätta mål, fördela ansvar och utvärdera resultat* (Anthony m.fl. 2014).

Betraktar vi *mål* på ett mycket allmänt plan kan vi konstatera att mål eller syfte är en grundförutsättning för att vi över huvud taget ska kunna tala om en organisation (Forssell & Ivarsson Westerberg 2007). Finns inget mål med en verksamhet finns ju heller ingen anledning för människor att samlas i en organisation och göra saker tillsammans. I en sådan allmän mening har aktörer men också agenter – som de tidigare myndigheterna och förvaltningarna – ett mål eller syfte med sin verksamhet. Men de mål vi i det här avsnittet främst intresserar oss för är de *organisationsgemensamma* mål som sätts för att den lokala ledningen ska kunna styra organisationen mot dem. Återigen kan det

tyckas självklart att styra en verksamhet efter mål eftersom det är den dominerande modellen i dag, men det kan vara värt att påminna sig om att den principen inte var dominerande inom offentlig förvaltning under tiden fram till 1960-talet. Då styrdes offentliga organisationer i stället företrädesvis med hjälp av regler (Sundström 2003). Senare kom detta att ändras när mål- och resultatstyrning infördes även i offentlig sektor. I idén om organisationen som aktör ligger antagandet att de mål som sätts ska göra att organisationen har så konkurrenskraftiga erbjudanden att kunderna eller brukarna väljer dessa erbjudanden före erbjudanden från någon annan organisation.

Men trots att idén om att styra med mål intuitivt sett verkar självklar finns en hel del problem med den i praktiken (jfr Rombach 1991). Till att börja med har de ekonomi- och verksamhetsstyrssystem vi här talar om från början utvecklats för privata företag, och det mål som traditionellt ansetts styrande har varit det finansiella målet (Lindvall 1997). Detta begränsade perspektiv på styrning har sedermera kritiserats, vilket lett till utvecklingen av det balanserade styrkortet (*balanced scorecard*), där flera perspektiv – vid sidan av det finansiella – tagits med. Balanserat styrkort är en teknik för att försöka styra organisationer på ett mer ”balanserat” sätt och tillämpas i både privata och offentliga organisationer. Syftet är att styra organisationen så att hänsyn tas även till sådant som kund-, lärande-, kvalitets- och medarbetarperspektiv (Holmblad Brunsson 2007).

Men trots att de allra flesta organisationer har flera olika mål är det rimligt att tala om att privata och offentliga organisationer skiljer sig åt med avseende på vilket mål som rankas högst. För de allra flesta privata företag är det övergripande målet att företaget ska generera ett finansiellt överskott, åtminstone på lång sikt. De perspektiv som finns med i det balanserade styrkortet, vid sidan av det finansiella, kan därför i privata företag ofta ses som delmål för att det finansiella målet ska kunna uppnås. Det vill säga, för de flesta privata företag skulle det i längden inte finnas något egenvärde med att ha höga värden ur ett kund-, lärande-, kvalitets- eller medarbetarperspektiv om detta inte skulle innebära att företaget skulle generera vinst. På sikt skulle sådana företag få lägga ner. När det gäller offentlig sektor så finns det organisationer där finansiella

mål också rankas högt, som exempelvis de tidigare affärsverken Statens järnvägar och Posten, men många offentliga organisationer skiljer sig fundamentalt från privata organisationer i detta avseende (Christensen m.fl. 2005). Offentliga organisationer som domstolar, tillsynsmyndigheter och departement är inte alls ämnade att göra finansiell vinst utan är skapade för att hantera funktioner i samhället som anses nödvändiga och där staten anses vara den enda aktör som är lämplig att driva dem.

Ett annat problem med att styra efter mål är det som brukar kallas för målkonflikt, det vill säga att uppfyllandet av ett mål motverkar uppfyllandet av ett annat. Exempel på det finner vi i primärvården i kölvattnet av att vårdvalet infördes. Som vi beskrivit tidigare innebar vårdvalet att patienter själva skulle få rätt att välja vårdgivare, och vårdcentralerna – offentliga som privata – behövde därmed bli kompletta organisationer eftersom de skulle konkurrera om patienter. I Riksrevisionens (2014 s. 11) utvärdering av reformen konstaterades att ett av målen med reformen hade uppnåtts – makten hade förskjutits till medborgarna från politiker och tjänstemän på det sätt som det var tänkt. Däremot hade ett annat mål blivit lidande. Vården ska styras i enlighet med hälso- och sjukvårdslagen, och där stipuleras bland annat att den som har störst behov av vården ska ges företräde. Riksrevisionen menade i sin analys att vården i stället hade blivit mer ojämlig. Till följd av vårdvalet hade många besökare med lindriga symptom tillkommit, medan de sjukaste patienterna gör färre läkarbesök (ibid. s. 10).

I ekonomistyrsystemen ingår vidare uppgiften att *fördela ansvar*. För att nå målen är det nödvändigt att tydliggöra vem det är som ansvarar för att så sker. Idealt sett bör ansvaret vara odelat, det vill säga den chef som har det yttersta ansvaret för att målet uppnås bör också ha de befogenheter och de möjligheter som krävs för att göra detta (Lindvall 1997 s. 61). I praktiken är det dock svårt att uppnå detta ideal. En av orsakerna är att måluppfyllelsen ofta påverkas av faktorer som den ansvarige chefen inte har kontroll över. Men trots sådana svårigheter kan positionen som ansvarig chef vara lockande eftersom den kan ge status och inflytande och erbjuda nya sätt att bli befördrad. I en studie av införande av resultatansvar i sjukvården visades exempelvis att

sjuksköterskor i ledningspositioner (avdelningsföreståndare), liksom sjuksköterskornas fackliga företrädare, var positiva till införandet av resultatansvar i vården, eftersom de såg detta som en ny möjlig karriärväg för sjuksköterskorna som yrkesgrupp (Blomgren 1999). Sjukvården har av tradition varit en hierarkisk verksamhet där läkare varit den grupp som haft störst ansvar och inflytande, medan sjuksköterskegruppen har kämpat för mer erkännande och bättre villkor för det arbete de utför. Införandet av resultatansvar sågs därför som en möjlighet för sjuksköterskor att avancera i sjukvårdshierarkin.

Det sista steget för att uppnå ett rationellt styrsystem är att skapa funktioner för att *mäta och utvärdera resultat*. Tanken med detta är att se till att organisationen styr mot de mål som är uppsatta och, om så inte är fallet, att sätta in åtgärder för att se till att det sker. Om organisationen uppfyller sina mål men ändå inte attraherar tillräckligt många kunder eller klienter måste organisationen sannolikt byta mål. Den traditionella synen på mätningar och utvärderingar är att de är neutrala instrument som avbildar organisationens verksamhet "sådan som den är". Denna bild har dock ifrågasatts av redovisnings- och revisionsforskare som menar att mätningar och utvärderingar är kraftfulla styrinstrument som skapar nya aktiviteter och omformar organisationerna på nya sätt (Hopwood & Miller 1994, Power 1997). Exempel på detta återfinns i den svenska skolan. I takt med att skolelevernas kunskaper oftare mäts genom exempelvis nationella prov och internationella mätningar som Pisa (*Programme for International Student Assessment*) och Timms (*Trends in Mathematics and Science Study*) så har skolorna också anpassat sin undervisning efter det genom att en större del av tiden går åt till förberedelser inför proven. På så vis blir proven inte bara neutrala avspeglings av elevernas kunskaper utan också verktyg som omformar skolverksamheten och påverkar själva innehållet i undervisningen. Forskare har beskrivit detta som att organisationer lägger ner mycket tid och resurser på att göra sig själva "granskningsbara", vilket inte alltid är detsamma som att förbättra verksamheten (Ek Österberg 2012). Ett skäl till det är att alla aktiviteter, värden och kvaliteter i en organisations verksamhet helt enkelt inte låter sig beskrivas i termer som kan fångas

upp av mätningar och utvärderingssystem, och därför finns en risk att sådana aspekter blir lidande.

Generellt sett är utvärderingar och granskningar en trend som vuxit i samhället i en sådan utsträckning att forskare beskriver det som att det skapat ett revisionssamhälle (Power 1997) eller granskningssamhälle (Ahlbäck Öberg 2010, Ivarsson Westerberg & Jacobsson 2013). Utvärderingar och granskningar leder lätt till krav på nya utvärderingar, och det finns de som menar att denna trend representerar en sorts misstroende-kultur som undergräver tilliten till dem som arbetar i organisationerna och som också tar tid och resurser från den egentliga verksamheten (se t.ex. Widmalm m.fl. 2014, Brulin & Svensson 2014). På politikernivå har detta också uppmärksammats genom att regeringen 2016 tillsatte den så kallade Tillitsdelegationen med uppgift att se över hur styrningen av välfärdstjänster skulle kunna grundas i en mer ömsesidig tillit mellan styrande och styrda (Dir. 2016:51). Tillitsdelegationen pekade på flera problem med att professionella ålades att utföra administrativa uppgifter som egentligen borde utföras i en stabsfunktion. Bland annat menade delegationen att det var slöseri med specialistkompetens, att arbetsbördan för de professionella blev för hög och att de administrativa uppgifterna riskerade att leda till att medarbetare slutade och att det blev svårt att rekrytera personal – arbetsuppgifterna motsvarade helt enkelt inte det man var utbildad för (Bringselius 2017).

Det vi har beskrivit nu – att organisationer för att bli aktörer behöver en egen identitet, hierarki och rationalitet – är tre grundläggande gemensamma nämnare för alla typer av organisationer som konkurrerar. Men vid sidan av dessa finns också mycket annat att ta hänsyn till när organisationer som ska konkurrera skapas. En viktig sådan aspekt är organisationernas *associationsform*.

Associationsform

En del av organiseringen av konkurrens är att aktörer konstrueras med olika stora frihetsgrader. Frihetsgraderna bestäms i hög grad av vilken associationsform den konkurrerande organisationen får. En associa-

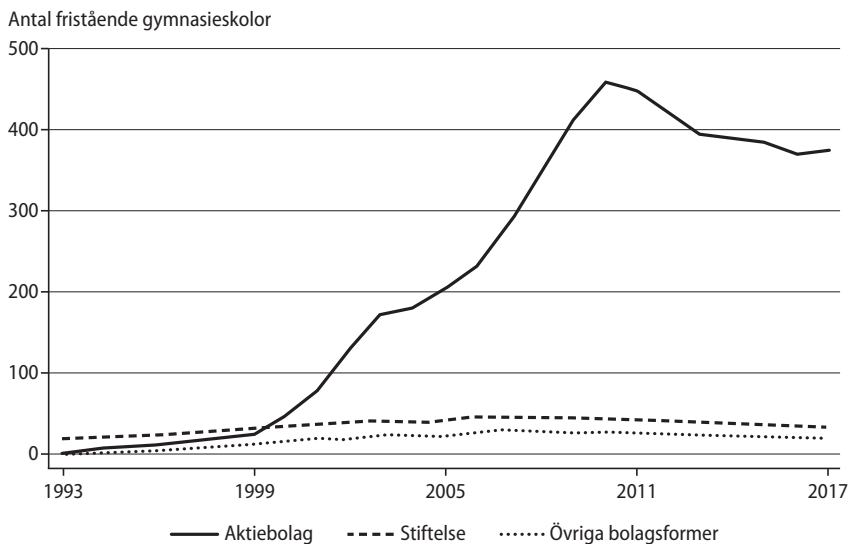
tion är en sammanslutning av fysiska och/eller juridiska personer. Det finns flera olika typer av associationer, till exempel aktiebolag, enkla bolag, handelsbolag och ekonomiska föreningar. Andra former som organisationer kan anta är stiftelser och enskilda firmor, men dessa är inte associationsformer eftersom de varken har delägare eller medlemmar. En viktig skillnad mellan olika associations- och bolagsformer är huruvida de är *vinstdrivande* eller inte. Bland de vinstdrivande bolagsformerna är de vanligaste aktiebolag, handelsbolag och enskild firma. Karaktäriserande för ett *aktiebolag* är att dess ägare saknar personligt ansvar för företagets förbindelser, att antalet delägare kan växa obegränsat samt att det krävs ett signifikant insatskapital, så kallat aktiekapital, för att driva bolaget. Ett *handelsbolag* däremot drivs av två eller flera delägare (bolagsmän) som är personligt och solidariskt ansvariga för företagets avtal och skulder, vilket innebär att om bolaget inte kan betala sina skulder så har fordringsägarna rätt att kräva in skulden av vilken som helst av bolagsmännen. I den *enskilda firman* är ägarens personnummer detsamma som organisationsnumret och ägaren är personligt ansvarig för alla företagets skulder. Det finns också icke vinstdrivande organisationer som bedriver så kallad ideell verksamhet. I Sverige är det vanligast att ideellt arbete utförs av *ideella föreningar*, som till exempel fackföreningar eller idrottsföreningar. I USA och England däremot är *stiftelsen* den normala organisationsformen för icke vinstdrivande arbete, inte minst för frivilligt socialt arbete.

Det är viktigt att förstå att alla dessa olika associations- och bolagsformer kan verka på en marknad med konkurrens, men vilken form som väljs sätter ramarna för vilken konkurrensdynamik som är möjlig. Ett vinstdrivande aktiebolag utan begränsningar i storlek är exempelvis den mest potenta aktören, eftersom denna aktör har tillgång till finansiella resurser och har starka incitament att växa. Det vinstdrivande aktiebolaget kan påverka sammansättningen av det totala antalet organisationer som konkurrerar i och med att det har incitament att köpa upp andra organisationer. Icke vinstdrivande stiftelser däremot orsakar inte alls denna typ dynamik. Stiftelser präglas av mycket speciella regler för finansiering och har inte samma skyldighet att växa som aktiebolag.

Eftersom detta är en skapelse för stabilitet och långsiktighet är risktagandet begränsat och vanligtvis även tillväxten. Det kan vara intressant att känna till att även om vinstdrivande aktiebolag i dag är en av de mest välkända och accepterade bolagsformerna så var dess varande inte alls självklart när den kom till i mitten av 1800-talet. Då debatterades om denna form alls skulle tillåtas i och med att ett aktiebolag spekulerar med andras pengar och därför tenderar att bli mer riskbenäget (Djelic 2013).

När det gäller den svenska skolan har diskussionerna gått höga om vilken associationsform som är den rätta. Vissa hävdar att vinstdrivande skolor är bra, eftersom de har större incitament till att driva förändringar. Andra hävdar att de är skadliga för systemet eftersom de har som främsta mål att växa och ge avkastning, snarare än att tillhandahålla god undervisning. Ett vanligt argument emot vinstdrivande skolor är att det som tas ut i vinst av skolan riskerar att inte återinvesteras i skolverksamheten, utan att skattepengar på så vis försvinner ur välfärdssektorn. En annan fråga, som inte lika ofta diskuteras, är hur det blir med valfriheten. En bärande tanke bakom skolreformerna på tidiga 1990-talet var att ett öppnande av skolsektorn för privata aktörer skulle leda till en större spridning av aktörer – man såg framför sig att eleverna skulle få olika typer av skolor att välja mellan. Ser vi till vad som hände kan vi se att hoppet om ett blandat utbud av typer av skolor inte infunnit sig. Figur 2 (på nästa sida) visar det totala antalet fristående gymnasieskolor från reformen 1992 och framåt. Till och med 1999 fanns det ungefär lika många fristående gymnasieskolor som var stiftelser, aktiebolag eller i annan form, såsom handelsbolag eller kommanditbolag. Efter 1999 har utvecklingen ändrats dramatiskt, så det nu är en helt övervägande andel aktiebolagsägda skolor – från ett trettiotal 1999 till över fyrahundra tio år senare, och något sjunkande under 2010-talet.

Det kan konstateras att aktiebolaget har etablerats som den absolut dominerande associationsformen bland fristående gymnasieskolor. Av dessa drygt fyrahundra fristående gymnasieskolor är det två tredjedelar som tillhör en av de stora skolkedjorna. En tredjedel är fristående skolor. Det verkar inte ha blivit så mycket av den ökade valfriheten; vill man gå



Figur 2 Antal fristående gymnasieskolor per associationsform 1993–2017.

Källa: Sebhatu & Wennberg (2013) samt statistik sammanställd utifrån www.skolverket.se/skolutveckling/statistik.

i en fristående skola är det i stort sett en aktiebolagsskola som gäller och framför allt en inom en skolkoncern. Om det sedan betyder något annat för eleven än att gå i en stiftelseägd skola eller inte är något som vi inte berör här. Ett argument som ofta anförs mot ett vinstförbud för skolor är att skolmarknaden då skulle förlora alla privata skolor. Vi kan se från bilden att det är troligt att en stor andel av de vinstdrivande friskolorna skulle riskera att läggas ner under sådana premisser. Det man dock inte kan säga något om är huruvida andra alternativ, såsom stiftelseskolor eller andra associationsformer, då skulle få utrymme att växa i antal. Vi kan även se att när vinstdrivande friskolor lagts ner, såsom John Bauer-koncernen, så har ett antal av deras skolor drivits vidare i regi av till exempel Stadsmissionen.

*

Sammanfattningsvis har vi i detta kapitel beskrivit vad som krävs för att tidigare agenter ska bli aktörer och kunna konkurrera på en marknad. Vi har beskrivit att de tidigare agenterna behöver utveckla en egen identitet, hierarki och rationalitet för att bli aktörer med möjlighet att konkurrera och att den associations- eller bolagsform som antas påverkar konkurrensdynamiken på den marknaden där aktören verkar. Alla styrformer har fördelar och nackdelar. Organisationer som är aktörer har en alldeles speciell karaktär, och i kapitlet har vi visat att det krävs mycket arbete och att det skapas en hel del dilemman som inte enkelt löses för att en verksamhet som tidigare varit organiserad på annat sätt ska bli en aktör. Dessutom leder en sådan transformation till att organisationernas relationer till andra enheter och till brukare omformas i grunden.

Vad händer inom organisationer vid konkurrens?

6

Som framgått i tidigare kapitel så sätter konkurrensutsättning i gång en rad organiserande processer. Agenter görs om till hierarkiska organisationer med egna identiteter och anpassas till det som krävs för att de ska framstå som rationella, efterfrågestyrda och handlingsorienterade aktörer med tydliga mål. Konkurrens som tankemodell kan på det här sättet komma att genomsyra organisationens interna arbete och hur dess medlemmar förhåller sig till sin egen arbetsuppgift och organisation. Det som idealtypiskt förväntas hända vid konkurrens är att jämförelsen med andra (konkurrerande verksamheter), och möjligheterna för kunder eller klienter att välja någon annan producent, skapar tryck på och incitament för organisationens medlemmar att vässa sina tjänster eller produkter och sitt sätt att arbeta. På detta vis tänker man sig också att kvaliteten på varor eller tjänster och utrymmet för innovation höjs. I det här kapitlet diskuterar vi dessa antaganden närmare.

För att beskriva och förstå hur konkurrens påverkar organisationers inre arbete och dem som arbetar där behöver vi veta någonting om de grupper som ska styras och det arbete de utför. Vi kommer i detta kapitel framför allt att hämta exempel ifrån offentliga organisationer där många professionella yrkesutövare arbetar. Med begreppet *professionell* menar vi idealtypiskt en yrkesutövare som genomgått en lång utbildning med rigorösa examinationssystem, som har socialiserats in

i yrket och som i sin yrkesutövning övervakas via ett kontrollsystem uppbyggt kring kollegiala expertgranskningar. Man kan säga att dessa grupper på det här sättet i stor utsträckning styrt sig själva och fått mandat att göra så av det kringliggande samhället och att detta är en central dimension i att vara en professionell yrkesutövare (Abbott 1988, Freidson 2001). Som vi har talat om tidigare så är det dock viktigt att komma ihåg att professionella organisationer inom offentlig sektor ofta haft en blandning av olika styrformer. I den politiska styrningen av skolan och sjukvården blandas till exempel försöken att styra genom konkurrensutsättning med en mer traditionell byråkratisk och professionell styrning (Blomgren & Waks 2015a, 2017), medan universiteten i Sverige på ett liknande sätt har att förhålla sig till både management, byråkrati och kollegialitet som styrform (Sahlin & Eriksson-Zetterquist 2017). Något som också utmärker professionella organisationer och som kan skilja sig från andra typer av organisationer är hur de samarbetar med andra organisationer. Inom bilindustrin är man till exempel noga med att hålla på sina affärshemligheter, medan professionellt yrkesutövande grundar sig i att man, i professionella nätverk, utbyter kunskap och erfarenhet med varandra för att utveckla och säkra kvalitet eller för att ta fram nya metoder. Dessa professionella nätverk kan gå på tvärs mot den idé om särart som man vill åstadkomma via konkurrens och kan få konsekvenser för en redan etablerad yrkesutövning. Nedan uppmärksammar vi hur konkurrens kan påverka professionella grupper *yrkesutövning*, *yrkesidentitet* och *samarbete*.

Professionell yrkesutövning

Idén bakom att styra genom konkurrens har, som vi tidigare varit inne på, handlat om att enheter eller individer antas skärpa till sig om de konkurrerar (eller jämför sig) med andra, något som även förväntas främja kvalitet, effektivitet och innovation. Konkurrensstyrning kan påverka hur organisationens medlemmar arbetar på mycket konkreta vis. Friskolereformen och det fria skolvalet innebar till exempel att elever i många kommuner blev fria att välja vilken skola de ville gå i

och att fristående skolor fick möjlighet att etablera sig bredvid de kommunala och konkurrera om elever. För skolor och lärare innebar det faktum att de nu började konkurrera, eller upplevde sig konkurrera, med andra skolor inom kommunen (och ibland även med skolor i närliggande kommuner) att deras arbetsuppgifter expanderade. De blev engagerade i olika typer av marknadsförande aktiviteter. Lärare kunde till exempel få ägna mer tid till sådant som att vara med på skolmässor och skapa lockande annonser, program och skolprofiler för att attrahera elever till sina skolor (Lundström & Parding 2011).

