

Målsättning med att införa valfrihetssystem

En studie av kommuners och landstings
utredningar och tjänsteutlåtanden kopplat
till Lagen om "Valfrihetssystem (LOV)

Rapport 0114

Målsättning med att införa valfrihetssystem

En studie av kommuners och landstings
utredningar och tjänsteutlåtanden kopplat
till Lagen om "Valfrihetssystem (LOV)

Rapport 0114

Tillväxtverkets publikationer

finns att beställa eller ladda ner som pdf på tillvaxtverket.se/publikationer. Där finns även material som gavs ut av Nutek

© Tillväxtverket

Upplaga: 500 ex, därefter tryck vid behov
Stockholm, december 2011
Produktion: Ordförandet AB
Tryck: DanagårdLitho AB
ISBN 978-91-86987-22-0
Rapport 0114

Har du frågor om denna publikation, kontakta:

Susanna Johansson
Telefon, växel 08-681 91 00

Förord

Sedan mitten av 1990-talet har vård- och omsorgstjänster i allt större utsträckning konkurrerats ut. När lagen om valfrihets-system (LOV) infördes den 1 januari 2009 ökade möjligheten till att införa kundval i verksamheter som äldreomsorg och hälso- och sjukvård. LOV är ett alternativ till lagen om offentlig upphandling, LOU. Vid upphandlingar enligt LOV är priset fastställt på förhand och utförare konkurrerar med kvalitet.

Syftet med LOV är att underlätta för kommuner och landsting att ge den enskilde möjligheter att kunna välja utförare inom äldreomsorgen, inom stödverksamhet för personer med funktionsnedsättning samt inom hälso- och sjukvård. Genom att införa fritt val möjliggörs nytänkande och mångfald, bättre möjligheter för kvinnors företagande och större möjligheter för små företag att vara leverantörer till offentlig sektor.

Kommunerna har kunnat söka särskilda medel från Socialstyrelsen för att utreda ett eventuellt införande av valfrihetssystem enligt LOV. Sedan 2010 är lagen tvingande för landstingen avseende primärvårdstjänster men fortsatt frivillig att använda för övriga hälso- och sjukvårdstjänster.

Tillväxtverket och Tillväxtanalys följer på uppdrag av regeringen utvecklingen av mångfald och entreprenörskap i vård och omsorg. Kammarkollegiet har av regeringen fått i uppdrag att utveckla och sprida vägledning som användas av kommuner, landsting och leverantörer som stöd vid upphandling av vård och omsorg.

Inom ramen för myndigheternas uppdrag har en undersökning av underlagen för kommunernas och landstingens utredningar vid införande av valfrihetssystem enligt LOV genomförts. Rapportens övergripande syfte är att belysa landstingens och kommunernas resonemang kring ett införande av LOV. Avsikten är att resultatet ska ge en bild av landstingens och kommunernas syn på LOV för att i förlängningen kunna ge bättre stöd och vägledning i LOV-processen, samt för att på ett bättre sätt kunna arbeta med näringslivsperspektivet i dessa frågor.

Utredningen har genomförts av Nashmil Berzenci på uppdrag av Kammarkollegiet och Tillväxtverket. Underlaget utgörs av landstingens och kommunernas beslut och beslutsunderlag såsom tjänsteutlåtanden och/eller utredningar och rapporter som tagits fram för beslut om ett eventuellt införande av LOV. Tillväxtverket och Kammarkollegiet vill här passa på att tacka dem som bidragit med material och underlag.

Anna Bünger

Utvecklingschef
Tillväxtverket

Agneeta Anderson

Chef Upphandlingsstödet
Kammarkollegiet

Sammanfattning

Syftet med den här rapporten har varit att belysa landstingens och kommunernas resonemang kring att införa LOV. För landsting är LOV obligatoriskt och fokus i denna rapport har legat på att undersöka varför landstingen har valt att inkludera olika tjänster inom LOV och om de beaktat näringslivsperspektivet. För kommuner har syftet varit att ta reda på varför de valde att införa eller att inte införa LOV och om även de har beaktat näringslivsperspektivet i sina utredningar.