Det räcker egentligen med att organisationens medlemmar *upplever* att de konkurrerar med andra för att detta ska verka styrande. Ofta handlar det då om att konkurrens som styrande ideal påverkar professionell yrkesutövning i ett andra led. Till exempel har de internationella Pisa-jämförelserna av elevers kunskaper i olika ämnen inte bara påverkat den svenska utbildningspolitiken i stor utsträckning – proven och länder som hamnar högt upp i rankningen blir en sorts måttstock att jämföra sig mot – utan detta kan också påverka skolors interna arbete. Som vi såg i kapitel 5 har politiska åtgärder som följd av bristande Pisa-resultat, till exempel att öka antalen nationella prov i syfte att kvalitetssäkra svensk utbildning, i sin tur ibland bidragit till att undervisningens innehåll och utformning har förändrats. Undervisningen utformas numera i högre grad än tidigare så att elever tränas i att klara kraven på de nationella proven.

På ett liknande sätt kan svenska myndigheters årliga jämförelser av kostnader och medicinsk kvalitet inom svensk hälso- och sjukvård (de så kallade *Öppna jämförelserna*) bidra till en upplevd konkurrenssituation för Sveriges landsting och sjukhus. Jämförelserna förväntas ha en disciplinerande effekt på organisationer och yrkesutövare – ingen vill vara sämst – samtidigt som man tänker sig att olika enheter lär av varandra genom att goda exempel sprids (Blomgren & Waks 2015a). Men de data jämförelserna bygger på har föranletts av en mängd aktiviteter i organisationerna. För att en verksamhet ska göras jämförbar måste data samlas in, bearbetas och presenteras, och detta ger avtryck i professionella grupper yrkesutövning. Att samla in och bearbeta data är

tidskrävande och kan, om organisationen inte anställer andra personer som till exempel professionella administratörer, leda till att yrkesutövare får mindre tid över för det som kan karakteriseras som verksamhetens kärnverksamhet (att undervisa skolelever, vårda patienter och så vidare). Vi har sett många exempel på hur den här typen av ”legitimerande” dokumentation har ökat också inom andra delar av den offentliga sektorn under senare år, något som har föranlett forskare att tala om att vi lever i ett ”administrationssamhälle” (Forssell & Ivarsson Westerberg 2014). Yrkesutövare måste övertygas om att arbetet med att samla in och registrera data är viktigt och värt att lägga ner tid på. Det krävs mycket förhandlingsarbete för att medlemmar av professionstunga organisationer ska förändra sitt sätt att arbeta (Blomgren & Waks 2015a).

Genom konkurrensstyrning förs ett nytt språkbruk in i organisationer, och omedvetet kan detta komma att påverka vilka handlingsalternativ som uppfattas stå till buds. Tidigare patienter eller elever omvandlas nu till ”kunder” med rätt att utöva inflytande över och ställa krav på sin behandling eller utbildning. Forskning om skolan visar till exempel hur lärare som ett svar på detta ibland tar till eller tvingas acceptera speciallösningar som kanske inte alltid är pedagogiskt motiverade men som tillgodoser ”kundens” önskemål (Lundström & Parding 2011, Samuelsson & Lindblad 2015, Ambrose 2016). Vi ser även att själva betygsättningen i viss mån kan påverkas av konkurrens, vilket kan leda till så kallad betygsinflation (Vlachos 2010). Men att tidigare ”samhällsmedborgare”, ”patienter” eller ”klienter” nu rent språkligt omvandlats till ”kunder” innebär inte bara att den tidigare klienten får utökade rättigheter. Det för också med sig andra ansvarsförhållanden i relationen mellan klient och professionell yrkesutövare. Vi återkommer till detta i nästa kapitel.

Vi uppmärksammade också i tidigare kapitel hur sjukhus, som tidigare på sina webbplatser framför allt förmedlade information till patienter och anhöriga om öppettider och kontaktuppgifter, nu också är upptagna med en ny form av ”strategisk” kommunikation i syfte att legitimera verksamheten och locka till sig vårdtagare och medarbetare. En ny profession, kommunikatörerna, med en ny typ av medielogik, får i den tidigare så medicinskt kunskapsintensiva organisationen nu en

framträdande roll i arbetet med att ta fram och sprida organisationens värdegrund och utarbeta visioner, slogans och logotyper för organisationens webbplats. Detta arbete leds av gruppen kommunikatörer men involverar även olika sjukvårdande professioner och subspecialiteter. Genom ett brett (och tidskrävande) värdegrundsarbete, ofta i workshopformat, förhandlas sjukhusens värdegrund och visioner fram och sätts på pränt. På det sättet blir värdegrundsarbetet styrande. Det fungerar som en arena för diskussioner om vem man vill vara och vad man vill åstadkomma, och detta legitimeras och internaliseras sedan bland sjukhusets medarbetare (Blomgren m.fl. 2014).

Vi frågade oss tidigare i kapitlet hur konkurrens påverkar innovation inom organisationer. Förväntningen är att konkurrens ska stimulera till nytänkande. Konkurrens förväntas sporra till nya, spännande och mycket bättre lösningar för kunder att välja mellan. En av förhoppningarna med friskolereformen var till exempel att denna skulle resultera i nydanande undervisningsformer. Men det vi också vet är att kvalitetsarbete och innovation kräver tid och ett visst handlingsutrymme. För att organisationens medlemmar ska ha tid, kraft och mod att pröva nya sätt att arbeta på eller utveckla nya produkter måste det finnas ett visst spelrum ("slack") i organisationen, något som dagens alltmer slimmade organisationer ofta saknar. Forskning pekar på att organisationer inte är innovativa, eller att de satsar på marginella innovationssteg, då de är mycket konkurrensutsatta (och stressade), och att de större innovationerna kommer då de har mycket resurser och i lugn och ro kan ägna sig åt forskning och utveckling (Greve 2003). När det gäller innovativa lösningar på kvalitetsproblem har det för professionella organisationer dessutom visat sig krävas ett visst mått av handlingsutrymme. Yrkesgrupper behöver få arbeta internt med enhetens kvalitetsarbete och visa upp sina svagheter enbart för sina kollegor för att på allvar komma till rätta med problem och brister i verksamheten (Blomgren & Waks 2015a).

I professionell verksamhet vill man dessutom inte ha alltför mycket lokal innovation. Snarare pratar man inom sjukvården i dag om "evidensbaserade" behandlingsmetoder. Man ska inte experimentera med lokala

lösningar utan i stället välja den behandling som forskningsmässigt visat sig ha mest verkningskraft för ett visst sjukdomstillstånd. En viss grad av standardisering i arbetsuppgifterna anses vara bra och etiskt försvarbart gentemot patienter. Nya behandlingar däremot tas inte fram i konkurrens utan snarare i forskarnätverk där specialister inom samma område möts. De nationella kvalitetsregistren (ett slags forskningsdatabaser över diagnoser, behandling och behandlingsresultat för olika sjukdomsgrupper) är ett exempel på den här typen av samarbeten där speciellt specialistföreningar inom medicin varit drivande (Levay 2006).

Sammanfattningsvis kan vi alltså konstatera att konkurrensutsättning bidrar till att de arbetsuppgifter olika yrkesgrupper utför breddas – fler arbetsuppgifter tillkommer – samtidigt som de befintliga arbetsuppgifterna kan komma att omformas. Arbetsuppgifter som tidigare kanske inte ens existerat (som marknadsföring) eller sköts av en annan yrkeskategori (som dokumentation) sköts nu i stället inom gruppen. Samtidigt är de professionella själva aktiva medverkare i dessa förändringar. Hur den egna yrkesidentiteten – vem gruppen identifierar sig med och bort ifrån – påverkas av detta diskuterar vi närmare nedan.

Yrkesidentitet och konkurrens

Som yrkesutövare socialiseras man in i sin yrkesroll genom sin utbildning men också genom interaktion med medarbetare och ”kunder” och genom sitt förhållande till externa intressenter i det kringliggande samhället. Yrkesidentiteten konstrueras genom tillhörigheten till en speciell grupp men också genom bekräftelse från andra som står utanför denna grupp. Det blir därför viktigt att den uppgift man har och det arbete man utför uppfattas som legitimt av dem man har en relation till. Det är viktigt att uppfattas som trovärdig bland patienter, anhöriga, kollegor och samhället i stort. Det traditionella sättet att vinna denna legitimitet har för professionella grupper varit att luta sig mot sin professionella expertis. Men som vi var inne på i förra kapitlet så kan konkurrens komma att rubba en tidigare tilltro till de professionella yrkesutövarna och skapa en så kallad misstroendekultur där yrkes-

utövare tvingas göra sig själva granskningsbara i syfte att legitimera sin yrkesutövning. Resultaten från de internationella Pisa-jämförelserna av skolor har till exempel föranlett en debatt om hur den svenska skolan är i "kris" och att en av förklaringarna till detta skulle vara en för svag lärarkår. Politiska svar på denna "skolkris" kan sammanfattas som ett knippe reformer där ambitionen har varit att både stärka och kontrollera lärarkåren genom vidareutbildningsinsatser, införande av lärarlegitimation, översyn av landets lärarutbildningar och införande av lektors- och förstelärartjänster där lärare på samma arbetsplats direkt konkurrerar med varandra om en bättre position och högre lön (Sahlin & Waks 2008, Blomgren & Waks 2015b, 2017). Hur dessa satsningar har påverkat den professionella identiteten är en empirisk fråga, men man kan anta att det som nyexaminerad lärare kan vara svårt att hävda sin professionella auktoritet om den utbildning av vilken denna auktoritet bärs upp ifrågasätts. Det intressanta ur ett konkurrensstyrningsperspektiv är också att det vid marknadsföringen av skolor sällan är lärares undervisningsskicklighet som speciellt framhävts (Frostenson 2011). Man kan anta att det förmodligen stärker den professionella självbilden och lärare som yrkespersoner mer om bilden av läraren som organisationens viktigaste resurs i egenskap av expert lyfts fram vid marknadsföringen av en skola snarare än hur skolan kan erbjuda gratis körkortsutbildning eller har fina och centralt belägna lokaler.

Om organisationer vid konkurrensstyrning förväntas agera som rationella och handlingsinriktade aktörer med sammanhållna identiteter blir en viktig fråga också huruvida professionella yrkesutövare identifierar sig mer med sitt yrke eller sin kår än med den organisation de förväntas representera när de blir satta att konkurrera med andra organisationer. Som vi nämnt tidigare är professionella yrkesutövare inte bara medlemmar av den organisation de arbetar i utan har också lojaliteter med ett bredare professionellt nätverk utanför organisationen. Vid konkurrens som styrform förväntas nu dessa yrkesutövare konkurrera, inte bara internt med varandra utan också externt i relation till andra organisationer, genom att fungera som företrädare inte enbart för den egna yrkeskåren utan också för den organisation de arbetar

i och representerar. Vissa bedömningar och beslut, som till exempel vilka kriterier som ska ligga till grund för högre lön, kan nu komma att bestämmas av den egna organisationen och inte som tidigare av det professionella nätverket (Evetts 2009).

Hur tas då konkurrens som styrform emot av organisationens medlemmar? Blir de mer av marknadsaktörer än tidigare? Forskningen pekar åt olika håll. Fredriksson (2010) visar till exempel i sin avhandling hur gymnasielärare i vinstdrivande koncernskolor är mer marknadsorienterade än lärare i kommunala skolor. Men samtidigt svarar olika lärare på marknadsstyrning på olika sätt – lärarkåren är heterogen. Vissa motsätter sig utvecklingen, medan andra uppskattar den och upplever att tidigare byråkratiska strukturer bytts ut mot mer flexibla lösningar och mindre hierarkisk styrning. Skillnader i kön och ålder spelar också roll för hur lärare förhåller sig till marknadsreformer. Studien visar att lärare trots allt har ett relativt stort handlingsutrymme och att de använder olika strategier för att hantera konkurrerande styrprinciper. Annan forskning visar hur identiteten hos professionella grupper är tämligen trögföränderlig och inte är så mottaglig för institutionella tryck. I stället är organisationsmedlemmarna ofta aktiva medskapare av den egna identiteten (Bévort & Suddaby 2016). Yrkesgrupper är ofta fast förankrade i professionella överväganden och försvarar sin professionella autonomi och sitt självbestämmande på olika sätt, både genom motstånd och särkoppling och genom att anpassa och översätta krav på förändring så att de bättre ska passa professionella överväganden (jfr Levay & Waks 2009, Currie m.fl. 2012, Schott m.fl. 2016).

Andra författare lyfter dock fram hur olika yrkeskåror har stått emot riskerna att få sin professionella autonomi och sitt självbestämmande kringskurna som följd av förändrade styrmetoder olika bra. Professioner med en stark identitet, som läkare, jurister eller diplomater, har lyckats skydda sin professionella identitet i större utsträckning än yrkesgrupper med en svagare professionell identitet (Molander 2017). Det finns också studier som visar hur professionella yrkesutövare inte gör motstånd utan snarare resignerar inför krav utifrån som på olika sätt påverkar kontrollen över den egna yrkesutövningen (Bejerot m.fl. 2017). Andra

talar om hur begreppet *professionalism* i dag används i många olika sammanhang och för olika syften. Det talas om "yrkesprofessionalism", som inkluderar kollegial auktoritet där arbetsgivare och klienter har förtroende för yrkesutövarens expertis och praktik. Men det finns också en "organisatorisk professionalism", som är ett slags chefsdiskurs som använder sig av de normer yrkesprofessionalismen är uppbyggd av i syfte att styra och kontrollera medarbetare. Här är betydelsen av professionalism i stället en form av självstyrande och självmotiverade grupper som förväntas, både av de professionella själva och av andra, att varahängivna och moraliskt involverade i sitt arbete (Evetts 2009).

Samtidigt är förmågan att genom teoretiska resonemang finna nya lösningar på gamla problem något som speciellt kännetecknar professionella grupper (Abbott 1988), och den expertis professionella grupper besitter ger dem ofta ett övertag i relation till dem som vill styra deras arbete. För många professionella har det blivit vardag att hantera olika reformkrav och den institutionella komplexitet detta innebär. Med anledning av detta har forskare börjat diskutera hur den äldre typen av "ren" (*pure*) professionalism nu har ersatts av så kallad hybridprofessionalism, där det helt enkelt ingår i den professionella arbetsuppgiften att hantera en rad arbetsuppgifter som ligger utanför själva kärnverksamheten (Noordegraaf 2007, 2015) och att hybridprofessionella spelar en viktig roll i hanteringen av institutionell komplexitet (Blomgren & Waks 2015a).

För att vi säkert ska kunna uttala oss om hur pass stort genomslag konkurrensstyrning har, om det faktiskt förändrar yrkesgruppers uppfattning om den egna yrkesrollen eller inte, tycks vi behöva ytterligare forskning. Speciellt då tidigare forskare pekat på konkurrensens avarter. I en studie av hur konkurrens påverkar nyttan och kostnaden av att ljuga i samband med budgetrapportering ställde sig forskarna frågan om organisatoriska incitament kan få ärliga personer att ljuga. Tidigare forskning hade nämligen visat att det finns moraliska kostnader kopplade till att ljuga. Studien visade att sociala normer, såsom heder och ärlighet, ibland fick stå tillbaka i en konkurrenssituation. Ekonomisk konkurrens påverkade de ekonomiska fördelarna med att ljuga, medan rivalitet minskade de moraliska kostnaderna. Individens vilja att lämna

en årlig rapport sänktes märkbart vid olika former av rivalitet, även om de ekonomiska vinsterna med att ljuga var oförändrade (Schreck 2015).

Samarbetet inom och mellan yrkesgrupper

Samarbete och konkurrens diskuteras ofta som varandras motpoler. Konkurrenslagstiftningen förbjuder till exempel avtal mellan företag som på något sätt snedvrider konkurrensen på en marknad. Målsättningen ser dock inte likadan ut när det gäller organisationers interna arbete. Där är det i många situationer snarare viktigt att få till stånd ett samarbete mellan medarbetare *trots* att man styr genom konkurrens. Man skulle kunna jämföra det med att spela fotboll. I en matchsituation är det viktigt att spelarna i respektive lag samarbetar med varandra för att de ska kunna vinna över det lag som de konkurrerar med. Men det finns samtidigt en inbördes konkurrenssituation inom laget. Enskilda spelare konkurrerar om till exempel status och matchtid. Internt i organisationer kan det finnas incitamentsystem som bygger på konkurrens, men samtidigt är det viktigt att på andra områden få till samarbeten.

Vi vet från tidigare studier att ett konkurrensbeteende inom en grupp visserligen kan gynna vissa individer inom gruppen – de presterar bättre under konkurrens – men samtidigt missgynnas gruppen som helhet. Det här visade Blau (1954) i en klassisk studie av prestationsnivån i två arbetsgrupper på en arbetsförmedling i USA. Där konkurrerade medarbetarna inom den ena gruppen med varandra om hur många arbetsökande och arbetsgivare de kunde matcha ihop, medan medarbetarna i den andra gruppen samarbetade om att åstadkomma detsamma. Studien visade hur den mer tävlingsinriktade gruppen var mindre produktiv än den samarbetsbenägna gruppen, trots att de mer tävlingsinriktade individerna i denna grupp var högpresterande. Medarbetarna i den mer tävlingsinriktade gruppen dolde nämligen arbetserbjudanden från arbetsgivare för varandra när de själva inte hade någon bra kandidat som matchade detta erbjudande, i hopp om att de senare skulle hitta en sådan och därmed höja sin egen individuella prestationsnivå. Individerna i den andra gruppen samarbetade och lät alla i gruppen ta del

av arbetserbjudanden och höjde på så vis prestationsnivån för gruppen som helhet. Gruppens prestation blev i det här sammanhanget viktigare än den individuella statushöjning som en enskild prestation kunde ge.

Över lag verkar det som om samarbete mellan individer och grupper inte stärks av konkurrensstyrning – snarare tvärtom. Senare studier av hur olika incitamentsystem som är uppbyggda kring konkurrens och jämförelser påverkar individers vilja att samarbeta tycks peka på detta. Det här är egentligen inte så förvånande. Incitamentsystemen bygger på en viss typ av normer som premierar egenintresset framför allmänintresset. De visar att individer samarbetar i mindre utsträckning oberoende av vilken typ av incitamentsystem som används. Oavsett om det är uppbyggt så att en medarbetare ”tar hem allt” eller om det är kopplat till någon typ av återkoppling så ser vi liknande resultat. De som ”förlorar” i den här typen av system samarbetar till och med i *ännu* mindre utsträckning än de som vinner (Buser & Dreber 2016).

Det verkar också vara svårt att, när man väl infört ett incitament-system som bygger på konkurrens, plocka bort det och förvänta sig att medarbetare ska återuppta tidigare samarbeten. Det motsatta har dock visat sig vara enklare, det vill säga att i en arbetsgrupp som tidigare präglats av en samarbetskultur införa normer som präglas av konkurrens. I en experimentell studie där man slumpmässigt lät deltagare konkurrera med varandra visade det sig att deltagarna fortsatte att konkurrera även efter det att villkoren för uppgiften hade förändrats så att det egentligen hade varit mer fördelaktigt att samarbeta (Johnson m.fl. 2006). Samtidigt har senare studier visat att strukturer med inbyggd konkurrens ofta är mycket motiverande i situationer av resursbrist, medan samsarbetsstrukturer kan vara mer motiverande i situationer där grupper inte känner varandra väl eftersom den här typen av miljö kan öppna upp för och bidra med värdefull och originell kunskap (Kistruck m.fl. 2016).

Hur påverkas då samarbetet i de professionella organisationer som vi talat om i kapitlet? I professionslitteraturen slår man fast att yrkesgrupper konkurrerar. I systemet av professioner tävlar olika yrkesgrupper om jurisdiktion kring en bestämd uppgift och om en autonom

yrkesutövning, om yrkes- och kunskapsmonopol (Abbott 1988). Genom olika stängningsmekanismer skyddar de den egna yrkesgruppen från konkurrens (Parkin 1979). På den offentliga arenan, i konkurrensen med andra yrkesgrupper, är det därför viktigt för professionen att stå enad och presentera en homogen bild av kåren utåt. Vi skulle alltså kunna hävda att det i systemet av professioner redan finns en inbyggd konkurrensmekanism som kan verka styrande. Men om vi blickar inåt, mot den lokala arenan, och tar organisationen och det arbete som bedrivs där som utgångspunkt för vår analys, blir bilden mer komplex. I praktiken krävs ibland mer pragmatiska överväganden där problem ska lösas ”här och nu” och där samarbete snarare än konkurrens mellan yrkesgrupper blir resultatet (Abbott 1988). Inom sjukvården är väldefinierade professionella gränsdragningar mellan professionella yrkesgrupper (något som man kan förstå som ett visst mått av konkurrens om jurisdiktion inom ett visst kunskapsområde) snarare en förutsättning för att få till stånd ett flexibelt samarbete. Detta hör samman med den diskussion om yrkesidentitet som vi förde tidigare. För att en yrkesutövare ska ha modet att ge ifrån sig arbetsuppgifter eller delta i arbetsuppgifter som egentligen inte ligger inom dennes jurisdiktion krävs en väl förankrad professionell identitet (Waks 2003).

Man skulle kunna tänka sig att konkurrens som styrform får annorlunda konsekvenser för yrkesverksamma inom professionella organisationer i jämförelse med organisationer som inte byggts upp kring en kollegial gemenskap på samma sätt. Inom kunskapsintensiva verksamheter som undervisning och sjukvård har en typ av kollegial eller professionell styrning varit vanlig. Genom en gemensam utbildning och praktik skapas gemensamma normer, värderingar och sociala identiteter – en yrkesgemenskap – som i sig själv verkar styrande för gruppens medlemmar (Van Maanen & Barley 1984). Vad händer till exempel med yrkesgemenskapen om man som i skolans fall låter lärare konkurrera med varandra om förstelärartjänster?

*

Vi har i det här kapitlet beskrivit och diskuterat vad som händer inne i organisationer vid konkurrens: hur konkurrensutsättning påverkar hur organisationsmedlemmar utövar sitt arbete, hur de ser på sig själva och sitt arbete och hur de samarbetar med andra i och utanför organisationen. Den bild som framträder är tudelad. Det tycks som om konkurrens kan sätta stora avtryck i organisationen. Den kan leda till nya eller breddade arbetsuppgifter som ett led i att göra verksamheten mer legitim, speciell och attraktiv, samtidigt som nya innovationer som ett resultat av konkurrens inte tycks vara en självklarhet. När det gäller hur konkurrensutsättning påverkar yrkesidentiteten bland professionella är forskningen tudelad. Det finns exempel på hur yrkesutövare är fast förankrade i sin professionella identitet och inte låter sig påverkas av konkurrensstyrning, samtidigt som det finns yrkesutövare som påverkas och blir mer av marknadsaktörer som en följd av den. När det gäller hur konkurrens påverkar tidigare samarbeten tycks det vara svårt att backa tillbaka och få till stånd ett samarbete mellan individer igen då man en gång infört ett system där de konkurrerar med varandra.

Det vi inte har talat så mycket om i det här kapitlet är att konkurrensstyrning också innebär att relationen mellan organisationens medlemmar och dem som utnyttjar deras varor eller tjänster kan komma att förändras. Enligt den traditionella bilden kommer makten nämligen att flyttas från leverantör till kund (Simmel 2008). Det här är dock inte hela sanningen. Konkurrensstyrning ställer nämligen i sin tur också krav på kunden. Hen förväntas vara aktiv och påläst och själv ta ansvar för sina val. I nästa kapitel diskuterar vi innebörden av att vara kund närmare.

Att bli och agera som kund

7

För att få till stånd en fungerande konkurrens krävs det att någon avgör utfallet av en konkurrenssituation. Det krävs aktiva och medvetna individer som inhämtar information om olika (konkurrerande) organisationer, bär med sig en påse pengar och gör upplysta val i relation till dessa organisationers specifika varor eller tjänster. Det krävs med andra ord *kunder*.

Utifrån klassiskt marknadsteoretiska principer är marknadsutsättning och konkurrens indirekt tänkta att bidra till mervärde för kunderna. Kunderna förväntas få mer att säga till om, mer inflytande och makt, och på det sättet är det tänkt att kvaliteten på de varor eller tjänster som de ska ta del av också blir de bästa, och detta till lägsta pris. Är kunderna inte nöjda kan de alltid välja någon konkurrens vara eller tjänst. För leverantören av en vara eller en tjänst blir det alltså viktigt att lära känna och vara lyhörd för kundens önskemål. På det sättet, och som vi också beskrev i kapitel 3, kan man säga att kunden är med och styr organisationens aktiviteter.

Men precis som vi diskuterat i tidigare kapitel – att aktörer behöver skapas för att en fungerande konkurrens ska komma till stånd – så är inte heller kunden något av naturen givet. Den behöver också konstrueras. Vi inleder därför det här kapitlet med att diskutera hur detta kan gå till, för att sedan resonera kring hur begreppet kund skiljer sig från andra

(liknande) begrepp, såsom medborgare, patient och brukare. Längre fram i kapitlet ställer vi oss också frågor kring fenomenet kundinflytande, som ju är ett centralt argument i diskussionen kring valfrihet. Får enskilda individer verkligen mer inflytande i hur den tjänst eller vara som erbjuds dem utformas om denna är konkurrensutsatt, och är de i så fall över huvud taget ens beredda eller intresserade av att utnyttja detta inflytande?

Vi kommer här främst att diskutera konsumentmarknader och framför allt så kallade kundvalsmarknader. Som vi diskuterat tidigare är denna form av konsumentmarknad något vi finner inom offentlig sektor, där man som enskild medborgare kan välja till exempel skola eller hemtjänst. Men det finns i det här sammanhanget också så kallade beställarmarknader. Här är det inte enskilda medborgare som är kunder utan i stället organisationer. Det kan till exempel röra sig om en kommun som befinner sig i en situation där den ska agera kund vid upphandlingen av äldreomsorg. Som vi beskrivit tidigare så krävs det även där en hel del arbete för att organisationen ska kunna omvandlas till kund. Inköpsavdelningar kan behöva inrättas, ny personal anställas och befintlig personal vidareutbildas. Den här typen av marknader, som tidigare inte varit konkurrensutsatta, utgör tydliga exempel på hur kunden i någon mån måste ”skapas”, eftersom vi inom dessa sektorer inte använt begreppet kund eller förstått relationen till avnämaren på det sättet förut.

Hur konstrueras kunden?

Skapandet av ett behov

Som vi talade om tidigare krävs det att kunder aktivt gör val för att konkurrens ska fungera styrande. Men även om vi i dag kanske kan tycka att aktivt väljande kunder är en självklarhet så har detta inte alltid varit fallet. Visserligen har vi historiskt sett länge haft betalande kunder, men utifrån förståelsen av dem som aktörer som aktivt jämför varor eller tjänster och sedan gör upplysta val utifrån pris och kvalitet

är historien kortare. Kunden måste uppleva att hen har ett visst behov och sedan efterfråga en viss vara eller tjänst för att tillfredsställa detta behov. Därefter måste hen aktivt välja mellan olika konkurrerande varor eller tjänster. Men behovet av ett par nya skor eller en ny mobiltelefon av den senaste modellen existerar oftast inte i faktisk bemärkelse i vårt västerländska samhälle – snarare behöver detta behov skapas, bland annat genom olika typer av marknadsföringsåtgärder. Det är dock inte så enkelt som att behov enbart skapas som en följd av externt kommunicerad reklam eller annan typ av marknadsföring. Behov skapas också på mer indirekta sätt. En individ är själv med och skapar sin identitet som kund, och i någon mån också själva varan eller tjänsten. Genom sin konsumtion talar man om vem man är eller inte är, lika mycket som man är medskapare av vad det enskilda varumärket kommer att stå för. Genom att kombinera olika varumärken och genom att berätta historier om dem påverkar man och är med och utvecklar det enskilda varumärkets image så att det överensstämmer med ens egen identitet och den man vill vara (Ekström & Norén 2008 s. 209).

Skapandet av incitament för att välja

Även om det existerar kunder så är det inte självklart att de gör aktiva val ens om de kan. Det är ganska behändigt att slippa välja, att köpa den produkt man alltid gjort och vara bekväm med det. Att vara kund innebär en rad ”transaktionskostnader”, om vi ska tala ekonomispråk. Det går åt resurser till att leta, välja och prioritera mellan olika varor eller skriva kontrakt om det handlar om tjänster. Att det krävs arbete för att skapa incitament att välja blir särskilt tydligt när det rör sig om offentliga välfärdstjänster där det länge varit statens ansvar att säkra att landets invånare har tillgång till vissa basala nyttor. Ett exempel på detta är den nya form av premiepensionssystem som infördes i Sverige 1999. Det var meningen att svenska medborgare själva skulle välja hur delar av deras pensionssparande skulle placeras, men det har visat sig att det inte är alldeles självklart för alla pensionssparare att göra aktiva val. Sedan sjösättningen av det nya premiepensionssystemet har det

gjorts betydande insatser från myndighetens sida att kommunicera till landets medborgare vikten av att göra aktiva val i relation till det egna pensionssparandet (Nyqvist 2008). Trots det avstod 52 procent av pensionsspararna år 2017 från att välja och fick sina medel placerade i det statliga förvalsalternativet (Pensionsmyndigheten 2017 s. 43).

Skapandet av ett språk

Ett sätt för organisationer att skapa kunder är att börja tala om sina intressenter som kunder. Man brukar inom samhällsvetenskapen tala om hur språket har en konstituerande makt. Ord beskriver inte på ett neutralt sätt verkligheten utan för med sig ett helt batteri av normer, värderingar och faktiska beskrivningar av hur man bör agera i specifika situationer. I en studie av införandet av vårdvalsmodeller i Halland och Västra Götaland blev det till exempel tydligt hur man började tala om primärvårdspatienter som ”intäkter” (de bar ju med sig en påse pengar). Samtidigt kom det faktum att vårdcentraler ansökte och blev ackrediterade att bli bestämmande för hur en vårdcentral förväntades agera. De skulle konkurrera med andra vårdcentraler. På det här sättet omvandlades organisationen till en konkurrerande aktör och patienten till kund (Forssell & Norén 2013). Samtidigt tycks det i vissa sammanhang finnas begränsningar för hur långt organisationer är villiga att gå när det gäller kundbegreppet. På sjukhusnivå har man till exempel i de flesta fall aktivt tagit avstånd ifrån att tala om patienter som kunder. Det har inte ansetts som legitimt av de kommunikatörer och sjukvårdande professioner som arbetat där (Blomgren m.fl. 2016).

Skapandet av nya organisatoriska enheter, relationer och identiteter

På beställarmarknader, där organisationer och inte individer ska göras om till kunder, innebär konkurrensutsättning ofta stora organisatoriska förändringar. Ett exempel på detta är Uppsala kommun, som i början av 1990-talet införde ett beställar-utförarsystem i syfte att stärka sin

konkurrenskraft. Det satte i gång en rad aktiviteter som satte spår i hur verksamheten organiserades under många år framåt. För det första behövde nya roller för kommunens verksamhet inrättas. En del av kommunen behövde till exempel spela rollen som kund (beställare), medan en annan del agerade i rollen som leverantör av en viss tjänst. För det andra behövde förtroendevalda och personal i kommunen utbildas i innebörden av och nyttan med konkurrensstyrning. För det ändamålet inrättades bland annat ett resurscentrum, samtidigt som man anordnade konferenser, hyrde in olika typer av externa konsulter och skickade delar av personalen på ledarskapsutbildningar. På det sättet ville man få till stånd ett affärsliknande förhållande inom en och samma organisation (Nelander 2016 s. 25–49).

Sammanfattningsvis så krävs det alltså vissa aktiviteter för att man ska få till stånd aktivt väljande kunder – man behöver skapa uppfattningen att det föreligger ett visst behov av en vara eller tjänst och man behöver skapa incitament att agera på det behovet, något som bland annat möjliggörs genom införandet av kundbegreppet, nya organisatoriska enheter och identiteter. Det här aktualiserar frågan om vad man lägger i begreppet kund – vem hen är och vem man vill att hen ska vara. Vi diskuterar detta närmare nedan.

Vem är kunden?

I den akademiska litteraturen har begreppet kund varit omtvistat, och då särskilt i diskussioner i relation till offentlig sektor. Rosenthal och Peccei (2007) redogör för hur betydelsen av kundbegreppet inom offentlig sektor både har varit mångfacetterat och ibland karakteriserat av motsättningar. I många studier av nya styrteknologier för offentlig sektor har en analys av kunden inte varit ett primärt fokus, samtidigt som operationaliseringen av begreppet kund hållits på en tämligen abstrakt nivå. Beskrivningen av kunden har varierat från att denne är en autonom och rationell konsument, förmögen att prioritera mellan olika valmöjligheter, till att kunden är en person vars identitet konstrueras genom konsumtionen av vissa produkter eller att hen är ett ”offer” för

manipulativ marknadsföring. Som vi diskuterade tidigare så har kund som begrepp bland vissa forskare också betraktats som ett konstituerande fenomen – om man talar om patienter, brukare eller medborgare som kunder så kommer man så småningom att ändra sitt beteende. Som organisation kommer man att behöva svara inför patientens nya och individualiserade krav, och man kommer att förvänta sig att hen aktivt tar del av och ansvarar för sin egen behandling eller utbildning. Så beroende på hur man definierar begreppet kund kan en viss ambition, exempelvis att göra en verksamhet mer kundanpassad, framställas som mer eller mindre komplex och/eller problematisk.

Innebörden av att vara kund

Vad innebär det då att vara kund i en situation där olika organisationer konkurrerar om ens uppmärksamhet eller ens pengar? Som vi talade om tidigare så innebär det faktum att kunder kan välja mellan olika alternativ idealtypiskt ett slags bemyndigande av individen. Denne kan vara med och styra över vilka varor och tjänster hen vill ta del av och på det sättet indirekt vilka varor, tjänster och i slutändan också organisationer som ska finnas på marknaden och hur dessa ska vara utformade. Men med möjligheterna följer också utmaningar. Vi ska diskutera några av möjligheterna och utmaningarna med att vara kund lite närmare nedan.

Som kund får eller måste man *välja och fatta beslut*. Som idé är detta naturligtvis gott och väl. Det är i dag svårt att föreställa sig att barn och ungdomar inte skulle ha möjlighet att välja vilken skola de ska gå i, till exempel, även om detta faktiskt inte var fallet för bara ett par årtionden sedan. Då var man hänvisad till den skola som låg närmast bostaden. Samtidigt vet vi från forskning som intresserat sig för beslutsfattande att vi människor har begränsade möjligheter att fatta rationella beslut (Simon 1991). Vi har inte överblick över alla alternativ som står till vårt förfogande, och de alternativ vi har överblick över kan vi ha svårt att bedöma kvaliteten på. Dessutom kan både den information vi har om olika alternativ och våra prioriteringar komma att förändras över tid. Det har i stället visat sig att vi ofta fattar beslut utifrån regler som defi-

nierar vilka vi är och vad som är passande för dem vi är och för den situation vi är i (March 1991). Internationella studier av valsituationer inom sjukvården har bland annat visat att val av vårdgivare ofta inte grundar sig i en så kallad rationell beslutsmodell där patient eller brukare jämför och väljer vårdgivare utifrån kända kvalitetskriterier såsom medicinsk kvalitet, personalens kompetens och vårdinrättningens personaltäthet, utan snarare grundas beslutet på faktorer som geografisk närhet eller på vad man har hört från släktingar, grannar och bekanta (Winblad & Blomqvist 2013).

Som vi varit inne på redan tidigare så är det inte heller alltid självklart att personer i alla lägen är villiga eller känner att de har möjlighet eller kunskap att ta på sig det ansvar som det innebär att välja. Även om det som patient kan kännas tillfredsställande att få rätten till ett andra utlåtande i en patient–läkare-relation, som i övrigt är tämligen ojämlig, så kan det för en redan sjuk patient vara tämligen tröttsamt att välja och kritiskt utvärdera olika behandlingsalternativ och sedan också ta ansvar för konsekvenserna av detta beslut (Bejerot 2008 s. 153). På ett liknande sätt kan det dessutom finnas risk för ett slags ”digitalt utanförskap” eller ”digitala klyftor” när val kräver att man som individ ska leta information om och jämföra produkter och leverantörer med hjälp av internet. Särskilt bland den äldre befolkningen är det ingen självklarhet att äga eller ha kunskaper om hur man använder en dator (Wihlborg 2013 s. 50).

Som betalande kund har man också vissa *rättigheter*. När det är fel på varan man har köpt eller om vinet är surt på restaurangen så har man rätt att reklamera dem. Det känns som en rimlig rättighet.

Också för tjänster inom offentlig sektor har fokus på medborgarens rättigheter ökat. Patientens rätt till inflytande i sin egen vård är sedan januari 2015 till exempel lagstadgad. Det är nu reglerat att patientens självbestämmande och integritet ska respekteras, att denne har rätt att välja offentligt finansierad öppenvård även utanför det egna landstinget och vid särskilt allvarliga eller livshotande sjukdomar har rätt till en ny medicinsk bedömning (SFS 2014:821). Också på utbildningsområdet ser vi en liknande utveckling. Genom det fria skolvalet – den enskilda

elevens rätt att välja skola – och det faktum att vissa betalar för sin högskoleutbildning, har utbildning alltmer kommit att bli en privat angelägenhet, en investering som eleven eller studenten gör, och ett eventuellt missnöje från dennes sida kan tas upp och prövas i domstol (Carlbaum 2016). Det svenska utbildningssystemet har därmed alltmer kommit att juridifieras, vilket också institutionaliserats genom 2010 års skollag och förändringarna i det arbete Skolinspektionen utför (Novak 2018).

Man har dock inte bara rättigheter som kund utan också *skyldigheter*. Man måste också ta ansvar för sina beslut, och detta har i litteraturen lyfts fram både som en möjlighet och som en belastning för den enskilda individen. Å ena sidan kan aktiva val möjliggöra för individer att ta socialt ansvar – att göra val som säkerställer en hållbar utveckling, jämställdhet och ett skydd mot överkonsumtion, till exempel. Å andra sidan, genom att tala om individer som ”kunder” omvandlas problem som tidigare i stor utsträckning setts som samhällsproblem (som professioner, på uppdrag av staten, tidigare haft ansvar för att lösa) till individuella problem som individen själv ska lösa (Rosenthal & Peccei 2007). Det blir medborgarens ansvar att välja ”rätt” pensionsfonder, behandlingsalternativ, utbildning och så vidare. Vi talade tidigare om det nya premiepensionssystem som lanserades i slutet av 1990-talet. Det har beskrivits som en sorts ”politisk teknologi” i syfte att styra medborgare att ta ansvar för sin framtida ekonomiska försörjning. Där kände sig dock vissa medborgare svikna av staten och tyckte att den hade abdikerat från sitt ansvar att garantera tryggade pensioner för landets medborgare och i stället lagt över detta ansvar på medborgarna själva (Nyqvist 2008). Samtidigt, om vi spetsar till det lite med ett exempel från högre utbildning, så blir det kanske för en universitetslektor ganska bekvämt att flytta över ansvaret för kursutveckling till studenterna. Om studenten får inflytande över vad hen ska läsa (spännande, inte alltför hårdsmält litteratur som ökar chansen att klara tentamen) och hur kursen är upplagd (mycket luft i schemat som möjliggör arbete eller andra aktiviteter vid sidan av) så är chansen större att få nöjda studenter och fler som klarar sig (vilket är bra eftersom staten vill ha ökad genomströmning,

samtidigt som läraren får förnöjsamma studenter och bra kursvärderingar). Frågan är bara hur mycket eller hur bra utbildning studenten får för pengarna.

Att alltid lyssna på kundens rättighetskrav kan ibland också gå på tvärs mot andra normer och värderingar i en organisation eller ett samhälle. När det gäller det system för vårdgarantier som har upprättats inom sjukvården, till exempel, så har det visat sig att ibland prioriteras inte de patienter som är sjukast utan de patienter som känner till sina rättigheter (exempelvis om garantin om vård inom tre månader) och som hänvisar till detta (Astvik & Bejerot 2009). När det gäller skolan kan det finnas en skillnad mellan vad en familj värdesätter när det gäller barnets skolgång – till exempel närhet, social trygghet, generös betygssättning – och vad samhället värdesätter i utbildning (Vlachos 2012).

Som kund måste man faktiskt också ibland finna sig i att bli ratad. Även om man kan betala för en vara är det inte alltid säkert att man får köpa eller konsumera den. Vid en bostadsförsäljning så har en villaägare till exempel rätt att sälja till vem hen vill och måste inte sälja till den som lägger det högsta budet. Detsamma gäller för vissa specialdesignade resor som endast vänder sig till specifika kundgrupper (såsom vuxna utan barn) eller vid köp av sjukförsäkring, där en tidigare sjukdomshistoria kan hindra en från att få bli kund (Ekström & Norén 2008). Inom områden som skola, förskola och äldreomsorg har kundselektering varit ett problem sedan dessa tjänster avreglerades. Där har privata aktörer haft fler kunder från socioekonomiskt starka kundgrupper än vad deras offentliga motparter haft (Hartman 2011 s. 8).

Som kund tvingas man ofta också leva med att företag strävar efter att anpassa sina erbjudanden efter ens personliga preferenser i så stor utsträckning som möjligt. Genom medlemskap i olika typer av kundklubbar registreras ens inköp, och företaget har sedan möjlighet att skicka ut specialutformad information eller reklam kopplat till ens intressen. Det här kan kanske i vissa sammanhang och för vissa individer upplevas som något positivt – man kanske är specialintresserad av klättring och uppskattar att få erbjudanden om olika typer av klättringsresor i Europa. Samtidigt är det inte alltid önskvärt att företag samlar in stora

mängder information om vad man äter och handlar, vart man reser eller vem man känner. Det vet vi inte minst utifrån diskussionerna om hur information på Facebook har använts av företag för att kartlägga personliga preferenser.

Hur beter sig de "nya" kunderna?