Resultatet visar att för landstingen går det inte att kartlägga varför man tagit olika beslut för tjänster som ska ingå i grunduppdraget och för vad som ska ingå i primärvården. Inte heller har de nämnvärt beaktat kundvalssystemets inverkan på näringslivet i sina utredningar. Istället har fokus varit på den egna verksamheten och exempelvis ersättningsmodeller. Kommunerna har däremot i högre utsträckning beaktat näringslivsperspektivet, i synnerhet de kommuner som ska införa och har beslutat om att inte införa LOV. Vad gäller kommunernas anledningar till att införa eller att inte införa LOV har en av huvudanledningarna varit att de avgjort frågan efter en politisk omröstning. Av de kommuner som har LOV i drift eller ska införa den var annars den primära anledningen att man ville öka valmöjligheterna för den enskilde. För kommunerna som beslutade om att inte införa LOV har kommunens rådande ekonomi samt de eventuella merkostnaderna för att föra in valfrihetssystem enligt lagen varit den drivande faktorn till att de tog ett beslut om att avvakta.

Innehåll

1	Tillvägagångssätt	11
1.1	Bakgrund	11
1.2	Syfte	11
1.3	Frågeställningar	11
1.4	Metod	12
1.5	Urval, avgränsningar och begränsningar	13
2	Landsting som innan LOV hade ett kundvalssystem	15
3	Landsting som inte hade kundvalssystem innan LOV	17
3.1	Slutsatser kring landstingens införande av LOV	17
4	Kommuner med LOV i drift	19
5	Kommuner som ska införa LOV	21
6	Kommuner som har beslutat att inte införa LOV	24
7	Kommuner som utreder om de ska införa LOV	27
8	Diskussion av resultat	28

1 Tillvägagångssätt

1.1 Bakgrund

Lagen om valfrihetssystem (LOV) trädde i kraft den 1 januari 2009. Från den 1 januari 2010 är det obligatoriskt för landstingen att tillämpa lagen inom primärvården medan det är frivilligt att tillämpa lagen för övriga hälso- och sjukvårdstjänster. Kommunerna kan välja att införa ett system för fri etablering inom hälso- och sjukvård samt inom delar av socialtjänsten. Grundtanken med LOV är att stärka den enskildes ställning med möjligheten att välja vem som utför en tjänst och därigenom stimulera till kvalitetsförbättringar och effektiviseringar när konkurrensen ökar mellan utförarna.

1.2 Syfte

Rapportens övergripande syfte är att belysa landstingens och kommunernas resonemang kring att införa LOV. Syftet kommer att delas in i två delar, med ett för landstingen och ett för kommunerna, eftersom LOV är obligatoriskt för landstingen att ha i primärvården medan det är frivilligt för kommuner att tillämpa lagen inom socialtjänstens område. För landstingen är syftet att ta reda på varför de har valt just dessa tjänster att upphandlas enligt LOV. För kommunerna är syftet att dels ta reda på hur de kom fram till beslutet om att införa eller inte införa LOV, dels hur långt utredande kommuner kommit i processen inför ett beslut. Genom att studera beslut, beslutsunderlag och utredningar av införandet av LOV är förhoppningen att dels kunna kartlägga diskussionen kommuner och landsting har haft som lett till att de gjort olika bedömningar för vilka tjänster som ska innefattas av LOV dels att få svar på om näringslivsperspektivet funnits med i beslutsprocessen. Avsikten är att resultatet ska leda till att få en bild av landstingens och kommunernas syn på att införa LOV, för att i förlängningen kunna ge bättre stöd och vägledning i LOV-processen, samt för att på ett bättre sätt kunna arbeta med näringslivsperspektivet i dessa frågor.

1.3 Frågeställningar

För landstingen:

- Vilka tjänster upphandlar de enligt LOV?
- Vilka beslut har de tagit om de tjänster som upphandlas enligt LOV? Finns det beslut om varför inte andra tjänster upphandlas enligt LOV?

För kommunerna:

- Varför har de infört LOV? För vilka tjänster har de infört LOV?
- Vad var de huvudsakliga anledningarna till att de införde eller inte införde LOV (Vad vill de uppnå?)
- Har de i sina utredningar beaktat näringslivsperspektivet?