Vad vet vi då om hur dessa "nya" kunder agerar? Utifrån en studie (Arensmeier & Lennqvist Lindén 2014) av universitetsstudenter inom pedagogik och statsvetenskap födda på 1990-talet (alltså uppväxta i ett alltmer individualiserat samhälle och med en tidigare skolbakgrund som garanterat fria skolval) blir det tydligt hur relationen mellan universitet och studenter har förändrats, och också arbetssituationen för universitetslärare. Författarna beskriver tydliga förändringar i studenternas förhållningssätt till sina studier och hur de såg sin och universitetets roll i dessa, i jämförelse med attityden hos studenter som forskarna mött tidigare i sin yrkeskarriär. Författarna beskriver vissa av de yngre studenterna som "individualiserade kunder". De följde undervisningen när det passade deras eget schema, och när de inte kunde delta förväntade de sig individuella lösningar. De hade en stark tilltro till sin egen förmåga i det att de ansåg att de själva kunde avgöra vad som var viktigt i undervisningen, och deras tro på auktoriteter var låg. I korrespondensen med lärare kan man i språket utläsa hur vissa studenter uppträdde som kunder. De kunde till exempel tala om hur "utbudet inte motsvarar efterfrågan" (ibid. s. 389) och de ställde höga krav på "service" i form av snabb respons på mejl och så vidare. Läraren sågs i stor utsträckning som en "producent" av utbildning och i sin roll som examinator som en kontrollant (framför allt av andra students prestationer). Men lärares bedömningar kunde samtidigt i stor utsträckning vara föremål för förhandling eftersom många studenter hade en stor tilltro till sin egen förmåga att avgöra om de levt upp till olika kvalitetskrav eller inte.

I en mer framåtblickande artikel som berör sjukvården och vilka roller en patient med tillgång till olika typer av hälsoinformation kan förväntas ta målas tre scenarier upp. I det första blir patienten/allmän-

heten mer självständig och inte längre så beroende av den medicinska professionen, i det andra blir patienten mer av en krävande konsument och i det tredje så fungerar patienten mer som en kunnig partner med kunskap om olika behandlingsmetoder (Garpenby 2001).

Vilket inflytande har och vill kunden ha?

Det tycks finnas tre olika uppfattningar om hur mycket inflytande kunden får vid konkurrensutsättning. Det första synsättet, som vi har diskuterat redan tidigare, grundar sig i traditionell ekonomisk teori som säger att på en konkurrensutsatt marknad kan kunden göra väl upplysta val och tvinga fram bättre kvalitet genom att välja bort de leverantörer som inte håller måttet. I en sådan situation har kunden alltså teoretiskt sett stort inflytande över hur en produkt utformas och vilka producenter eller produkter som blir kvar på marknaden. Att kunder väljer bort vissa alternativ behöver dock inte vara ett bevis för att kvaliteten på just den varan eller tjänsten nödvändigtvis är dålig, så som resonemanget gick utifrån klassiska marknadsteoretiska principer. Detta riskerar i stället att bli ett cirkelresonemang. Speciellt då det också kan vara svårt att mäta kvalitet och att hitta rättvisande kvalitetskriterier – särskilt inom tjänster såsom utbildning, vård och omsorg (Hartman 2011). Ofta mäts kvaliteten inom sjukvården genom patientenkäter som i sig kan ge en uppfattning om bemötande och tillgänglighet för specifika kliniker, mottagningar eller vårdcentraler men som inte säger någonting om andra mycket viktiga aktiviteter i denna organisation, till exempel dess förmåga att behandla och bota sjukdomar (Bejerot 2008). Det genomförs visserligen på myndigheters begäran årliga jämförelser av den medicinska kvaliteten mellan olika landsting i Sverige, men dessa jämförelser är så pass komplexa och svåra att förstå för en lekman att de inte lämpar sig för patienter eller anhöriga att använda som grund för vårdval (Blomgren & Waks 2015a).

Ett annat sätt att se på kundinflytande är det motsatta till det traditionella. Av olika anledningar (bland annat kundens begränsade förmåga att göra upplysta val) ges kunden mycket mindre eller i stort sett

ingen möjlighet att utöva inflytande. I en antologi om konkurrensens konsekvenser för välfärdstjänster i Sverige (Hartman 2011) påminner författarna om hur svensk offentlig sektor faktiskt inte utgörs av marknader i egentlig mening. I stället är de ”kvasimarknader” där kundens makt begränsas av att både utbud och efterfrågan i någon mån bestäms och styrs av politiska motiv. En person är till exempel inte helt fri att välja vård. Genom sjukvårdsupplysningen och ett remissförfarande styrs patientens väg genom sjukvården. Samtidigt har det visat sig vara svårt för kunder inom dessa sektorer att byta ”leverantör” efter att de har valt. Kontinuitet är ett viktigt kvalitetskriterium inom till exempel sjukvården. Det kan också vara svårt att hoppa av en utbildning eller ångra en behandling efteråt. Eftersom det tar ett tag innan man hunnit utvärdera kvaliteten på den här typen av tjänster blir valet man gjort i det närmaste oåterkalleligt.

Ett tredje synsätt handlar om en modifiering av de här två ytterligheterna: att varumärken skapas i samspel med kunden eftersom kundens val är en del av en identitetsskapande process. Man köper en Mac-dator för att berätta vem man är, men förutsättningen för detta köp är samtidigt att varumärket inte förändras i en riktning som inte passar ens nya eller etablerade identitet. Ekström och Norén (2008) visar i en jämförelse mellan varumärkesbyggande av konstglas och privata sjukvårdsförsäkringar att konsumenterna är lika viktiga som producenterna i detta bygge. Den traditionella bilden är ju att varumärken utvecklas av producenten och tas emot av konsumenten, men riktigt så enkelt är det inte, menar författarna. I stället skapas varumärket i ett samspel mellan producenter, konsumenter och så kallade intermediärer (mellanhänder). Konsumenter är ofta delaktiga i produktionen genom att de skapar en relation till ett visst varumärke. Varumärket blir ett sätt att uttrycka vem man är och ibland också vad man står för, till exempel att man är mån om ett hållbart samhälle. På ett liknande sätt är studenten eller eleven i stor utsträckning en del av produktionen när det gäller utbildning och kan på detta sätt komma att påverka dess utformning (MacLeod & Urquiola 2015). Det spelar också stor roll vad det är en vårdtagare eller elev vill eller får ha inflytande över: tjänstens innehåll

och utformning (vilken litteratur som ska läsas, vilken medicin som ska ges) eller ”kringfunktioner” (skolresor, julavslutningar etcetera).

*

I det här kapitlet har vi diskuterat fenomenet kund som en del i paketet att styra med konkurrens. Sammanfattningsvis kan vi konstatera att begreppet kund är mångfacetterat. Beroende på hur det definieras upplevs det som mer eller mindre problematiskt att använda kundens preferenser som styrinstrument. En kund är heller inte något av naturen givet utan måste konstrueras. Kundens upplevda behov måste skapas, och hen måste uppmuntras att välja och fatta rationella beslut, något som har visat sig vara förknippat med en hel del svårigheter. När det gäller kundinflytande är synen inom forskningen tudelad. Dels finns det de som pekar på att kundens makt att påverka är begränsad, bland annat beroende på de begränsningar som finns i valsituationen. Dels finns det annan forskning som lyfter fram hur kunden lika mycket som producenten är med i varumärkesbyggandet av en vara eller tjänst.

Hur beter sig aktörer som konkurrerar?

8

I tidigare kapitel har vi talat om vad konkurrens är, och den organisation som behövs för att styra med konkurrens. En helt central del i hur konkurrens fungerar som styrning är hur de som ska konkurrera uppfattar situationen, och vilket beteende som de uppvisar. En av de viktigaste frågorna när man styr med konkurrens är vad som faktiskt utspelar sig som ett resultat av konkurrensen som organiserats fram. Som vi konstaterade i kapitel 1 är själva grundidén med konkurrens som styrform att inte bara fördela resurser genom en kund eller tredje part utan att konkurrensprocessen i sig ska ge upphov till positiva utvecklande effekter bland dem som konkurrerar.

Det är viktigt att se att denna grundidé bygger på två starka antaganden: att det finns en vilja bland konkurrenter att aktivt konkurrera, och att det agerande som då följer är sådant som huvudmannen anser vara positivt och förenligt med målet med styrningen. I en stor del av den ekonomiska litteraturen – kanske framför allt inom managementlitteraturen – problematiseras inte nämnvärt vem som är konkurrent, eller hur konkurrenter faktiskt beter sig, utan det antas att om de befinner sig i en konkurrenssituation så har de insikten, viljan och kapaciteten att bete sig som konkurrenter som försöker att utmanövrera och överlista sina rivaler på alla möjliga sätt (se t.ex. Aghion m.fl. 2001, D'Aveni 1994, Porter 1985).

Vi har redan diskuterat, i kapitel 2, att konkurrens är en process

med osäkra utfall eftersom konkurrensprocessen beror helt och hållet på hur aktörerna som förväntas konkurrera *väljer* att bete sig. Som Dennis (1975) påpekar är det inte givet *vem* som kommer att konkurrera eller *hur*. Till detta vill vi tillägga att även när man vet vem som konkurrerar och hur konkurrensen mellan enskilda aktörer utspelar sig kan effekterna av konkurrens på systemnivå – det vill säga för hela verksamheten, eller sektorn – bli sådana som ingen av de enskilda konkurrenterna förutser.

I detta kapitel tittar vi närmare på den forskning som undersöker just vilka aktörerna är och hur aktörer faktiskt agerar under konkurrens, vilket leder till en viktig nyansering av det som många tror sig veta om agerande under konkurrens. Till skillnad mot tidigare kapitel, där vi främst diskuterat konkurrens inom offentlig sektor, kommer vi här att till en stor del använda oss av forskning om privata företag och privata marknader. Anledningen till detta är helt enkelt att det stora flertalet studier av hur aktörer konkurrerar har riktat in sig på just privata aktörer och marknader. Vi för dock en diskussion kring punkter där vi tror att det kan skilja sig mot fallet offentlig sektor. Vi strukturerar vår diskussion kring de tre huvudsakliga osäkerheterna som vi lyfte fram i inledningen till kapitlet: vem som konkurrerar, hur detta sker och vilka effekterna på systemnivå kan bli.

Vem är konkurrent?

Ett första kriterium för att styrning med konkurrens ska få någon som helst effekt är att de som ska styras ser sig själva, i relation till andra, som konkurrenter. Ett vanligt antagande inom ekonomisk litteratur, och även i dagligt tal, är att alla konkurrerar med alla och att det inte är särskilt problematiskt att veta vem man ska konkurrera med. Detta är ett mycket starkt antagande, och ett antagande som empirisk forskning visar är ytterst tveksamt.

Som vi berört tidigare har det gjorts en hel del studier av just hur företagsledare pragmatiskt hanterar situationen genom att identifiera och avgränsa möjliga konkurrenter och skapa, fritt översatt, ”kognitiva

konkurrensgrupper”. En kognitiv konkurrensgrupp är en mental representation – det vill säga en sinnebild – av en grupp andra aktörer som identifieras som konkurrenter, och det är en bild som är delad inom den gruppen (Hodgkinson 2005, Porac & Baden-Fuller 1989, Porac m.fl. 1995). Om det handlar om en enskild aktörs bild av vilka det är som konkurrerar kan vi alltså inte tala om en kognitiv konkurrensgrupp, utan det är först när flera stycken har en liknande bild, så att de förstärker varandras bild, som det blir en stabil konkurrensgrupp. Genomgående för denna litteratur är att det är en ganska liten del av de potentiella konkurrenterna som faktiskt ses som konkurrenter.

Ett exempel på hur vågade de vanliga antagandena i ekonomisk litteratur är kring vilka det är som ser sig som konkurrenter återfinns i en studie av restauranger på Manhattan i New York. Forskarna genomförde en omfattande empirisk studie som visar på skillnaderna mellan olika vetenskapliga litteraturtraditioners antaganden om vilka det är som konkurrerar, och hur detta relaterar till den upplevda konkurrensen bland restaurangerna (Sands m.fl. 2018). Genom att samla in data kring lokaliseringen av restaurangerna och menyer med priser samt restaurangernas kategorisering i restaurangguider konstruerade författarna de konkurrensgrupper man skulle förvänta sig från management- och nationalekonomisk teori där avstånd, prisskillnader och produktkategori definierar vilka som konkurrerar med varandra (Chamberlin 1962, Porter 1985, Stigler 1968). Författarna kontrasterade sedan de grupperingar som framkommit i denna kategorisering med intervjuer där de frågade vilka andra restauranger som de såg som konkurrenter. Över lag stämde det väldigt dåligt mellan de teoretiskt grundade konkurrensgrupperna och de konkurrensgrupper som framkom i intervjuerna. Ingen av restaurangägarna hade en lika utvecklad bild av konkurrenssituationen som vanlig ekonomisk teori skulle förutse, och de hade alla en mycket starkt förenklad bild av vilka de konkurrerade med. Några restauranger såg inte ens någon konkurrent, trots att de var omgivna av andra restauranger som erbjöd liknande menyer till liknande priser. I stället resonerade de att de var unika på något vis, och att deras syfte ändå inte var att konkurrera.

Det verkar även finnas en systematik i att de som definieras som konkurrenter tenderar att vara antingen de som står *högre* än en själv i en redan etablerad statusposition, till exempel de som ses som större och framgångsrikare (Haveman 1993), eller de som ses som *likadana* och därmed jämförbara (Burt 1993, Kilduff m.fl. 2010). Ofta sker kategoriseringen utifrån vilka aktörer man redan råkar känna till, vilket leder till starka närhets- och nätverkseffekter; det vill säga att gruppen av konkurrenter oftast hittas inom en cirkel av aktörer som man på något sätt redan har etablerade kontakter till, till exempel genom att man är lokaliserade nära varandra eller att man känner till varandra genom gemensamma medlemskap i exempelvis branschorganisationer (Burt 1993, Greve 1998, Schneiberg & Hollingsworth 1990).

En insikt från dessa studier är att om man vill förstå hur konkurrens fungerar som styrintstrument kan man inte utgå från att alla de styrda enheter som *förväntas* konkurrera faktiskt upplever sig som konkurrenter. Det kan i vissa fall inte spela någon praktisk roll om en skola anser sig ha tre eller femton konkurrenter, de kan ändå bete sig som konkurrenter, men när det gäller möjligheterna till att pedagogiska innovationer sprider sig kan det få stora konsekvenser. Som författarna i restaurangstudien påpekar ändrar inga restauranger sina priser eller menyer som svar på ändringar hos en restaurang de inte ser som en konkurrent. En ytterligare intressant slutsats från restaurangstudien är att många restauranger inte såg några konkurrenter alls. De tyckte att de var unika, och deras motivation att utvecklas var helt orienterad mot kundernas reaktioner och deras egen upplevelse av att vara en ”bra” restaurang. Läger man samman dessa slutsatser med andra som framkommit i liknande studier är en slutsats att det är vanskligt att anta att införandet av konkurrens kommer att leda till en beteendeförändring (se även Chen & Miller 2012). Konkurrens *kan* leda till förändring, men den måste inte göra det. Huruvida konkurrens leder till en förändring i beteende bör behandlas som en öppen fråga.

Vad gör man när man konkurrerar?

Om vi nu antar att de som ska styras med konkurrens faktiskt uppfattar sin situation som en konkurrenssituation, och att de identifierar ett antal andra konkurrenter – vad kan vi då förvänta oss ska hända? Ett centralt antagande i nästan all litteratur inom fältet strategisk företagsledning (*strategic management*) är att organisationer som konkurrerar är redo att göra vad som krävs för att vinna (Ingram & Yue 2008, Jonsson 2009). Vanligtvis sätts konkurrens i ett tänkt motsatsförhållande till samarbete, där konkurrens på något vis skulle utesluta samarbete (Chen 2008, Nalebuff & Brandenburger 1996).

Denna syn på konkurrens som en hård, närmast oförsonlig, kamp om resurser mellan rivaler, som kan vara både individer, företag eller andra organisationer och länder, är emellertid inte den enda möjliga och är ingen självklar konsekvens av att det råder konkurrens (Arora-Jonsson m.fl. 2018). När man jämför detta antagande med de empiriska studier vi har av hur aktörer faktiskt beter sig när de konkurrerar träder en annan och mer nyanserad bild fram. I många fall leder konkurrens till samarbete.

Konkurrens verkar leda till att många konkurrenter inte gör någonting alls som är riktat mot någon annan konkurrent; som påvisades i studien av restauranger på Manhattan anammade flera helt enkelt en ”jag gör så gott jag kan, sen får vi se hur långt det räcker”-inställning. I andra fall visar studier att de som blir motiverade att agera i relation till konkurrenter ofta väljer någon form av samarbete – i den utsträckning som konkurrenslagstiftning tillåter det (Bengtsson & Kock 2000, 2014). Ytterligare studier visar att de som konkurrerar ibland även hjälper varandra, då detta kan vara ett bra sätt att främja deras gemensamma produktkategori i konkurrens med andra produktkategorier (Navis & Glynn 2010, Sonenshein m.fl. 2017). Redan Adam Smith (1838) skriver i sitt arbete om den osynliga handen att ”om man tillåter två affärsmän att sammanträda bakom lyckta dörrar så kommer de att samarbeta, vilket leder till konsumentens förlust” (egen översättning från engelska). Sedan finns det förstås många som väljer att agera i relation

till en konkurrent. Det är detta beteende vi vanligtvis förknippar med konkurrens och till vilket vi knyter förhoppningar om att det ska leda till innovation, variation och effektivitet.

Ett mycket vanligt argument för att införa konkurrens är att konkurrens *motiverar* (Vickers 1995). Ser man lite nyktert på detta argument, och tänker på att konkurrens innebär att någon vinner och någon förlorar, så bygger idén om att konkurrens motiverar på att man blir motiverad *både* av att vinna *och* av att förlora. Att det är motiverande att vinna, det kan de flesta förstå. När det gäller motivationen för den som förlorar så är den av en annan sort; det handlar om motivation att *undvika* något (Reeve & Deci 1996). För vårdcentralen handlar det om att inte tappa fler vårdtagare, för då kanske man måste avskeda personal. För skolan handlar det om att inte tappa fler elever, för då står man där med halvtomma klassrum och därmed högre lokalkostnader per elev än de andra skolorna eftersom man får lika mycket betalt per elev. Dessutom är det svårt för de anställda att känna sig uppskattade om de märker att kunderna, vårdtagarna eller vårdnadshavarna väljer bort dem.

Studier inom socialpsykologi skiljer på dessa motivationsformer: att vilja ha och att vilja undvika. Båda är viktiga motivationsformer, och de kommer bägge två av konkurrens, men de har lite olika förväntade utfall när det gäller aktivitet. Motivation att vinna, att *åstadkomma* något, är ofta relaterat till *aktivitet*. Vinnaren blir motiverad till att göra mer, testa nya saker. När det gäller motivationen att *undvika* något tenderar den snarare att leda till *inaktivitet*; den som förlorar kan då bli mer passiv av att konkurrera. På frågan om huruvida konkurrens är bra för motivationen mer generellt är forskningen inte särskilt tydlig. Det finns stöd för att konkurrens sporrar den som vinner, eller tycker att det går bra, men konkurrens leder även till en större önskan om att undvika konkurrensens konsekvenser bland dem som förlorar, och därmed lägre aktivitet (Reeve & Deci 1996). På det hela taget visar metastudier, det vill säga studier där man lägger ihop och drar slutsatser från ett stort antal tidigare studier, att det inte verkar finnas något säkerställt samband mellan konkurrens och motivation till att agera (Murayama & Elliot 2012). Tidigare studier av effekterna av konkurrens mellan skolor

i Storbritannien verkar peka på liknande effekter, där skolor som förlorat elever verkar ha förfallit i en nedåtgående spiral snarare än motiverats till att rycka upp sig (Bagley 2006, Ball 1993).

Konkurrensstrategi och dess effekter

En vanlig missuppfattning är att konkurrens är ett slags självförstärkande process. Man tänker sig gärna att konkurrens är likt en stämning som skruvas upp och skapar fler innovationer och mer effektivitet. Ibland kan det vara så, men bara under vissa förutsättningar. Om konkurrenterna är måna om att nå framgång i konkurrensen riskerar detta att försvaga konkurrensen. Detta kan verka motsägelsefullt, men det är det förväntade utfallet om konkurrenterna beter sig i enlighet med det som lärs ut i strategisk företagsledning på ekonomutbildningar. Grunden i all konkurrensstrategi är nämligen att försöka *neutralisera konkurrenssituationen*, det vill säga underminera konkurrensen (Porter 1996). Anledningen är enkel: för konkurrenterna är det alltid bättre att inte konkurrera med varandra, för då slipper de investera i produktutveckling eller utveckla ny pedagogik och gynna kunderna genom att sänka priserna. Det behöver inte heller endast vara monetär belöning som är syftet med att undvika konkurrens; som ekonomen John R. Hicks (1935), som fått Riksbankens pris i ekonomisk vetenskap till Alfred Nobels minne, sade: "The best of all monopoly profits is a quiet life."

I de flesta fall finns det legala begränsningar för hur konkurrenter får underminera konkurrensen. Det är vanligtvis inte tillåtet för konkurrenter att samarbeta öppet om sådant som pris eller marknadsindelningar. Vi diskuterade i kapitel 4 att konkurrensen vanligtvis är skyddad mot vissa av sina egna konsekvenser genom konkurrenslagstiftning som förbjuder vissa samarbeten. Strategisk företagsledning som disciplin handlar däremot om att försvaga konkurrensen så gott det går, men inom ramar för konkurrenslagstiftningen. Det finns ett antal aktiviteter att tillgå för den som vill underminera konkurrensen, och många av dessa är precis de aktiviteter som lyfts fram som positiva effekter av konkurrens. Detta är ytterligare en återspeglning av konkurrensens

motsägelsefulla natur. Produktinnovationer, till exempel, är ett sätt att försöka erbjuda något så speciellt att ingen annan kan erbjuda något liknande. Företag som genomför produktinnovationer vill skaffa sig produktmonopol (Chamberlin 1962, Peteraf 1993, Robinson 1969) och sedan agera strategiskt för att i möjligaste mån förlänga detta temporära monopol genom att till exempel hemlighålla produktionstekniker, väva samman produkter och tjänster eller på andra sätt göra det svårt för konkurrenter att imitera (Denrell m.fl. 2003, Reed & DeFillippi 1990, Rivkin 2000). Här kan man tänka sig att konkurrensstrategier inom offentlig sektor som bygger på hemlighållande kan bli problematiska när det gäller offentlighetsprincipen.