1.4 Metod

Här redogörs för rapportens metod, centrala begrepp, underlag, avgränsningar och begränsningar.

I denna rapport växlas begreppet Lagen om valfrihetssystem (LOV) med begreppet valfrihetssystem och kundvalssystem. Även om termerna har olika betydelser syftar dessa begrepp i denna rapport till valfrihetssystem enligt Lagen om valfrihetssystem (LOV).

Rapporten bygger på underlag från de kommuner som innan oktober 2010 ansökt om statliga stimulansmedel för att utreda förutsättningarna för ett eventuellt införande. Anledningen är att när denna rapport togs fram fanns SKL:s beslutslista ännu inte publicerad. De kommuner som sedan dess har ansökt som stimulansmedel har inte inkluderats i rapporten. Därefter sorterades underlagen i olika kategorier. Indelningen gjordes för att underlätta en systematisk undersökning av materialet.

Landstingen delades in i två kategorier:

- landsting som hade någon form av kundvalssystem¹ innan LOV blev obligatoriskt
- landsting som inte hade någon form av kundvalssystem innan LOV lov blev obligatoriskt.

Kommunerna delades in i fyra kategorier:

- kommuner som har LOV i drift
- kommuner som har beslutat om att införa LOV
- kommuner som utreder om ett eventuellt införande
- kommuner som beslutat att inte införa LOV.

Inkluderingen av kommuner bygger på Socialstyrelsens rapport ”Stimulansbidrag LOV – Slutrapport” från 5 december 2010.² De kommuner som efter oktober 2010 har ansökt om stimulansmedel för att utreda förutsättningarna att införa LOV har därmed inte inkluderats i rapporten. Den här rapportens definition av ”LOV i drift” skiljer sig också mot den definition som Socialstyrelsen och Sveriges kommuner och landsting har. En anledning till detta är att deras definition kräver att för att en kommun ska anses ha LOV i drift är att minst en privatperson har valt en privat utförare. För denna rapport har det inte varit

¹ Med kundvalssystem syftas här till att landstingen och/eller kommunerna som innan LOV hade någon form av system där medborgarna kunde välja utförare inom hälso- och sjukvårdstjänster.

² Socialstyrelsen ”Stimulansbidrag LOV- Slutrapport” Tillgänglig på nätet <http://www.socialstyrelsen.se/Lists/Artikelkatalog/Attachments/18191/2010-12-5.pdf> senast tillgänglig den 16 oktober 2011

möjligt se om och hur många som valt olika privata aktörer i kommunerna. Istället har Tillväxtverket och Kammarkollegiet valt att fokusera på om kommunerna har implementerat ett kundvalssystem som är i enlighet med LOV och därmed annonserat förfrågningsunderlaget på www.valfrihetswebben.se (oavsett om det finns auktoriserade företag eller att någon valt). Med andra ord har denna definition inga krav på att en enskild person har valt en privat aktör utan fokus ligger på om kommunen har infört möjligheten för den enskilde att välja utförare, om de kommer att införa möjligheten eller om de inte kommer att införa systemet i sin kommun. Nedan tydliggörs de kriterier som denna rapportens uppdelning bygger på.

Landsting som innan LOV hade ett kundvalssystem är de landsting som innan ett införande av LOV hade någon form av ett kundvalssystem.

Landsting som inte hade någon form av kundvalssystem är de landsting som innan LOV inte hade någon form av kundvalssystem.

Kommuner som har LOV i drift är de kommuner som har fattat ett beslut om att införa kundvalssystemet och erbjuder utförare möjligheten att upphandla tjänster enligt LOV genom att ha annonserat förfrågningsunderlaget på den nationella annonsdatabasen Valfrihetswebben. Med andra ord behöver kommunen inte ha haft privata utförare i drift.

Kommuner som ska införa LOV är de kommuner som har beslutat om att införa LOV men ännu inte har infört systemet.

Kommuner som utreder om ett eventuellt införande är de kommuner som fortfarande utreder frågan och där ett formellt beslut ännu inte har tagits.

Kommuner som beslutat om att inte införa LOV är de kommuner som beslutat om att inte införa LOV.

1.5 Urval, avgränsningar och begränsningar

Underlaget utgörs av landstingens och kommunernas beslut och beslutsunderlag såsom; tjänsteskrivelser, tjänsteutlåtanden och/eller utredningar som genomfördes för att undersöka förutsättningar för ett beslut om ett eventuellt införande av LOV. Underlaget samlades in i två steg. Det första steget var att kontakta samtliga landsting och kommuner som fanns listade i Socialstyrelsens rapport både via telefon- och e-post. I steg två kontaktades tio slumpmässigt utvalda kommuner via telefon och till dem skickades det ett frågeformulär per e-post som de även fick besvara via e-post. Kiruna kommun var en av de kommuner som svarade på frågeformuläret, men eftersom LOV-frågan där inte var aktuell för vidare utredning eller beslut inom kommunen har deras svar uteslutits från denna rapport.

Underlagen som skickades in från landstingen och kommunerna kunde i vissa fall endast bestå av ett beslut. En förklaring till detta är att flera landsting och kommuner redan hade någon form av kund-

valssystem innan LOV trädde ikraft och därför gjordes ingen utredning. En annan förklaring är att flera kommuner gjort gemensamma utredningar. Emellertid kunde bilagorna till beslutet innehålla sammanfattningar och/eller PM om utredningen och därför kunde man ändå skönja en klar bild av processen i den givna kommunen. Tilläggas kan att av alla tillfrågade kommuner var det totalt 30 kommuner som valde att inte skicka in sitt material. Med andra ord är denna rapports validitet hög och generella slutsatser kan dras. Nedan redovisas svarsfrekvensen i de olika kategorierna.

Landsting

- 21 av 21 har skickat in beslut och beslutsunderlag

Kommuner

- 88 av 102 kommuner som har LOV i drift har skickat in underlag
- 44 av 58 kommuner som har beslutat om att införa LOV har skickat in underlag
- 10 av 10 utredande kommuner har besvarat och skickat in frågeformuläret som de fick utskickat
- 24 av 29 kommuner som beslutat om att inte införa LOV har skickat in underlag

Antalet kommuner som har LOV i drift eller som har tagit ett beslut om att införa eller inte införa kan komma att ändras då kommuner löpande tar beslut om LOV. Dessa siffror gäller för september 2011 då rapporten skrevs. Återigen kan nämnas att antalet kommuner som sökt och beviljats stimulansmedel baseras på Socialstyrelsens rapport från 2010.³

³ Ibid.

2 Landsting som innan LOV hade ett kundvalssystem

I detta avsnitt redogörs för resultaten vad gäller de landsting som hade någon form av kundvalssystem innan LOV infördes.

Av samtliga landsting var det cirka hälften som hade någon form av kundvalssystem i primärvården, innan LOV blev obligatoriskt för landstingen den 1 januari 2010. En konsekvens av detta är att en majoritet inte genomförde någon utredning inför det obligatoriska införandet för att anpassa sitt kundvalssystem till LOV. Istället togs endast ett politiskt beslut om att fortsatt upphandling skulle ske i enlighet med LOV. Vidare började även en majoritet av landstingen att upphandla i enlighet med LOV innan lagen blev obligatorisk för landstingen. Men detta gällde inte för samtliga landsting i denna kategori utan ett par landsting sjösatte kundvalssystemet i enlighet med LOV senare under 2010.

Emellertid var det ett antal landsting som ändå valde att genomföra en utredning. Av dessa tog vi del av fyra landstings utredningar. Av underlaget framkom bland annat att för majoriteten av landstingen var LOV ytterligare ett steg i att öka tillgängligheten för invånarna. Utredningarna rörde främst den egna verksamheten så som att utveckla ersättningsmodeller. I de fall där för- och nackdelar togs upp kretsade diskussionen huvudsakligen kring kostnadskalkyler och omställningskostnader i samband med att införa LOV. Ett par landsting tog även upp olika konsekvenser för den egna verksamheten av vad det kunde medföra att införa LOV, där man analyserade effekterna. Gemensamt för dessa analyser var att de tog upp risken för övertalighet inom verksamheten i egen regi samt en sannolikhetsbedömning av det scenariot.