Andra sätt att möta konkurrens är att köpa upp konkurrenter, skapa strategiska allianser eller helt enkelt driva dem ur marknaden genom att sänka priset så länge att de inte överlever, så att man till slut är ensam kvar (Bresnahan 1987). Inom strategilitteraturen kallas detta för en konsolideringsstrategi och rekommenderas framför allt när det är många aktörer på marknaden och inte finns möjligheter att minska konkurrensen genom innovationer (Porter 1980, 1985). Konkurrensmyndigheter övervakar därför både prissättning och sammangående mellan företag i en viss utsträckning. På den svenska skolmarknaden kan man se att en stor del av de små företag som startade skolor under det tidiga 1990-talet sedermera blev uppköpta av större aktörer, och i dagsläget domineras den privata delen av skolmarknaden av ett fåtal stora skolkoncerner (Sebhatu & Wennberg 2017, Vlachos 2011). Även där det inte finns en uttalad strategi från dem som konkurrerar att minska antalet konkurrenter så spelar sättet på vilket marknadskonkurrensen är organiserad roll för hur konkurrensen ser ut på längre sikt. Vi diskuterar detta vidare nedan i avsnittet om systemeffekter av konkurrens.

Konkurrens och etiska avväganden i beslutsfattande

Som vi konstaterat tidigare innebär konkurrensstyrning större frihetsgrader för de enheter som ska styras; i stället för att vara agenter som utför huvudmans uppdrag ska de själva ta initiativ. Detta är vad som

ses leda till den utveckling som många förknippar med konkurrens. Men all förändring är inte positiv, och för att initiativen ska ses som framsteg bör de vara i en riktning som uppskattas såväl av huvudman som bredare i samhället. Här är det två frågor som är av vikt. För det första handlar det om kundens vilja och kapacitet att göra ett val som överensstämmer med huvudmannens syften, eller åtminstone inte motverkar dessa. Vi berörde detta i kapitlen 3 och 7 med exempel på hur enskilda föräldrar kan vilja något annat med skolvalet än vad som är bra för samhället i stort. För det andra handlar det om vilka metoder som konkurrenterna väljer att använda sig av. I kapitel 4 gick vi igenom hur konkurrens och marknader regleras för att skydda både konsumenterna och konkurrensen själv. Här ska vi ta frågan om metoder ett steg längre och diskutera konkurrens och etiska överväganden eftersom dessa bestämmer huruvida aktörerna kommer att efterleva de regler och normer som ställts upp.

En omfattande socialpsykologisk forskning visar att aktörer som konkurrerar är mindre hörsamma för etiska normer (Falk & Szech 2013, Kilduff m.fl. 2015, Pierce m.fl. 2013, Schreck 2015, Shleifer 2004). En central mekanism verkar vara att en konkurrenssituation ökar upplevelsen av att just vinnandet är viktigt, och om möjligheten att vinna står i ett motsatsförhållande till att följa normer och regler innebär en konkurrenssituation att regelföljandet blir lägre prioriterat än om det inte förelåg en konkurrenssituation. Forskningen i fråga berör studier av individer. Frågan är om detta även gäller för organisationer. Det finns tyvärr inte många studier i ämnet. Man skulle kunna tänka sig att det finns saker som organisationer har, men inte individer, som skulle kunna göra skillnad i hur konkurrens påverkar etiska ställningstaganden. Till exempel har organisationer ofta formella regler för hur man beter sig, och till dessa kommer det informella regler, såsom organisationskulturen, och dessa kan endera förstärka eller försvaga etiskt beslutsfattande inför en konkurrenssituation. Men det vi vet om vad det är som leder till att organisationer beter sig olagligt (Greve m.fl. 2010, Jonsson m.fl. 2009) är att det grundas i individuellt beslutsfattande.

På det hela taget är det nog så att konkurrens som styrform under-

minerar viljan att självant följa regler (intern reglering), vilket innebär att en mer omfattande extern reglering krävs för att verksamheten inte ska genomföras på ett oetiskt sätt. Vi har sett i andra studier att valfrihetsreformer ofta ackompanjeras av just regelutveckling och ökad övervakning av beteende.

Konkurrens och dess systemeffekter

Hittills har vi talat om konkurrensbeteende från den enskilda aktörens perspektiv: vem man ser som konkurrent, hur man väljer att konkurrera. Vissa viktiga effekter av styrning genom konkurrens återfinns dock på systemnivå, det vill säga effekter som uppstår i gruppen enheter som styrs, snarare än i den enskilda enheten. Ett exempel är variation i utbudet av undervisningsalternativ. En skola kan inte skapa variation, hur mycket den än försöker. För att variation ska uppstå måste olika skolor välja att profilera sig på olika vis.

Ett ofta förväntat utfall av konkurrens är att det just leder till *variation* bland de konkurrerande. Ett starkt motiv bakom införandet av det fria skolvalet i Sverige var en förhoppning att det skulle leda till en större variation i utbudet av typer av skolor och pedagogik, vilket skulle öka nyttan för elever och föräldrar eftersom de kunde välja en form som passade just dem. Valfrihetsreformerna, mer generellt, handlar just om att genom konkurrensutsättning skapa ett varierat utbud för att öka möjligheterna till att göra ett val (Winblad Spångberg m.fl. 2012). Men blir det mer variation i utbudet till följd av konkurrens? Vi vet från tidigare forskning att det finns processer som verkar för en både ökad och minskad variation i utbudet. Frågan om konkurrens leder till större variation är emellertid ganska knepig att ge ett rakt svar på. Det är, för det första, en fråga om vad variation egentligen innebär. För det andra är det osäkert om försök till variation består, eller om det leder till imitation, det vill säga att andra tar efter. För det tredje kan utslagning genom konkurrens under vissa omständigheter leda till en ökad likriktning bland de aktörer som finns kvar. Nedan behandlar vi dessa frågor mer utförligt.

Att sticka ut, eller *differentiera sig*, är en grundläggande strategi för att bli attraktiv i en konkurrenssituation. För den som ska differentiera sig finns det dock en svårighet i att det finns ett nästan oändligt antal sätt på vilka man kan differentiera sig, men bara ett fåtal av dessa uppskattas av en möjlig kundkrets. Går man utanför det som anses som "normal" differentiering blir man ansedd som lite konstig, vilket kan leda till att man tappar kunder. Detta är ett välkänt problem som behandlats mer generellt under temat optimal distinktion (*optimal distinctiveness*) (Zhao m.fl. 2017). En generell slutsats från den litteraturen är att normer, ofta outtalade, som formats i kundkretsen lägger ett "band" kring vad som är "acceptabel och intressant" differentiering, och att de som går utanför denna inte uppskattas av kunderna (Zuckerman 1999, 2016). I konkurrenssituationer finns denna dynamik undersökt när det gäller till exempel geografisk lokalisering: bör man lägga sig nära eller långt borta från sina konkurrenter? Här har man funnit att givet att det finns en förförståelse bland kunderna (det vill säga en norm) kring vad det är som spelar roll i differentieringen så kommer konkurrens att leda till att de som konkurrerar erbjuder snarlika saker (Hotelling 1990, Irmen & Thisse 1998). Ett sådant beteende kan få stora konsekvenser för hur en grupp av organisationer utvecklas under konkurrens. Ta till exempel vårdcentraler eller skolor som konkurrerar med varandra – var väljer de att etablera sig? Av Sveriges kommuner är det lite fler än hälften (cirka 190) som har fler än en gymnasieskola, det vill säga konkurrens mellan gymnasieskolorna. Friskolorna är framför allt lokaliserade i de tätbefolkade orterna (Andersson m.fl. 2012).

Huruvida det blir variation genom konkurrens är inte bara en fråga om vilka initiativ till differentiering som tas, utan kanske viktigare är vilka möjligheter till *imitation* det finns. Konkurrens leder inte bara till en ökad motivation att särskilja sig, utan även till en ökad uppmärksamhet för vad andra gör. Förutom det konkurrenstryck i termer av resursknapphet som en organisation kan uppleva genom konkurrens, innebär det på flera sätt även en jämförelse med andra organisationer (Barnett 2008, Greve 1998). Socialpsykologiska studier av konkurrens använder sig av begreppet *rivalitet* för att beskriva en mycket nära

relation där aktörer känner varandra väl. Detta är den huvudsakliga relationen inom vilken de finner beteenden som de klassificerar som konkurrens (Garcia m.fl. 2013, Kilduff 2014). Typiskt innebär det att man observerar varandra och gärna följer den andres agerande med kalkylerade motdrag – allt för att vinna i konkurrensen (Kilduff m.fl. 2010). Även sociologer som studerat konkurrensbeteende lägger stor vikt vid att aktörerna relaterar till varandra på något meningsfullt vis – de liknar varandra i någon väsentlig dimension, och de träffar eller känner varandra (Baum & Haveman 1997, Burt 1993, Greve 1996).

Studier av när och varför individer börjar bete sig som om de befinner sig i konkurrens visar tydligt på att det är *införandet av en jämförelse i en relation* som gör att den upplevs som en konkurrensrelation (Garcia m.fl. 2013). Organisationer kan naturligtvis jämföras med varandra även utan konkurrens, men i en konkurrenssituation är det naturligt att uppmärksamheten riktas mot vad ”de andra” som tävlar om samma kund, elev eller patient gör. Införandet av konkurrens brukar motiveras med att företaget, skolan eller vårdcentralen ska bli mer ”kundorienterad”, men konkurrens mellan organisationer leder även till att de riktar uppmärksamheten mot varandra. När vi frågar rektorer i svenska skolor som har varit verksamma sedan före friskolereformerna huruvida de ägnar större uppmärksamhet åt hur de andra skolorna beter sig i dag än före reformerna så svarar många jakande.

Att konkurrens riktar en aktörs uppmärksamhet utåt, från den egna organisationen, har flera möjliga konsekvenser. Några av dessa är mer kända än andra. För det första leder detta till att organisationerna blir mer medvetna om vad de andra gör, och inte gör. Nya managementidéer och verktyg sprids på så sätt snabbare när det är konkurrens än när det inte är konkurrens mellan organisationer (Boxenbaum & Jonsson 2017). Det finns ett flertal studier (t.ex. Barnett 2008, Bloom m.fl. 2015) som visar på detta. Jämförelser sker inte automatiskt helt symmetriskt: de som betraktar sig som ”bättre” (högre social eller annan status) jämför sig helst inte ”neråt” utan ”uppåt”. Detta är en vanligt observerad statusdynamik: en aktörs status avgörs av statusen hos dem som väljer att umgås med aktören i fråga (Podolny 1993).

En konsekvens av att organisationer blir mer utåtriktade är således *likriktning*, det vill säga att de börjar bete sig mer som varandra. Konkurrens kan, i motsats till vad som ofta förutsätts, därför leda till en större likhet mellan de organisationer som konkurrerar. Forskning visar att när organisationer konkurrerar blir de ofta mer lika varandra i termer av organisering och rutiner inom nätverk av konkurrerande organisationer (Greve 1996, Hasse & Krücken 2013). Det är en komplicerad avvägning mellan att vilja sticka ut (men inte för mycket) och möjligheten att imitera andra. Ny forskning om politiska partier som befinner sig i konkurrens med varandra visar att det är ett dynamiskt samspel som är beroende av att det finns en etablerad och erkänd norm för hur partier bör differentiera sig. När det finns en sådan norm kan partierna differentiera sig från varandra, och de håller sig borta från vad de känner igen som motståndarnas "hemterritorium". Den ideologi inspirerad av socialklassindelningar som gett upphov till "vänster-" respektive "högerpartier" har länge fungerat som en sådan norm. Men om grunden för normen luckras upp, genom förskjutningar i klass-samhället, tappar partierna fotfästet och differentiering blir svårare (Karthikeyan m.fl. 2016).

För att ytterligare nyansera bilden av vad som sker behöver man även ta hänsyn till hur konkurrensen styr på en högre nivå än enhetsnivån. Det finns en omfattande forskning inom vad som brett kan sammanfattas som *organisationsdynamik*, det vill säga hur grupper av organisationer, såsom alla organisationer inom en bransch, utvecklas över tid (Bain 1956, Hannan & Freeman 1977, Nelson & Winter 2009). Utvecklingen i de flesta branscher följer endera av två dynamiska förlopp: en bransch grundläggs av ett fåtal små aktörer som över tid antingen växer i antal men förblir små, eller först växer i antal men sedan konsolideras genom utslagning och uppköp till ett fåtal stora. Exempel på den första dynamiken finns till exempel bland frisörsalonger, och exempel på den andra kan man se i exempelvis bilbranschen (Carroll & Hannan 2000).

En central slutsats i denna forskning är att hur konkurrensen organiserats spelar stor roll för branschens *utvecklingsdynamik*. Om det till exempel finns skalfördelar eller hinder för nyetableringar så tenderar

i stort sett alla branscher att koncentreras (Bain 1956, Caves & Porter 1977). Oftast tänker man på skalfördelar när det gäller tillverkningsindustrier, där kostnaderna per tillverkad enhet sjunker ju fler enheter man producerar, men de kan även vara kraftfulla inom tjänstebranscher och även inom offentlig sektor. Reklam är ett exempel på en skalfördel som finns inom skol- och vårdsektorerna. Om ett företag har flera skolor som delar samma namn kan kostnaden för reklam i nationella medier fördelas på ett större antal skolor än om det är en enskild skola. Eftersom reklamkostnaden är densamma, oavsett om man har en eller många skolor, blir kostnaden för reklam skalberoende – det vill säga billigare per skola ju fler skolor som ingår i gruppen. Andra exempel på skalfördelar inom tjänstesektorn är gemensamma administrativa och datasystem eller inköp av litteratur. Huruvida det finns skalfördelar inom en marknad bestäms av hur konkurrensen är organiserad. Om det inte är tillåtet att ha många skolor inom samma koncern, vilket är fallet med friskolor i många amerikanska stater, finns det inte heller möjlighet att skapa några större skalfördelar. Om det finns utrymme för att dra nytta av skalfördelar, det vill säga att man kan få en konkurrensfördel om man kan göra aktiviteter i en större skala, kommer konkurrenstrycket att leda till att gruppen av konkurrenter blir uniformt stora. Finns det däremot inte några möjligheter att utnyttja skalfördelar, blir gruppen gärna uniformt små aktörer. Man kan se på gruppen frisörsalonger som ett exempel på en konkurrenssituation där det inte finns några vidare skalfördelar att hämta – det blir inte billigare eller bättre per klippning av att det klipps fler kunder på samma salong. Men när det gäller skolor finns det alltså skalfördelar. Det är en anledning till att vi har fått en skolmarknad där de privata alternativen är starkt koncentrerade till framför allt tre stora koncerner.

Vilket konkurrensbeteende kan man vänta sig?

Att styra med konkurrens innebär, som vi diskuterade i föregående kapitel, en betydande organisering. Om den organiseringen lyckas med att skapa aktörer som tror att de konkurrerar med varandra, är det fort-

farande inte säkert vad den konkurrensen kommer att ge upphov till. Konkurrensen medför framför allt osäkerhet på tre punkter: vem som kommer att konkurrera, hur detta kommer att ske och vilka systemeffekterna blir. Ingen av dessa osäkerheter är alldeles enkel att förutse svaret på om man vill styra med konkurrens. När det gäller frågan om vem som kommer att konkurrera, så kan den som organiserar konkurrensen bestämma vem som får lov att bli aktör i konkurrensen, men det är svårt att bestämma hur aktören sedan väljer att konkurrera.

Det är förstås inte helt oförutsägbart hur konkurrensen kommer att utspela sig. Som vi diskuterade i kapitel 5 kan associationsformen hos aktörerna spela en viktig roll. Om aktörerna är vinstdrivande företag har de en skyldighet gentemot sina ägare att maximera vinsten för företaget, och om det inte finns regler för hur stora företagen får bli är ofta storlek ett sätt att maximera vinsten. En konkurrensmarknad organiserad på det viset leder antagligen till en mer aktiv strategisk planering och positionering bland organisationerna än om de som konkurrerar är icke vinstdrivande organisationer och/eller organisationer som inte kan växa hur mycket som helst. En annan viktig organisatorisk parameter är till vilken grad aktörerna kan dra nytta av skalfördelar. Om det är tillåtet att växa obehindrat, och det finns möjligheter till skalfördelar, kommer konkurrensen antagligen över tid att leda till ett färre antal och större aktörer. När det gäller vilka metoder som kommer att användas vid konkurrens verkar även det vara relaterat till vad som "står på spel": ju högre insatser, desto mer benägna att rucka på regler verkar beslutsfattare vara. Det är alltså svårt att förutsäga exakt vilket beteende konkurrensstyrning leder till, och detta är både dess styrka och dess utmaning, men genom att tänka igenom vilka de organisatoriska och institutionella förutsättningarna är för konkurrens kan en konkurrensorganisatör till viss del påverka utfallet.

Att styra med konkurrens

9

Det är nu dags att återknyta bekantskapen med grubblande Greta och hennes kollegor i kommunledningen år 1992 när de fick uppdraget att styra sin skolverksamhet genom konkurrens. Vi har nu de konceptuella verktygen för att kunna svara på Gretas frågor. Ett mycket kort svar är att Greta hade rätt i sin uppfattning om att det handlar om att införa en ny styrmodell, och att kommunen bör bereda sig på en omfattande omorganisering.

Om vi närmar oss Gretas enskilda frågor kan vi utveckla svaret vidare. Hennes första frågor rörde vad kommunen fortsatt får bestämma och hur kommunen kan se till att alla skolor sköter sig. Det korta svaret är att kommunen får bestämma mindre. Konkurrens är en *indirekt* styrform, till skillnad från de flesta andra styrformer. Som vi förklarade i framför allt kapitlet 2 och 3 innebär styrning genom konkurrens att kommunen avhänder sig av den *direkta* styrningen på tre viktiga punkter: vilka det är som ska leverera utbildningen, vilka metoder de använder sig av och hur eleverna sorteras mellan skolorna. Att det inte längre är kommunen och tjänstemän som bestämmer dessa saker var starka argument för att styra skolor med konkurrens; bara de bästa skolorna skulle bli kvar, skolornas organisering och pedagogiska metoder skulle utvecklas och föräldrar skulle själva få välja var deras barn skolades. Likväl får inte kommunen bestämma över vilka skolor som ska finnas och hur elever

sorteras mellan dessa. Kommunledningen kan naturligtvis välja att fortsatt bestämma över vissa av eller alla dessa frågor, genom en reglering eller organisering av konkurrensen, som vi diskuterade i kapitel 4. Men ju mer man reglerar konkurrensen, desto mindre får man ut av de positiva nyttor som kommer av en konkurrenssituation. En genomreglerad konkurrenssituation liknar i slutändan planstyrning.

Vidare frågade Greta om kapacitetsutbyggnaden, om det inte behövdes överkapacitet för att konkurrensen ska fungera. Svaret är att i teorin behövs det inte, men väl i praktiken. Teoretiskt sett borde hotet om att en ny skola *skulle kunna* etableras fungera på ett disciplinerande sätt så att de skolor som redan finns skärper till sig. Detta är poängen med idén om bestridbara marknader, som vi tog upp i kapitel 2. Som vi diskuterade i kapitel 8 är det dock långt ifrån alla organisationer som skulle kunna vara konkurrenter som uppfattar sig som sådana. Konkurrens fungerar främst som styrform så länge de som ska bli styrda är medvetna om att de konkurrerar, och det är svårt att upprätthålla ett hot om att det skulle kunna träda in nya skolor. Därför bör kommunledningen se till att det finns en viss överkapacitet i skolverksamheten för att det ska bli konkurrens. Detta kostar förstås, men det är en avvägningsfråga om dessa extra kostnader uppvägs av det positiva med att föräldrar nu kan få välja, och om skolorna förbättrar sig. Vi vet från genomgången i kapitel 8 att studier av just den svenska skolmarknaden inte verkar visa på några vidare förbättringar, eller för den delen försämringar, i kvaliteten på skolor när de konkurrerar. Konkurrensen verkar således ha haft en begränsad effekt som styrmedel i just det fallet.