Däremot diskuterade ingen av utredningarna vilka tjänster som skulle innefattas av att ingå i primärvårdsuppdraget för LOV. Vad som skulle innefattas i detta grunduppdrag framgick istället i förfrågningsunderlaget. Inte heller togs näringslivet upp i underlagen utan som tidigare nämnts var fokus mer på den egna verksamheten. Att anpassa kundvalssystemet i enlighet med LOV ansågs vara ett sätt dels att bättre kunna bemöta behoven som finns hos befolkningen, dels bemöta utvecklingen och det framtida behovet av primärvård. Det blev även ett sätt att öka tillgängligheten vilket många landsting upplevde som ett problem.

Sammanfattningsvis; genomfördes ingen utredning hos majoriteten av landstingen i samband med införandet av LOV. Anledningen var att man enkelt kunde anpassa sitt kundvalssystem och sina förfrågningsunderlag till att upphandla i enlighet med LOV. Vidare framgick det inte av beslutsunderlagen om det fanns någon diskussion om vilka tjänster som skulle inkluderas eller exkluderas vid upphandling av LOV. Inte heller fanns det någon egentlig diskussion rörande kundvalssystemets inverkan på näringslivet.

3 Landsting som inte hade kundvalssystem innan LOV

Detta avsnitt belyser de landsting som innan LOV inte hade någon form av kundvalssystem och de diskussioner de har haft om vilka tjänster som skulle ingå i grunduppdraget samt om de har beaktat näringslivet i sina utredningar.

Trots att hälften av landstingen inte hade infört något kundvalssystem visar beslutsunderlagen på att flera hade börjat se över möjligheten av att införa någon form av kundvalssystem. Följaktligen hade flera genomfört olika slags verksamhetsbelysningar av primärvården. För ett par landsting blev frågan dock aktuell först i samband med riksdagens beslut om att lagen blev obligatorisk för landstingen. I samband med beslut om införande fastställdes även ett mål för detta. En jämförelse visar att det vanligaste målet med att införa LOV var att öka tillgängligheten för den enskilde att söka och få den vård denne önskar. Det näst vanligaste var att man genom ett kundvalssystem avsåg att utveckla alternativa driftsformer som i sin tur kan leda till effektivitet och högre kvalitet. Andra landsting fastställde inget mål men betonade att man hade förhoppningen om att kundvalssystemet skulle leda till en mångfald i form av fler utförare inom vården för att bättre bemöta behoven som kan komma i framtiden.

I denna kategori varierade underlagen. Medan vissa gjorde utredningar skrev andra endast ett förfrågningsunderlag. Till denna rapport har endast utredningarna använts som underlag. Generellt kan sägas att fokus främst låg på den egna verksamheten i utredningarna. Vanligtvis diskuterades framtida utmaningar och behov som kan uppstå i respektive landsting men även omvärldsanalyser gjordes för att förutspå framtida utmaningar inom primärvården. Ett par landsting tog upp ett ekonomiskt perspektiv och menade att ett införande av LOV kunde komma att inledningsvis innebära merkostnader för landstinget. I likhet med de landsting som redan har infört någon form av kundvalssystem har man inte antagit ett näringslivsperspektiv i vare sig utredningarna eller besluten. Även här låg fokus på den egna verksamheten och kundvalssystemets möjligheter att bättre bemöta behoven och öka tillgängligheten, något som man ansåg var ett område där stora förbättringar kunde göras.

3.1 Slutsatser kring landstingens införande av LOV

Med andra ord kan man dra slutsatsen att för de landsting som sedan tidigare hade någon form av kundvalssystem fokuserade utredning-

arna på den egna verksamheten. För de landsting som inte hade någon form av kundvalssystem var frågan ny. Flera av landstingen hade tidigare sett över möjligheten genom att göra olika utredningar av primärvården. För ett antal landsting blev frågan aktuell i samband med riksdagens beslut om ett obligatoriskt införande av LOV. Emellertid fastställdes ett mål med införandet. För en majoritet var förhoppningen att ett kundvalssystem skulle leda till ökad tillgänglighet för den enskilde. Frågan om näringslivet togs inte upp, varken i de landsting som redan hade infört ett kundvalssystem innan LOV infördes eller i de landsting som först vid lagens införande började utreda frågan. Inte heller framgick det om någon diskussion fanns om vilka tjänster som skulle innefattas i primärvårdsuppdraget.