Gretas fråga om kommunens roll som både organisatör av konkurrensen och aktör genom att det är kommunala skolor som är med och konkurrerar, är en fråga vi inte har behandlat särskilt mycket i boken hittills. Anledningen är att det till stor del saknas forskning om denna ganska svåra fråga. Vi vet från diskussioner med kommunledningar runt om i landet att detta är en fråga som är viktig, och att den hanterats olika i olika kommuner och över tid. I många kommuner började man tidigt med inställningen att kommunen skulle vara en helt opartisk konkurrensorganisatör, och därför inte leda sina kommunala skolor som

en grupp utan låta dem stå för sig själva, utan någon koncernstyrning. I vissa fall har kommuner övergett den inställningen när de ser att de kommunala skolorna konkurrerar med privatägda skolor som ingår i stora koncerner och därför kan agera strategiskt gemensamt. En vidare utveckling är att vissa kommuner gått samman och format gemensamma kommunöverskridande skolmarknader. När Skolverket (2011) studerade var gymnasieelever bodde och var de gick i gymnasiet kom de fram till att bland Sveriges 290 kommuner som utgör de lokala skolmarknaderna finns det 94 regionala lokala skolmarknader. Elever pendlar alltså i stor utsträckning mellan kommuner, och kommuner har börjat samarbeta med till exempel gemensam antagning och även planering av skolkapacitet över kommungränser. Grubblande Greta tänkte sig inte att styrning med konkurrens inom kommuner även kunde leda till ett utvecklat samarbete mellan kommuner, men som redan framgått är konkurrensens vägar outgrundliga.

Gretas fråga om hur rektorer skulle fungera som ledare och strateger är även det något som har diskuterats mycket och som numera står i fokus för forskning. Vi diskuterade i kapitel 5 att konkurrensstyrning innebär en förändrad roll för rektorer eftersom de förväntas ta ansvar för skolans utveckling för att skilja sig från de andra skolorna och därigenom bli intressanta i konkurrensen. Men samtidigt som rektor förväntas driva skolan mer företagslikt ska hen vara lyhörd för kommunledningens krav och svara på och arbeta aktivt med avvikelser som påtalats av Skolinspektionen. Dessutom ingår det i rollen som rektor att vara pedagogisk ledare. Rektorer har fått mer inflytande över lärarnas arbete, vilket bland annat innebär att de har ansvar för lönesättning av lärare och tilldelning av förstelärartjänster. För skolans lärare innebär konkurrensutsättningen också en förändrad yrkesroll med delvis nya eller förändrade arbetsuppgifter. Deras arbetsuppgifter har breddats och innefattar nu till exempel marknadsföring av den egna skolan och deltagande i skolmässor. Samtidigt har begreppet kund, även om det inte uttalas explicit, fört med sig ett nytt sätt att förhålla sig till skolledningens krav på att tillgodose önskemål från elever och föräldrar.

Kan man avskaffa konkurrens?

När medlemmarna i vår fiktiva kommunledning fick höra att skolministern talade om att inte längre styra skolorna med konkurrens grubblade de över om och hur konkurrens kunde avvecklas som styrmedel. Vi kan nu diskutera även denna fråga lite mer ingående. Det korta svaret är att i teorin kan man avskaffa konkurrens men behålla många av de aspekter vi förknippar med konkurrens, men i praktiken kan det vara svårare att göra detta än man tror.

På frågan om man måste avskaffa valfriheten om man inte längre styr med konkurrens är svaret nej. Valfrihet och konkurrens hör inte nödvändigtvis ihop. Man kan tänka sig en skolverksamhet där, precis som i dag, vårdnadshavare får välja skolor och köa till de mest populära. Det är inte valet i sig utan *kopplingen mellan val och resurstilldelning* som utgör styrning med konkurrens. Har man kundval, men tilldelar resurser oberoende av valet, så blir det ett valbaserat system utan konkurrens. Frågan om vad man ska göra med skolor eller vårdcentraler som inte är populära får då i stället lösas genom direkta beslut. På samma sätt behöver man inte heller avskaffa privata alternativ om man tar bort konkurrensen. Man kan tänka sig konkurrens helt utan privata alternativ, det vill säga bara mellan kommunala skolor, och man kan tänka sig en planstyrd skolverksamhet med bara privata utförare. Skillnaden är att de privata utförarna då blir agenter och inte aktörer och att de till exempel inte kan växa som de vill. I många länder som har privata alternativ för skolverksamheten är modellen just att skolor inte får växa som de vill och inte heller ingå i kedjor med flera skolor. Detta är en fråga som regleras genom hur aktörerna organiseras som ska konkurrera, som vi diskuterade i kapitel 5. Som vi ser i exemplet med införande av konkurrens inom primärvården, vilket vi diskuterade i slutet av kapitel 3, införs konkurrensstyrning ofta genom en gradvis ökande organisering för konkurrens.

Trots att vår fiktiva kommunledning, i teorin, skulle kunna åter skapa många av de aspekter av en konkurrensstyrd skolverksamhet som många i dag värdesätter, såsom valfrihet och mångfald bland utförare,

skulle det ändå i praktiken vara svårt för dem att ersätta konkurrens på grund av att konkurrens som styrmedel har blivit nästan taget för givet. I forskningsvärlden talar man om att skolvalet blivit *institutionaliserat*, eller förgivettaget. För barn och ungdomar är det år 2018 självklart att de ska få välja vilken skola de ska gå i. Det är lika självklart som att välja vilken film de vill se eller vilken snabbmatsrestaurang de helst vill besöka. Och det är lika självklart att skolor konkurrerar om barnen, och den skolpeng de för med sig, som att Max konkurrerar med McDonald's om att samma barn och ungdomar ska besöka just deras restaurang. Även bland aktörerna, skolorna och deras ledningar, kan det vara svårt att bortse från att man har varit konkurrenter. Som vi diskuterade i kapitel 8 visar forskning att det – i alla fall på individnivå – är svårare att ”släcka” än att ”väcka” en konkurrensrelation (Buser & Dreber 2016). Vi har konstaterat att införandet av konkurrens innebär en betydande omorganisering, och vi kan nu också konstatera att avvecklingen av konkurrens som styrmedel antagligen skulle innebära en organisatorisk kraftansträngning. Ser vi till historien om hur planstyrningen inom vården, som en gång var institutionaliserad, utvecklades för att övergå till konkurrensstyrning så var detta en lång process (se tabell 2 sist i kapitel 3) som innehöll element av avinstitutionalisering där planstyrningens funktion och effektivitet studerades och ifrågasattes.

Ansvar för konkurrensutsättningen?

När det gäller Gretas fråga om kommunens ansvar för en eventuell nedläggning av skolor i konkurrensens spår kan vi konstatera att detta är en fråga som aktualiseras då och då i debatten. Det finns röster som hävdar att sådana effekter är ”marknadens fel”. Den traditionella ekonomiska teorin talar ofta om konkurrens som ett slags naturkraft, den ”kreativa förstörelsens vindar”, enligt ekonomen Schumpeter, som vi citerade i det inledande kapitlet. Om det verkligen var en naturkraft skulle det inte vara någon som var ansvarig för att städa upp efter dess förstörelse. Men som vi argumenterat för i boken är konkurrens inte en naturkraft. Konkurrens är en beslutad modell för att styra verksamheter. Någon

har organiserat konkurrensen så att den kommit till stånd. Eftersom det finns ett beslut om att använda just konkurrens, och inte någon annan styrform, bör det även finnas ett övergripande ansvar för effekterna – goda som dåliga – av detta beslut. Om det finns för många skolor i förhållande till elever, det vill säga ett överutbud, kommer någon skola antagligen att behövas läggas ner eftersom det finns en resurskonflikt. Om det är planstyrning som gäller får kommunen själv direkt hantera den konflikten, då man beslutar om nedläggning, och enda skillnaden med konkurrensstyrning är att kommunen överläter till föräldrar och elever – genom deras skolval – att avgöra vilken skola som ska läggas ner. Ett svar till Greta är då att vi tycker att om kommunen beslutar att styra sina skolor genom att låta dem konkurrera, då har även kommunen – om än i en vid mening – ett ansvar för att vissa skolor kan komma att slås ut.

Det kan synas vara en underlig diskussion, att regeringen eller kommunen skulle kunna vara ansvarig för att skolor slås ut i konkurrens med andra skolor. Men poängen vi vill göra är helt enkelt att konkurrens inte är en naturkraft utan något beslutat, och det bör därför finnas någon ansvarig för beslutet. Det undgår ingen att konkurrens, precis som vilken annan styrform som helst, har konsekvenser för enskilda organisationer och individer genom att resurser fördelas, och om ansvaret för resurstilldelningen och dess resultat göms undan bakom en vag idé om en ”marknad” blir det ingen bra diskussion. Vi tycker att det är viktigt för legitimiteten hos konkurrens som styrform att frågan lyfts och diskuteras.

Är konkurrens ett bra eller dåligt styrmedel?

Avslutningsvis vill vi beröra en fråga som har återkommit varje gång vi har talat med praktiker om konkurrens som styrform: Är konkurrens bra eller dåligt? Vi hoppas att läsaren vid det här laget delar vår syn på konkurrens som en av många möjliga tekniker för att styra organisationer, och därmed kan se att frågan bättre formuleras som: När fungerar konkurrens bättre eller sämre som styrmedel? Precis som med alla andra styrformer, såsom kollegialitet eller planstyrning, är

svaret avhängigt vad den som styr vill uppnå. Alla styrformer har vissa starka och andra svagare sidor. Att välja styrform är att väga styrkor mot svagheter. Konkurrens är, som vi diskuterade i kapitel 1, ett mångfacetterat begrepp (Dennis 1975), och ett syfte med boken har varit att försöka organisera denna komplexitet så att det blir lättare att göra en informerat val av styrmodell. En diskussion kring konkurrensens lämplighet som styrmedel bör därför utgå från frågor kring vad som är viktigt med styrningen. Nedan diskuterar vi ett antal sådana frågor som ofta berörs i den offentliga debatten, men det kan naturligtvis finnas andra viktiga frågor som vi inte tar upp här.

Avvägningen mellan mål och medel

Som vi förklarade i kapitel 3 är konkurrens, jämfört med till exempel planstyrning, en *indirekt* styrform. Detta är i många fall en fördel när det gäller att hitta vägar att uppnå ett uppsatt mål, då konkurrens bygger på att enheterna är mer självständiga aktörer med rätt att hitta på nya sätt att uppnå målen. Ett starkt argument för att styra med konkurrens har i ekonomisk litteratur varit att det möjliggör nya sätt att nå ett mål (Hayek 1978). Men frihet i måluppfyllelse kan å andra sidan vara en svaghet i styrningen, om det är viktigt för huvudmannen att ha möjlighet att styra med vilka *medel* som målen uppfylls (Donahue 1992 s. 95–96). Som vi diskuterade i kapitel 4 regleras i praktiken sättet som konkurrens utspelar sig på i stort sett alltid till viss del, framför allt genom konkurrenslagstiftningen, men det finns ett motsatsförhållande: ju mer medlen för konkurrens regleras, desto mindre blir möjligheterna att nyttja friheten i sätt att uppnå måluppfyllelse. Ju mer kontroll man vill ha över metoden, desto mindre nytta har man av konkurrens. *Konkurrens kan därför ses som mer lämpligt för en verksamhet där måluppfyllelsen är viktigare än medlen.*

Avvägningen mellan huvudmannens kontroll och kundnärhet i resurstilldelning

En annan och liknande avvägning behöver göras i frågan om vem som ska styra fördelningen av resurser till de konkurrerande enheterna. Styrning genom konkurrens skiljer sig från de flesta andra styrmodeller på så sätt att huvudmannen avhänder sig beslutet om vilka enheter som ska få mer eller mindre resurser till kunden. Som vi diskuterade i kapitel 3 innebär detta att kvaliteten i resurstilldelningen bestäms av kvaliteten i kundens val. Detta är naturligtvis en av de styrkor som lyfts fram för att motivera konkurrens: kunden får makt. När tjänsten är en samhällsfunktion och kunden är en medborgare är detta ett sätt att stärka medborgarens demokratiska möjligheter; en medborgare som inte är nöjd med servicen har möjligheten att ”rösta med fötterna” och byta leverantör. Den leverantör som inte uppfyller förhoppningarna får då en mindre resurstilldelning, vilket är en signal om ett behov av att göra något åt saken.

Men detta kan även vara en svaghet i styrningen om inte kunden väljer på ett sätt som uppfyller huvudmannens idé om valkvalitet. Som vi diskuterade i kapitel 7 är det inte alltid säkert att den som fått rollen som kund vill, orkar eller kan vara en aktiv kund. Det finns många exempel på när den som ska vara kund inte har kapacitet, eller orkar, sätta sig in i de val som finns. Dessutom kan det vara så att även den kund som är aktiv och intresserad väljer på ett sätt som är bra för individen, men inte för samhället i stort. Ett exempel skulle vara en vårdnadshavare som väljer en skola där det är lättare att få höga betyg, vilket inte är huvudmannens eller samhällets syfte med utbildning (se diskussionen i Vlachos 2012).

En ytterligare fråga, kopplad till resurstilldelningen, är att med konkurrens så minskar drastiskt huvudmannens möjligheter att styra över hur jämlik resurstilldelningen är mellan enheterna. En konkurrensmodell bygger just på att resurstilldelningen ska bli ojämlik – det är skillnaderna som ska sporra dem som sackar efter att skärpa till sig. Om huvudmannen samtidigt har ett mål att alla enheterna ska vara jämställda i termer av kapacitet, till exempel att alla skolor ska vara bra, så har man fränhänt sig en viktig del av styrningen för att säkerställa

det. *Konkurrens kan därför ses som mer lämpligt för en verksamhet där huvudmannen inte har något behov av att styra resurstilldelningen till de konkurrerande enheterna.*

Frågan om sortering av kunder

Konkurrens innebär inte bara att kunden bestämmer resurstilldelningen till enheterna, utan även att kunder ”sorterar sig själva” till att bli kunder hos vissa enheter. Detta brukar vi tala om som *valfrihet*, en av de viktiga fördelarna med konkurrens. Det är inte en tjänsteman som ska bestämma vilken skola eller vårdcentral vi ska nyttja, utan det ska vi göra själva. En effekt av detta är att kunderna sorterar in sig i kundgrupper. Detta är fallet i alla konkurrensmarknader, men i många av dem spelar det inte någon roll. Det är till exempel svårt att argumentera att det skulle spela någon roll om man tillhör den ena eller den andra kundgruppen när det gäller mjölksort eller tandkräm. Men för vissa tjänster som kan styras av konkurrens kan detta spela roll för huvudmannen. Skolan är ett sådant exempel. Lärandet för den enskilda eleven är inte bara en fråga om individens nyttjande av skolan, utan kan även påverkas av vilka andra som samtidigt har valt skolan i fråga (Epple & Romano 1998). Från ett samhällsperspektiv finns det även ett mål om att skolor ska vara blandade, inte sorterade efter etnicitet, kunskapsnivå eller socioekonomisk bakgrund. Segregation är ett mått på hur sorterade skolor är; om segregationen är hög är sorteringen sådan att de flesta som går på en skola liknar varandra i något hänseende. Frågan om hur konkurrens påverkar segregation är omdebatterad, och det finns olika slutsatser. Vissa hävdar att konkurrens inte leder till en ökad segregering, medan andra anser att så sker (för en översikt över debatten, se Holmlund m.fl. 2014).

Så fort det finns fler än en skola i en kommun kommer alla styrsätt att fördela elever mellan skolorna på något vis; närhetsprincipen leder till att bostadssegregationen återspeglas i skolan, och konkurrens kan antingen öka eller minska den. Den viktiga frågan att ställa sig när man väljer styrmodell är hur viktigt det är att kunna styra sorteringen av

kunder. *Konkurrens kan därför sägas vara en lämplig styrform för en verksamhet där det finns ett litet eller inget behov av att kunna styra sorteringen av kunder.*

Vidare frågor

I boken har vi till stor del förlitat oss på de spridda kunskaper som finns om konkurrens – hur den organiseras, hur den fungerar och vilka effekter den har – men vi har även identifierat områden där vi tycker oss se att det saknas viktiga kunskaper. Ett av områdena där behovet av vidare kunskap är som störst tycker vi är *gränsdragningsfrågorna* när det gäller konkurrens. Som vi beskrivit är det osäkert på vilken nivå som konkurrens verkligen utspelar sig. Konkurrens är en process som verkar ha en förmåga att sprida sig mellan nivåer. Vi har diskuterat att konkurrens verkar kunna sprida sig ”utåt” från en tänkt konkurrensaktör. Konkurrens mellan enskilda skolor inom en kommun, till exempel, tar sig ibland uttryck i konkurrens mellan bredare grupperingar. Privata alternativ ställs ibland mot kommunala, bland de privata skapas det ibland grupper av skolor, och vissa kommuner slår sig samman och bildar en stor regional skolmarknad. Konkurrens verkar även kunna sprida sig ”inåt”. Som vi diskuterade i kapitel 6 kan konkurrens mellan organisationer även ta sig uttryck *inom* organisationerna. Frågor kring hur konkurrens kan sprida sig mellan nivåer, och vilka uttryck detta tar sig, är intressanta men inte väl utforskade.

En annan grupp av frågor som vi behandlat övergripande gäller hur konkurrens *verkligen* fungerar. I kapitel 8 berör vi forskning kring de olika sätt som konkurrens kan motivera, men detta är forskning på individnivå. Frågan hur konkurrens kan motivera till att vilja vinna eller undvika att förlora i en grupp eller en organisation är en viktig fråga som behöver ytterligare forskning. Likaså gäller detta frågorna om *när* och *varför* individer och grupper uppfattar, eller inte, att de befinner sig i konkurrens.

*

Konkurrensens vara eller icke vara är en aktuell fråga som kan diskuteras utifrån många olika utgångspunkter och perspektiv. I den här boken har vi velat diskutera konkurrens som en *styrform*, vilket vi menar inte har gjorts i särskilt hög grad. Om vi ser konkurrens som en beslutad styrform, snarare än ett naturfenomen eller en abstrakt marknad, kan vi föra en mer nyanserad och informerad samhällsdebatt om dess fördelar och nackdelar. Vi hoppas att kunskapen vi förmedlat i denna bok ska vara till nytta både vid beslutsfattande och i fortsatta diskussioner kring hur organisationer bäst ska styras.

Referenser

- Abbott, A. (1988), *The systems of professions*. Chicago: University of Chicago Press.
- Aghion, P., Harris, C., Howitt, P. & Vickers, J. (2001), Competition, imitation and growth with step by step innovation. *Review of Economic Studies*, 68(3), s. 467–492.
- Aghion, P., Bloom, N., Blundell, R., Griffith, R. & Howitt, P. (2005), Competition and innovation: An inverted-U relationship. *The Quarterly Journal of Economics*, 120(2), s. 701–728.
- Ahlbäck Öberg, S. (2010), Framväxten av granskningssamhället: En fråga i författningspolitisk skugga. *Statsvetenskaplig Tidskrift*, (5), s. 501–514.
- Ahlbäck Öberg, S., Bennich-Björkman, L., Hermansson, J., Jarstad, A., Karlsson, C. & Widmalm, S. (red.) (2016), *Det hotade universitetet*. Stockholm: Dialogos.
- Ahlin, Å. & Mörk, E. (2008), Effects of decentralization on school resources. *Economics of Education Review*, 27(3), s. 276–284.
- Ambrose, A. (2016), *Att navigera på en lokal skolmarknad: En studie av valfrihetens geografi i tre skolor*. Akademisk avhandling. Stockholm: Stockholms universitet.
- Andersson, E., Malmberg, B. & Östh, J. (2012), Travel-to-school distances in Sweden 2000–2006: Changing school geography with equality implications. *Journal of Transport Geography*, 23, s. 35–43.
- Anell, A. & Claesson, R. (1995), Svenska sjukhus förr och nu. I *Ekonomiska aspekter på struktur, politik och framtida förutsättningar*. Lund: Institutet för hälso- och sjukvårdsekonomi (IHE).
- Anthony, R.N., Govindarajan, V., Hartmann, F.G., Kraus, K. & Nilsson, G. (2014), *Management control systems*. (Europeisk uppl.) Maidenhead, Berkshire: McGraw-Hill Education.
- Arensmeier, C. & Lennqvist Lindén, A. (2014), Studenter som kunder och konsten att vara lärare – från frustration till självreflektion. *Statsvetenskaplig tidskrift*, 116(4), s. 379–404.
- Arnek, M., Modén, K., Tamm, F., Sidholm, S. & Wahlman, B. (2015), *Den offentliga marknaden i Sverige: En empirisk analys av den offentliga sektorns samlade inköp*. Uppdragsforskningsrapport 2015. Stockholm: Konkurrensverket.
- Arora-Jonsson, S., Brunsson, N. & Hasse, R. (2018), *Reclaiming competition – a social science view*. Arbetsmanuskript. Företagsekonomiska institutionen, Uppsala universitet.

- Aspers, P. (2011), *Markets*. Cambridge: Polity Press.
- Astvik, W. & Bejerot, E. (2009), När patienten blir kund: Nya stressorer och strategier i läkarens arbete. *Arbetsliv i omvandling*, (2), s. 1–39.
- Axelsson, R. (2000), The organizational pendulum: Healthcare management in Sweden 1865–1998. *Scandinavian Journal of Public Health*, 28(1), s. 47–53.
- Axelsson, R. & Bihari Axelsson, S. (2013), Samverkan som samhällsfenomen – några centrala frågeställningar. I R. Axelsson & S. Bihari Axelsson (red.), *Om samverkan: För utveckling av hälsa och välfärd*. Lund: Studentlitteratur, s. 17–38.
- Baer, M., Leenders, R.T.A., Oldham, G.R. & Vadera, A.K. (2010), Win or lose the battle for creativity: The power and perils of intergroup competition. *Academy of Management Journal*, 53(4), s. 827–845.
- Bagley, C. (2006), School choice and competition: A public-market in education revisited. *Oxford Review of Education*, 32(3), s. 347–362.
- Bain, J.S. (1956), *Barriers to new competition*. Cambridge MA: Harvard University Press.
- Ball, S.J. (1993), Education markets, choice and social class: The market as a class strategy in the UK and the USA. *British Journal of Sociology of Education*, 14(1), s. 3–19.
- Barnett, W.P. (2008), *The Red Queen among organizations: How competitiveness evolves*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Bassam, A. (1999), *Invandrarföretag i Sverige: Avknoppning och nätverksstrategier*. Uppsala: Företagsekonomiska institutionen, Uppsala universitet.
- Baum, J.A.C. & Haveman, H.A. (1997), Love thy neighbor? Differentiation and agglomeration in the Manhattan hotel industry, 1898–1990. *Administrative Science Quarterly*, 42, s. 304–338.
- Baumol, W.J. (1982), Contestable markets: An uprising in the theory of industry structure. *American Economic Review*, 72(1), s. 1–15.
- Bejerot, E. (2008), Patienten i centrum – ett svingande styrningsideal. I H. Hasselbladh, E. Bejerot & R.Å. Gustafsson, *Bortom New Public Management: Institutionell transformation i svensk sjukvård*. Lund: Academia Adacta.
- Bejerot, E., Gustavsson, M., Hasselbladh, H., Forsberg, T. & Ekberg, K. (2017), Occupational control on drift: National and local intervention in clinical work at emergency departments. *Professions & Professionalism*, 7(2), s. 1–15.
- Bengtsson, M. & Kock, S. (2000), "Coopetition" in business networks: To cooperate and compete simultaneously. *Industrial marketing management*, 29(5), s. 411–426.
- Bengtsson, M. & Kock, S. (2014), Coopetition – quo vadis? Past accomplishments and future challenges. *Industrial Marketing Management*, 43(2), s. 180–188.

- Bévort, F. & Suddaby, R. (2016), Scripting professional identities: How individuals make sense of contradictory institutional logics. *Journal of Professions and Organization*, 3(1), s. 17–38.
- Bitner, M.J. (1995), Building service relationships: It's all about promises. *Journal of the Academy of Marketing Science*, 23(4), s. 246–251.
- Blau, P.M. (1954), Co-operation and competition in a bureaucracy. *American Journal of Sociology*, 59(6), s. 530–535.
- Blomgren, M. (1999), *Pengarna eller livet? Sjukvårdande professioner och yrkesgrupper i mötet med en ny ekonomistyrning*. Uppsala: Företagsekonomiska institutionen.
- Blomgren, M. & Waks, C. (2015a), Coping with contradictions: Hybrid professionals managing institutional complexity. *Journal of Professions and Organization*, 2(1), s. 78–102.
- Blomgren, M. & Waks, C. (2015b), Profession och politiska reformer. I S. Lindblad & L. Lundahl (red.), *Utbildning: Makt och politik*. Lund: Studentlitteratur.
- Blomgren, M. & Waks, C. (2017), The impact of institutional pluralism on governmental reforms in public sector: Choice, monitoring and licenses in Swedish schools. *Scandinavian Journal of Public Administration*, 24(4), s. 3–25.
- Blomgren, M., Hedmo, T. & Waks, C. (2014), Struggles behind the scenes: Reputation management in Swedish hospitals. I A. Waeraas & M. Maor (red.), *Organizational reputation in the public sector*. New York & London: Routledge, s. 163–184.
- Blomgren, M. & Hedmo, H. & Waks, C. (2016), Being special in an ordinary way: Swedish hospitals strategic web communication. *International Journal of Strategic Communication*, 10(3), s. 177–194.
- Blomqvist, P. & Rothstein, B. (2000), *Välfärdsstatens nya ansikte: Demokrati och marknadsreformer inom offentliga sektorn*. Stockholm: Agora.
- Bloom, N., Propper, C., Seiler, S. & Van Reenen, J. (2015), The impact of competition on management quality: Evidence from public hospitals. *The Review of Economic Studies*, 82(2), s. 457–489.
- Bourdieu, P. (1984), *Distinction: A social critique of the judgement of taste*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Boxenbaum, E. & Jonsson, S. (2017), Isomorphism, diffusion and decoupling: Concept evolution and theoretical challenges. I R. Greenwood, C. Oliver & T. Lawrence (red.), *The Sage handbook of organizational institutionalism*. London: Sage, s. 79–104.
- Bresnahan, T.F. (1985), Post-entry competition in the plain paper copier market. *American Economic Review*, 75, s. 15–19.
- Bresnahan, T.F. (1987), Competition and collusion in the American automobile industry: The 1955 price war. *The Journal of Industrial Economics*, 35(4), s. 457–482.

- Bringselius, L. (2017), *Tillitsbaserad styrning och ledning: Ett ramverk*. Stockholm: Tillitsdelegationen, Finansdepartementet.
- Brorström, B. (1995), *Styrningens villkor och effekter i professionella organisationer*. Lund: Studentlitteratur.
- Brunlin, G. & Svensson, L. (2014), På väg utför med mätbara resultat. *Svenska Dagbladet*, 17 januari.
- Brunsson, N. & Jutterström, M. (red.) (2018), *Organizing and reorganizing markets*. Oxford: Oxford University Press.
- Brunsson, N. & Sahlin-Andersson, K. (2000), Constructing organizations: The example of public sector reform. *Organization Studies*, 21(4), s. 721–746.
- Burt, R.S. (1993), The social structure of competition. *Explorations in economic sociology*, 65, s. 103.
- Buser, T. & Dreber, A. (2016), The flipside of comparative payment schemes. *Management Science*, 62(9), s. 2626–2638.
- Carlbaum, S. (2016), Juridifiering och utbildningsval: Konsekvenser av elevers och studenters rättigheter. *Utbildning & Demokrati*, 25(1), s. 53–72.
- Carroll, G.R. & Hannan, M.T. (2000), *The demography of corporations and industries*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Caves, R. & Porter, M. (1977), From entry barriers to mobility barriers: Conjectural decisions and contrived deterrence to new competition. *Quarterly Journal of Economics*, 91, s. 241–262.
- Chadwick, E. (1859), Results of different principles of legislation and administration in Europe; of competition for the field, as compared with competition within the field, of service. *Journal of the Statistical Society of London*, 22(3), s. 381–420.
- Chamberlin, E.H. (1962), *The theory of monopolistic competition: A re-orientation of the theory of value*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Chandler, A.D. Jr. (1977), *The visible hand: The managerial revolution in American business*. Cambridge, MA: Belknap Press of Harvard University Press.
- Chen, M.-J. (2008), Reconceptualizing the competition: Cooperation relationship a transparadox perspective. *Journal of Management Inquiry*, 17(4), s. 288–304.
- Chen, M.-J. & Miller, D. (2012), Competitive dynamics: Themes, trends, and a prospective research platform. *The Academy of Management Annals*, 6(1), s. 135–210.
- Christensen, T. & Lægreid, P. (red.) (2011), *The Ashgate research companion to New Public Management*. Farnham: Ashgate.
- Christensen, T., Laegreid, P., Roness, P.G. & Røvik, A. (2005), *Organisationsteori för offentlig sektor*. Malmö: Liber.

- Currie, G., Lockett, A., Finn, R., Martin, G. & Waring, J. (2012), Institutional work to maintain professional power: Recreating the model of medical professionalism. *Organization Studies*, 33(7), s. 937–962.
- D'Aveni, R. (1994), *Hypercompetition*. New York: The Free Press.
- Demsetz, H. (1968), Why regulate utilities? *The Journal of Law and Economics*, 11(1), s. 55–65.
- Dennis, K.G. (1975), *Competition in the history of economic thought*. Oxford: University of Oxford.
- Denrell, J., Fang, C. & Winter, S.G. (2003), The economics of strategic opportunity. *Strategic Management Journal*, 24(10), s. 977–990.
- Dir. 2016:51, *Tillit i styrningen*. Stockholm: Finansdepartementet.
- Djelic, M.-L. (2013), When limited liability was (still) an issue: Mobilization and politics of signification in 19th-century England. *Organization Studies*, 34(5–6), s. 595–621.
- Donahue, J.D. (1992), *Den svåra konsten att privatisera*. Stockholm: SNS förlag.
- Dyer, J.H. & Singh, H. (1998), The relational view: Cooperative strategy and sources of interorganizational competitive advantage. *Academy of Management Review*, 23(4), s. 660–679.
- Ek Österberg, E. (2012), *De granskade: Om hur offentliga verksamheter görs granskningsbara*. Avhandling. Göteborgs universitet, Förvaltningshögskolan.
- Ekström, K.M. & Norén, L. (2008), Stärk varumärket – släpp in konsumenten i fabriken. I L. Mattsson (red.), *Marknadsorientering: Myter och möjligheter*. Malmö: Liber.
- Epple, D. & Romano, R.E. (1998), Competition between private and public schools, vouchers, and peer-group effects. *American Economic Review*, 88(1), s. 33–62.
- Eriksson-Zetterquist, U., Mullern, T. & Styhre, A. (2011), *Organization theory: A practice-based approach*. Oxford: Oxford University Press.
- Ethiraj, S.K. & Levinthal, D. (2009), Hoping for A to Z while rewarding only A: Complex organizations and multiple goals. *Organization Science*, 20(1), s. 4–21.
- Evetts, J. (2009), New professionalism and New Public Management: Changes, continuities and consequences. *Comparative Sociology*, 8, s. 247–266.
- Falk, A. & Szech, N. (2013), Morals and markets. *Science*, 340(6133), s. 707–711.
- Ford, D. (red.) (2002), *Understanding business marketing and purchasing: An interaction approach*. (3 uppl.) London: Thomson Learning.
- Forssell, A. & Ivarsson Westerberg, A. (2007), *Organisation från grunden*. Malmö: Liber.
- Forssell, A. & Ivarsson Westerberg, A. (2014), *Administrationssamhället*. Lund: Studentlitteratur.

- Forssell, A. & Norén, L. (2007), (The difficult art of) Outsourcing welfare services: Experiences from Sweden and New Zealand. I T. Christensen & P. Læg Reid (red.), *Transcending New Public Management: The transformation of public sector reforms*. Aldershot, UK: Ashgate.
- Forssell, A. & Norén, L. (2013), Kunden i kundvalsmodellen: Om konstitueringen av en kund i primärvården. *Scandinavian Journal of Public Administration*, 16(2), s. 25–43.
- Forssell, A. & Norén, L. (2018), Primary healthcare: What type of market and what level of organization? I N. Brunsson & M. Jutterström (red.), *Organising and re-organising markets*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Fredriksson, A. (2010), *Marknaden och lärarna: Hur organiseringen av skolan påverkar lärares offentliga tjänstemannaskap*. Akademisk avhandling. Göteborg: Göteborgs universitet.
- Fredriksson, M. & Pallas, J. (2013), *Med synlighet som ledstjärna: En analys av vilka principer som styr kommunikationsarbetet i nationella förvaltningsmyndigheter*. Rapport 2013:1. Uppsala: Division of Media and Communication Science Research.
- Freidson, E. (2001), *Professionalism: The third logic*. Cambridge: Polity Press.
- Frostenson, M. (2011), Läraren som konkurrensmedel: Kunskapskälla, stödperson eller icke-person? *Utbildning och Demokrati*, 20(2), s. 27–48.
- Gadde, L. & Håkansson, H. (1998), *Professionellt inköp*. Lund: Studentlitteratur.
- Garcia, S.M., Tor, A. & Schiff, T.M. (2013), The psychology of competition: A social comparison perspective. *Perspectives on Psychological Science*, 8(6), s. 634–650.
- Garpenby, P. (2001), Tre framtidsperspektiv på hälsoinformation: Informationen kan göra allmänheten oberoende, krävande eller kunnig. *Läkartidningen*, 98(23), s. 2812–2813.
- Gerhard, P. (2016), *Marknadsrättens grunder*. Malmö: Gleerups.
- Greve, H.R. (1996), Patterns of competition: The diffusion of a market position in radio broadcasting. *Administrative Science Quarterly*, 41, s. 29–60.
- Greve, H.R. (1998), Managerial cognition and the mimetic adoption of market positions: What you see is what you do. *Strategic Management Journal*, 19, s. 967–988.
- Greve, H.R. (2003), A behavioral theory of R&D expenditures and innovations: Evidence from shipbuilding. *Academy of Management Journal*, 46(6), s. 685–702.
- Greve, H.R., Palmer, D. & Pozner, J.E. (2010), Organizations gone wild: The causes, processes, and consequences of organizational misconduct. *The Academy of Management Annals*, 4(1), s. 53–107.
- Grönroos, C. (1998), Marketing services: The case of the missing product. *Journal of Business and Industrial Marketing*, 13(4/5), s. 322–338.

- Hannan, M.T. & Freeman, J. (1977), The population ecology of organizations. *American Journal of Sociology*, 82(March), s. 929–964.
- Hartman, L. (red.) (2011), *Konkurrensens konsekvenser: Vad händer med svensk välfärd?* Stockholm: SNS förlag.
- Hasse, R. & Krücken, G. (2013), Competition and actorhood: A further expansion of the neo-institutional agenda. *Sociologia Internationalis*, 51(2), s. 181–205.
- Haveman, H.A. (1993), Follow the leader: Mimetic isomorphism and entry into new markets. *Administrative Science Quarterly*, 38, s. 593–627.
- Hayek, F.A. (1945), The use of knowledge in society. *American Economic Review*, 35(4), s. 519–530.
- Hayek, F.A. (1978), *Competition as a discovery procedure: New studies in philosophy, politics, economics, and the history of ideas*. Chicago: University of Chicago Press, s. 179–190.
- Henderson, R.M. & Clark, K.B. (1990), Architectural innovation: The reconfiguration of existing product technologies and the failure of established firms. *Administrative Science Quarterly*, 35, s. 9–30.
- Hernes, T. (2004), *The spatial construction of organization*. Amsterdam/Philadelphia: John Benjamins Publishing Company.
- Hicks, J.R. (1935), Annual survey of economic theory: The theory of monopoly. *Econometrica: Journal of the Econometric Society*, 3(1), s. 1–20.
- Hirschman, A.O. (1982), Rival interpretations of market society: civilizing, destructive, or feeble? *Journal of Economic Literature*, 20(4), s. 1463–1484.
- Hirschman, A.O. (1997), *The passions and the interests: Political arguments for capitalism before its triumph*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Hirshleifer, J. (1978), Competition, cooperation, and conflict in economics and biology. *The American Economic Review*, 68(2), s. 238–243.
- Hodgkinson, G. (1997), The cognitive analysis of competitive structures: A review and critique. *Human Relations*, 50(6), s. 625–654.
- Hodgkinson, G. (2005), *Images of competitive space: A study in managerial and organizational strategic cognition*. New York: Palgrave Macmillan.
- Holmblad Brunsson, K. (2007), *The notion of general management*. Malmö: Liber.
- Holmblad Brunsson, K. (2013), Principles of administration and management functions. I E.H. Kessler (red.), *Encyclopedia of management theory*. London: Sage, s. 603–608.
- Holmlund, H., Häggblom, J., Lindahl, E., Martinson, S., Sjögren, A., Vikman, U. & Öckert, B. (2014), *Decentralisering, skolval och fristående skolor: Resultat och likvärdighet i svensk skola*. Uppsala: Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU).
- Hood, C. (1998), *The art of the state: Culture, rhetoric, and public management*. Oxford, UK: Oxford University Press.

- Hood, C. & Dixon, R. (2015), *A government that worked better and cost less? Evaluating three decades of reform and change in UK central government*. Oxford: Oxford University Press.
- Hopwood, A. & Miller, P. (1994), *Accounting as a social and institutional practice*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hotelling, H. (1990), Stability in competition. I A.C. Darnell (red.), *The collected economics articles of Harold Hotelling*. New York: Springer.
- Hsieh, C.-T. & Urquiola, M. (2006), The effects of generalized school choice on achievement and stratification: Evidence from Chile's voucher program. *Journal of public Economics*, 90(8), s. 1477–1503.
- Ingram, P. & Inman, C. (1996), Institutions, intergroup competition, and the evolution of hotel populations around Niagara Falls. *Administrative Science Quarterly*, 41, s. 629–658.
- Ingram, P. & Yue, L.Q. (2008), Structure, affect and identity as bases of organizational competition and cooperation. *Academy of Management Annals*, 2(1), s. 275–303.
- Irmen, A. & Thisse, J.-F. (1998), Competition in multi-characteristics spaces: Hotelling was almost right. *Journal of Economic theory*, 78(1), s. 76–102.
- Ivarsson Westerberg, A. & Jacobsson, B. (red.) (2013), *Staten och gransknings-samhället*. Huddinge: Södertörns högskola.
- Jacobsson, B. & Svensson, J. (2017), *Rektorer: Om konsten att hantera motstridiga krav*. Lund: Studentlitteratur.
- Jarl, M. & Pierre, J. (2012), *Skolan som politisk organisation*. (2 uppl.) Malmö: Gleerups.
- Jarl, M., Fredriksson, A. & Persson, S. (2011), New Public Management in public education: A catalyst for the professionalization for Swedish school principals. *Public Administration*, 90(2), s. 429–444.
- Johnson, M.D., Hollenbeck, J.R., Humphrey, S.E., Ilgen, D.R., Jundt, D. & Meyer, C.J. (2006), Cutthroat cooperation: Asymmetrical adaptation to changes in team reward structures. *Academy of Management Journal*, 49(1), s. 103–119.
- Jonsson, S. (2009), Refraining from imitation: Professional resistance and limited diffusion in a financial market. *Organization Science*, 20(1), s. 172–186.
- Jonsson, S., Greve, H. & Fujiwara-Greve, T. (2009), Undeserved loss: The spread of legitimacy loss to innocent organizations in response to reported corporate deviance. *Administrative Science Quarterly*, 54, s. 195–229.
- Jorde, T.M. & Teece, D.J. (1990), Innovation and cooperation: Implications for competition and antitrust. *The Journal of Economic Perspectives*, 4(3), s. 75–96.
- Kaplan, S. (2011), Research in cognition and strategy: Reflections on two decades of progress and a look to the future. *Journal of Management Studies*, 48(3), s. 665–695.

- Karthikeyan, S., Jonsson, S. & Wezel, F.C. (2016), The travails of identity change: Competitor claims and distinctiveness of British political parties, 1970–1992. *Organization Science*, 27, s. 106–122.
- Katz, R.S. & Mair, P. (1995), Changing models of party organization and party democracy: The emergence of the cartel party. *Party politics*, 1(1), s. 5–28.
- Kilduff, G.J. (2014), Driven to win: Rivalry, motivation, and performance. *Social Psychological and Personality Science*, 5(8), s. 944–952.
- Kilduff, G.J., Elfenbein, H.A. & Staw, B.M. (2010), The psychology of rivalry: A relationally dependent analysis of competition. *Academy of Management Journal*, 53(5), s. 943–969.
- Kilduff, G.J., Galinsky, A.D., Gallo, E. & Reade, J.J. (2015), Whatever it takes to win: Rivalry increases unethical behavior. *Academy of Management Journal*, 59(5), s. 1508–1534.
- Kistruck, G.M., Lount, R.B., Smith, B.R., Bergman, B.J. & Moss, T.W. (2016), Cooperation vs. completion: Alternative goal structures for motivating groups in a resource scarce environment. *Academy of Management Journal*, 59(4), s. 1174–1198.
- Kotler, P., Armstrong, G. & Parment, A. (2013), *Marknadsföring: Teori, strategi och praktik*. Harlow: Pearson.
- Kurunmäki, L. (2004), A hybrid profession: The acquisition of management accounting expertise by medical professionals. *Accounting, Organizations and Society*, 29(3–4), s. 327–348.
- Le Grand, J. (1991), Quasi-markets and social policy. *The Economic Journal*, 101(408), s. 1256–1267.
- Le Grand, J. (2009), *The other invisible hand: Delivering public services through choice and competition*. Princeton: Princeton University Press.
- Levy, C. (2006), *De nationella kvalitetsregistren som verktyg för transparens*. I C. Levy & C. Waks (red.), *Strävan efter transparens: Granskning, styrning och organisering i sjukvårdens nätverk*. Stockholm: SNS.
- Levy, C. & Waks, C. (2009), Professions and the pursuit of transparency: Two cases of soft autonomy. *Organization Studies*, 30(5), s. 509–527.
- Lewin, L., Hammargren, L., Andersson, U. & Erikson, J. (2014), *Staten får inte abdikera: Om kommunalisering*. SOU 2014: 5. Stockholm: Utbildningsdepartementet.
- Lian, P. & Laing, A. (2004), Public sector purchasing of health services: A comparison with private sector purchasing. *Journal of Purchasing & Supply Management*, 10, s. 247–256.
- Liljenberg, A. (2004), Vilken marknad? Några funderingar kring Marknadsdomstolens avgörande i EuroBonus-målet. I C. Helgesson, H. Kjellberg & A. Liljenberg (red.), *Den där marknaden: Om utbyten, normer och bilder*. Lund: Studentlitteratur, kap. 8.
- Lindberg, K. (2009), *Samverkan*. Malmö: Liber.

- Lindholm, C. (2013), Styrning och ansvar i utvärdering av samverkans effektivitet. I R. Axelsson & S. Bihari Axelsson (red.), *Om samverkan: För utveckling av hälsa och välfärd*. Lund: Studentlitteratur, s. 345–361.
- Lindvall, J. (1997), *Resultatansvar i sjukvården*. Stockholm: Nerenius & Santérus.
- Lundqvist, T. (2003), *Konkurrensvisionens framväxt: Konkurrenspolitik, intressen och politisk kultur*. Stockholm: Institutet för framtidsstudier.
- Lundström, U. (2015), Teacher autonomy in the era of New Public Management. *Nordic Journal of Studies in Education Policy*, (2), s. 73–85.
- Lundström, U. & Parding, K. (2011), Lärares upplevelser av friskole-reformen: Effekter av marknadsiseringen av den svenska gymnasieskolan. *Arbetsmarknad & Arbetsliv*, 17(4), s. 59–77.
- MacLeod, W.B. & Urquiola, M. (2015), Reputation and school competition. *American Economic Review*, 105(11), s. 3471–3488.
- Malmi, T. & Brown, D.A. (2008), Management control systems as a package: Opportunities, challenges and research directions. *Management Accounting Research*, 19(4), s. 287–300.
- March, J.G. (1991), How decisions happen in organisations. *Human-Computer interaction*, 6(2), s. 95–118.
- McNulty, P.J. (1967), A note on the history of perfect competition. *The Journal of Political Economy*, 75(4), s. 395–399.
- McNulty, P.J. (1968), Economic theory and the meaning of competition. *The Quarterly Journal of Economics*, 82(4), s. 639–656.
- Meyer, J.W. (2010), World society, institutional theories, and the actor. *Annual Review of Sociology*, 36, s. 1–20.
- Mintzberg, H. (1983), *Structure in fives: Designing effective organizations*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Molander, P. (2017), *Dags för omprövning: En ESO-rapport om styrning av offentlig verksamhet*. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2017:1. Stockholm: Finansdepartementet.
- Morgan, G. (2006), *Images of organizations*. London: Sage.
- Murayama, K. & Elliot, A.J. (2012), The competition–performance relation: A meta-analytic review and test of the opposing processes model of competition and performance. *Psychological Bulletin*, 138(6), s. 1035.
- Nalebuff, B.J. & Brandenburger, A. (1996), *Co-opetition*. New York: HarperCollins Business.
- Navis, C. & Glynn, M.A. (2010), How new market categories emerge: Temporal dynamics of legitimacy, identity, and entrepreneurship in satellite radio, 1990–2005. *Administrative Science Quarterly*, 55(3), s. 439–471.
- Nelander, L. (2016), *När kommunen blev en marknad: Trettio år med New Public Management i Uppsala kommun*. Stockholm: Arenaidé.

- Nelson, R.R. & Winter, S.G. (2009), *An evolutionary theory of economic change*. Boston: Harvard University Press.
- Noordegraaf, M. (2007), From "pure" to "hybrid" professionalism: Present-day professionalism in ambiguous public domains. *Administration and Society*, 39(6), s. 761–785.
- Noordegraaf, M. (2015), Hybrid professionalism and beyond: (New) forms of public professionalism in changing organizational and societal contexts. *Journal of Professions and Organization*, 2, s. 187–206.
- Normann, R. (2000), *Service management: Ledning och strategi i tjänsteproduktionen*. Malmö: Liber.
- Novak, J. (2018), *Juridification of educational spheres: The case of Swedish school inspection*. Akademisk avhandling. Uppsala: Uppsala universitet.
- Nowak, M.A. (2006), Five rules for the evolution of cooperation. *Science*, 314(5805), s. 1560–1563.
- Nyqvist, A. (2008), *Opening the orange envelope: Reform and responsibility in the remaking of the Swedish national pension system*. Akademisk avhandling. Stockholm: Stockholms universitet.
- von Otter, C. & Saltman, R.B. (1991), Towards a Swedish health policy for the 1990s: Planned markets and public firms. *Social Science & Medicine*, 32(4), s. 473–481.
- Parkin, F. (1979), *Marxism and class theory: A bourgeois critique*. London: Tavistock.
- Pensionsmyndigheten (2017), årsredovisning.
- Peteraf, M.A. (1993), The cornerstones of competitive advantage: A resource based view. *Strategic Management Journal*, 14, s. 179–191.
- Pfeffer, J. & Salancik, G.R. (1978), *The external control of organizations*. New York: Harper and Row.
- Pierce, J.R., Kilduff, G.J., Galinsky, A.D. & Sivanathan, N. (2013), From glue to gasoline: How competition turns perspective takers unethical. *Psychological Science*, SID.
- Placeringsguiden (2017), Lönsamt ta rygg på börsens nykomlingar, s. 4–5.
- Podolny, J.M. (1993), A status-based model of market competition. *American Journal of Sociology*, 98, s. 829–872.
- Porac, J.F. & Baden-Fuller, C. (1989), Competitive groups as cognitive communities: The case of Scottish knitwear manufacturers. *Journal of Management Studies*, 26, s. 397–416.
- Porac, J.F., Thomas, H., Wilson, F., Patson, D. & Kanfer, A. (1995), Rivalry and the industry model of Scottish knitwear producers. *Administrative Science Quarterly*, 40, s. 203–229.
- Porter, M. (1980), *Competitive strategy: Techniques for analyzing industries and competitors*. New York: The Free Press.

- Porter, M. (1985), *Competitive advantage: Creating and sustaining superior performance*. New York: The Free Press.
- Porter, M. (1990), *The competitive advantage of nations*. New York: The Free Press.
- Porter, M. (1996), What is strategy? *Harvard Business Review*, Nov.–Dec., s. 61–78.
- Power, M. (1997), *The audit society*. Oxford: Oxford University Press.
- Prop. 1988/89:4, *Om skolans utveckling och styrning*. Stockholm: Utbildningsdepartementet.
- Prop. 1989/90:41, *Om kommunalt huvudmannaskap för lärare, skolledare, biträdande skolledare och syofunktionärer*. Stockholm: Utbildningsdepartementet.
- Prop. 1990/91:18, *Om ansvaret för skolan*. Stockholm: Utbildningsdepartementet.
- Prop. 1991/92:95, *Om valfrihet och fristående skolor*. Stockholm: Utbildningsdepartementet.
- Prop. 1992/93:230, *Valfrihet i skolan*. Stockholm: Utbildningsdepartementet.
- Propper, C., Burgess, S. & Green, K. (2004), Does competition between hospitals improve the quality of care? Hospital death rates and the NHS internal market. *Journal of public Economics*, 88(7), s. 1247–1272.
- Reed, R. & DeFillippi, R.J. (1990), Causal ambiguity, barriers to imitation and sustainable competitive advantage. *Academy of Management Review*, 15(1), s. 88–102.
- Reeve, J. & Deci, E.L. (1996), Elements of the competitive situation that affect intrinsic motivation. *Personality and Social Psychology Bulletin*, 22, s. 24–33.
- Riksrevisionen (2014), *Primärvårdens styrning: Efter behov eller förfrågan?* (RiR 2014:22.) Stockholm.
- Riksrevisionen (2016), *Erfarenheter av OPS-lösningen för Arlandabanan*. (RiR 2016:03).
- Rivkin, J.W. (2000), Imitation of complex strategies. *Management Science*, 46(6), s. 824–844.
- Robinson, J. (1969), *The economics of imperfect competition*. Basingstoke: Springer.
- Rombach, B. (1991), *Det går inte att styra med mål!* Lund: Studentlitteratur.
- Rosenthal, P. & Peccei, R. (2007), The work you want, the help you need: Constructing the customer in Jobcentre Plus. *Organization*, 14(2), s. 201–223.
- Sahlin, K. & Eriksson-Zetterquist, U. (2016), *Kollegialitet: En modern styrform*. Lund: Studentlitteratur.
- Sahlin, K. & Eriksson-Zetterquist, U. (2017), Den blandade universitetsorganisationen. Hur kan kollegialitet, byråkrati och management samspela? I L. Wedlin & J. Pallas (red.), *Det ostyrda universitetet? Perspektiv på styrning, autonomi och reform av svenska lärosäten*. Göteborg: Makadam.

- Sahlin, K. & Waks, C. (2008), *Stärkt statlig kontroll och professionalisering i samspel – En svensk skola i omvandling*. I U.P. Lundgren (red.), *Individ – samhälle – lärande: Åtta exempel på utbildningsvetenskaplig forskning*. Stockholm: Vetenskapsrådet, s. 71–84.
- Samuelsson, K. & Lindblad, S. (2015), School management, cultures of teaching and student outcomes: Comparing the cases of Finland and Sweden. *Teaching and Teacher Education*, 49, s. 168–177.
- Sands, D., Greenberg, J., Cattani, G. & Porac, J.F. (2018), The cognitive embeddedness of competition in the New York City restaurant industry. Artikel presenterad vid undertema 65 vid EGOS-konferensen, Köpenhamn.
- Schneiberger, M. & Hollingsworth, J.R. (1990), Can transaction cost economics explain trade associations? I M. Aoki, B. Gustafsson & O.E. Williamson (red.), *The firm as a nexus of treaties*. London: Sage, s. 233–246.
- Schott, C., van Kleef, D. & Noordegraaf, M. (2016), Confused professionals? Capacities to cope with pressures on professional work. *Public Management Review*, 18(4), s. 583–610.
- Schreck, P. (2015), Honesty in managerial reporting: How competition affects the benefits and costs of lying. *Critical Perspectives on Accounting*, 27, s. 177–188.
- Schumpeter, J.A. (1942), *Capitalism, socialism and democracy*. New York: Harper and Brothers.
- Sebhatu, A. & Wennberg, K. (2013), *Friskolemarknadens utveckling och strukturförändring sedan reformen*. Opublicerad uppsats. Handelshögskolan i Stockholm och Entreprenörskapsforum.
- Sebhatu, A. & Wennberg, K. (2017), Exit, institutional pressure and failure dynamics in the Swedish voucher school sector. *Scandinavian Journal of Public Administration*, 7(3), s. 109–136.
- SFS 2008:486. *Marknadsföringslag*. Stockholm: Finansdepartementet.
- SFS 2008:579. *Konkurrenslag*. Stockholm: Näringsdepartementet.
- SFS 2008:962. *Lag om valfrihetssystem*. Stockholm: Finansdepartementet.
- SFS 2014:821. *Patientlag*. Stockholm: Socialdepartementet.
- SFS 2016:1145. *Lag om offentlig upphandling*. Stockholm: Finansdepartementet.
- Shleifer, A. (2004), *Does competition destroy ethical behavior?* National Bureau of Economic Research.
- Simmel, G. (2008), Sociology of competition. *Canadian Journal of Sociology/ Cahiers canadiens de sociologie*, 33(4), s. 957–978.
- Simon, H.A. (1991), Bounded rationality and organisational learning. *Organization Science*, 2(1), s. 125–134.
- Skolverket (2011), *Skolmarknadens geografi: Om gymnasieelevers pendling på lokala och regionala skolmarknader: En fördjupning*. Stockholm.
- Skolverket (2018), statistik från www.skolverket.se/skolutveckling/statistik. Hämtat och sammanställt av författarna 2018-08-20.

- Smith, A. (1838), *An inquiry into the nature and causes of the wealth of nations*. Edinburgh.
- Sonenshein, S., Nault, K. & Obodaru, O. (2017), Competition of a different flavor: How a strategic group identity shapes competition and cooperation. *Administrative Science Quarterly*, 62(4), s. 626–656.
- Spekman, R.E. & Grønhaug, K. (1986), Conceptual and methodological issues in buying centre research. *European Journal of Marketing*, 20(7), s. 50–63.
- Stenlås, N. (2009), *En kår i kläm: Läraryrket mellan professionella ideal och statliga reformideologier*. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2009:6. Stockholm: Regeringskansliet.
- Stigler, G.J. (1957), Perfect competition, historically contemplated. *The Journal of Political Economy*, 65(1), s. 1–17.
- Stigler, G.J. (1968), *The organization of industry*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Stiglitz, J.E. (1992), The meanings of competition in economic analysis. *Rivista internazionale di Scienze sociali*, 100(2), s. 191–212.
- Söderström, G. (2003), *Stat på villovägar: Resultatstyrningens framväxt i ett historisk-institutionellt perspektiv*. Stockholm: Statsvetenskapliga institutionen, Stockholms universitet.
- Södergren, B. & Thor, G. (2008), *Ett lärande system: En studie av Hargs bruk i Uppland*. Forskningsrapport. Uppsala: Företagsekonomiska institutionen, Uppsala universitet.
- Söderström, M. & Uusitalo, R. (2010), School choice and segregation: Evidence from an admission reform. *The Scandinavian Journal of Economics*, 112(1), s. 55–76.
- Tripsas, M. & Gavetti, G. (2000), Capabilities, cognition and inertia: Evidence from digital imaging. *Strategic Management Journal*, 21(10/11), s. 1147–1161.
- Waks, C. (2003), *Arbetsorganisering och professionella gränsdragningar: Sjukgymnasters samarbete och arbetets mångfald*. Akademisk avhandling. Uppsala: Uppsala universitet.
- Van Maanen, J. & Barley, S.R. (1984), Occupational communities: Culture and control in organizations. I B.M. Staw & L.L. Cummings (red.), *Research in organizational behavior*, 6. Greenwich, CT: JAI Press, s. 287–365.
- Wennås, O. (1998), Skolans styrning genom tiderna – en översikt. I S.G. Nordström & G. Richardson (red.), *Utbildningshistoria 1998*. Uppsala: Föreningen för svensk utbildningshistoria.
- Werne, K. (2018), *Skolindustrin: Hur mångfald blev enfald*. Rapport. Stockholm: LO.
- Werron, T. (2015), Why do we believe in competition? A historical-sociological view of competition as an institutionalized modern imaginary. *Distinktion: Journal of Social Theory*, 16(2), s. 186–210.

- Vickers, J. (1995), Concepts of competition. *Oxford Economic Papers*, 47(1), s. 1–23.
- Widmalm, S., Widmalm, F. & Persson, T. (2014), Välfärden undermineras av vårt fokus på utvärderingar. DN Debatt, *Dagens Nyheter*, 19 april.
- Wihlborg, E. (2013), Valfrihetens framsidor: Information om och val av offentlig service på internet. I L. Rönnberg, U. Strandberg, E. Wihlborg & U. Winblad (red.), *När förvaltning blir business*. Linköping: Linköping University Electronic Press, s. 41–54.
- Winblad Spångberg, U., Isaksson, D. & Bergman, P. (2012), *Effekter av valfrihet inom hälso- och sjukvård: En kartläggning av kunskapsläget*. Stockholm: Myndigheten för vårdanalys.
- Winblad, U. & Blomqvist, P. (2013), Kundvalsmodeller i äldreomsorgen – kan de äldre välja? I L. Rönnberg, U. Strandberg, E. Wihlborg & U. Winblad (red.), *När förvaltning blir business*. Linköping: Linköping University Electronic Press.
- Vlachos, J. (2010), *Betygets värde: En analys av hur konkurrens påverkar betygssättningen vid svenska skolor*. Rapport 2010:6. Stockholm: Konkurrensverket.
- Vlachos, J. (2011), Friskolor i förändring. I L. Hartman (red.), *Konkurrensens konsekvenser: Vad händer med svensk välfärd*. Stockholm: SNS förlag.
- Vlachos, J. (2012), Är vinst och konkurrens en bra modell för skolan? *Ekonomisk Debatt*, 2012:4, s. 16–30.
- Wollters, S. (2011), Skarp kritik mot nya upphandlingar. *Uppsala Nya Tidning*, 23 februari, s. 18.
- Wollters, S. (2016), Låga priser väcker oro för sämre vård. *Uppsala Nya Tidning*, 26 november, s. 6.
- Zhao, E.Y., Fisher, G., Lounsbury, M. & Miller, D. (2017), Optimal distinctiveness: Broadening the interface between institutional theory and strategic management. *Strategic Management Journal*, 38(1), s. 93–113.
- Zuckerman, E.W. (1999), The categorical imperative: Securities analysts and the illegitimacy discount. *American Journal of Sociology*, 104(5), s. 1398–1438.
- Zuckerman, E.W. (2016), Optimal distinctiveness revisited. I M.G. Pratt, M. Schultz, B.E. Ashforth & D. Ravasi (red.), *The Oxford handbook of organizational identity*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Åberg, M., Fälting, L. & Forssell, A. (2016), Is Swedish district heating operating on an integrated market? – Differences in pricing, price convergence, and marketing strategy between public and private district heating companies. *Energy Policy*, 90, March, s. 222–232.

Register

- administrationssamhälle 104
- agent 14, 48
- aktiebolag 96
- aktör 14, 26, 48 *Se även* kap. 5 och 8
- Allmänna reklamationsnämnden 62
- ansvar 93, 122, 149
- associationsform 95–98
- autonomi 82–84
- avknoppning 84
- avreglering 67

- B2B 65
- balanserat styrkort 92
- behov 116
- beslutsfattande 120
- bestridbar marknad 31, 70
- beställarmarknad 52, 60, 67
- beställar-utförarorganisation 52
- beteendestyrning 39
- bolagisering 67
- bolagsform 96
- buying centre-perspektiv 66
- byråkrati 82

- contestable market 31, 70

- differentiering 139
- direkt styrning 41, 145
- dominerande ställning, missbruk av 60

- effektivitet 17, 18, 67, 135
- ekonomistyrssystem 91
- enhetsdefinition 41, 48, 118
- enskild firma 96
- entreprenad 67
- episodisk konkurrens 33–35

- etik 136–138
- EU 54, 59, 61

- fredning från konkurrens 35
- frihandel 55
- frihetsgrad 95, 136
- försvaga konkurrens 135

- granskningsbarhet 94, 107
- granskningsssamhälle 95
- gräns, organisationens 84

- handelsbolag 96
- hierarki 88–91
- hybridprofessionalism 109

- ideal marknad 58
- ideell förening 96
- identitet 82–87, 118
- imitation 139
- immateriell resurs 27
- imperfekt konkurrens 36
- incitamentsystem 110, 111
- indirekt styrning 45, 145
- industrialisering 55
- industriell marknad 65, 68
- innovation 18, 105, 135, 136
- integrerad organisation 52
- investering 35, 64

- jämförelse 140

- kapitalism 55
- kartell 13, 29, 56, 59, 60
- knapphet 26
- kognitiv konkurrensgrupp 31, 130
- kollegial styrning 89, 90

- kompetens 42
 koncentration 57, 60, 142
 koncession 64
 konkurrensbegränsande
 samarbete 60
 konkurrensbegränsning,
 tillåten 63–65
 konkurrenslagstiftning 13, 14,
 135 *Se även* kap. 4
 konkurrensneutralitet 71, 72, 76, 77
 konkurrensorganisatör 20
 Konkurrensverket 61
 konsolidering 46, 136
 konsument 66
 konsumentmarknad 52, 65, 73–75
 Konsumentverket 62
 kontinuerlig konkurrens 33–35
 kontroll 152
 kreativ förstörelse 32
 kund 20, 66, 104 *Se även* kap. 7
 kundnärhet 152
 kundsortering 153
 kundvalsmarknad 52, 61, 68, 75, 76
 kunskapsmonopol 112
 kvalitet 18, 67
 kvasimarknad 68, 126
- ledningsfunktion 89
 ledningsstyrning 88
 legitim konkurrens 24
 leveransvägran 69
 LOU 60, 72, 73, 76
 LOV 61, 75, 76, 84
- management 89, 90
 marknad 15
 marknaden 54
 Marknadsdomstolen 61
 marknadsekonomi 55, 56
 marknadsföringslagen 62
 marknadsliberalism 56, 58
 massmarknad 66, 73
- meritokrati 89
 misstroendekultur 95, 106
 monopol 13, 16, 29, 35, 56, 57, 135, 136
 monopsoni 16
 motivation 134
 mål 18, 41, 48, 88, 91–93, 151
 målkonflikt 93
 mål- och resultatstyrning 92
 mäta resultat 94
- naturligt monopol 57
 neutralisering 135
 New Public Management 40
 normer 41, 48, 137
 nytänkande 18, 105
 näringsfrihet 13, 55, 63
 Näringsfrihetsombudsmannen 61
- offentlig marknad 60, 66, 67
 offshoring 14
 optimal distinktion 139
 organisationsdynamik 141
 organisationsmarknad 65, 68–73
 organisering 13, 29 *Se även* kap. 4
 outsourcing 14, 57, 76
- patent 35, 64
 patentlagstiftning 14
 Patent- och marknadsdomstolen 61,
 62
 peer review 89
 perfekt konkurrens 36, 46
 periodisk konkurrens 34
 planstyrning 40–44, 48, 146
 prestationsstyrning 39
 process 37
 professionalism 109
 professionell 101
 professionell byråkrati 88
- ramavtal 72
 rationalitet 91–95, 120

- regler 41, 48, 137, 138 *Se även* kap. 4
- relation 16, 29, 30, 31, 69–71, 73, 118
- relevant marknad 62
- resultatansvar 86, 93
- resultatenhet 87
- resurs 26–29
- resurstilldelning 41, 44–46, 48, 148, 152
- revisionssamhälle 95
- risktagande 18
- rivalitet 139
- samarbete 60, 110–112, 133
- segregation 18, 153
- skalfördelar 56, 57, 141, 142
- skråväsende 12, 55
- språk 118
- standardisering 42
- statliga begränsningar 63
- stiftelse 96
- strukturell förändring 60
- styrform 11 *Se även* kap. 3
- styrspakar 41, 44
- substitutkonkurrens 62
- systemeffekter 138–142
- tjänster 72
- tredje part 28
- underminera konkurrens 135
- uppdrag 41
- utvecklingsdynamik 141
- utvärdera resultat 94
- val 45, 117, 120, 148
- valfrihet 18, 67, 97, 138, 148, 153
- variation 138, 139
- vinstdrivande bolag 96, 97
- vouchermarknad 75
- WTO 54
- yrkesidentitet 106–110, 112
- yrkesmonopol 112
- yrkesutövning 102–106
- åtråvärdhet 26
- ärlighet 18