4 Kommuner med LOV i drift

Denna sektion redogör för 88 av de 102 kommuner som har LOV i drift inom hemtjänsten och/eller daglig verksamhet samt familjerådgivning och som skickat in underlag. Avsnittet redogör även för hur dessa kommuner har resonerat kring ett införande av LOV. Tilläggas kan att vissa av dessa kommuner även har upphandlat tjänster så som daglig verksamhet och familjerådgivning enligt lagen om offentlig upphandling (LOU). För 16 av de 88 kommuner som har skickat in underlag har man inte kunnat skönja någon direkt anledning till varför man beslöt om att införa LOV.

I denna kategori av kommuner är underlaget mer spretigt än för de övriga kategorierna av kommuner. En förklaring kan vara att de som har LOV i drift har infört den under olika tidsperioder. 16 kommuner hade innan LOV infördes redan infört ett kundvalssystem varför endast politiskt beslut om anpassning till lagen gjordes. 24 kommuner skickade inte in någon utredning. Men i beslutet framkom information om beslutsprocessen och utredningarna som hade gjorts inför beslutet.

En sammanställning av underlagen visar att fem olika anledningar till att införa ett valfrihetssystem kan ses. För en majoritet av kommunerna var den huvudsakliga anledningen att öka valmöjligheterna för invånarna i kommunen. Argumentet var att man därmed också stärkte invånarnas inflytande. Den näst vanligaste anledningen var att man inte uppgav något särskilt motiv till varför man beslutat om ett införande. På tredje plats beslutade man om ett införande efter att en politisk omröstning begärts i berörd nämnd. En jämförelse visar att resultatet avgjordes av en stor majoritet, förutom i fyra kommuner där resultatet var väldigt jämnt. På fjärde plats kom motiveringen att man ansåg att införandet av LOV är en del av den naturliga utvecklingen och anpassningen till omvärlden och de nya behoven hos befolkningen. Andra mål som nämndes var förhoppningen om att det skulle utveckla mångfalden samt öka effektiviteten inom tjänsterna som skulle innefattas av LOV.

Fem olika fokus på utredningarna kunde identifieras och delas in i olika kategorier.

1. Den första och största gruppen var de utredningar vars fokus låg på den egna verksamheten där en genomlysning gjordes av egenregiverksamheten. Ett exempel var att man gick igenom hur

många timmar som lades ner på olika hemtjänst-tjänster och deras kostnader.

2. Den andra gruppen fokuserade mer på hur ett eventuellt införande skulle påverka verksamheten i egen regi, i synnerhet de förändringar i arbetsuppgifter som ett införande skulle komma att innebära för exempelvis biståndshandläggare. Gruppen tittade också på huruvida ett införande inledningsvis skulle medföra merkostnader för kommunen.
3. Den tredje gruppen fokuserade på vad LOV var och innebar som system.
4. Den fjärde gruppen fokuserade på att presentera olika möjliga modeller för att införa LOV och modellernas olika för- och nackdelar. I denna kategori kretsade diskussionen främst kring om man skulle ge privata utförare möjligheten att göra olika avgränsningar.
5. Den sista gruppen fokuserade på vilka områden som är bäst lämpade för att införa LOV, om det var enbart hemsjukvård eller hemtjänster, eller både och. Man tog även upp hur kommunen bäst ska sprida informationen om valmöjligheterna till invånarna.

Majoriteten av kommunerna tog *inte* upp näringslivsperspektivet i sina utredningar. Bland de kommuner som tog upp ett näringslivsperspektiv gjorde man olika typer av enkätundersökningar.

- Endast tre kommuner hade i sin utredning kontaktat och genomfört enkätundersökning med både brukare och presumtiva utförare. I två av dessa kommuner framkom att medan presumtiva utförare är positiva ställer sig brukarna mer försiktigt positiva till ett införande. I den tredje kommunen är de presumtiva utförarna positiva medan brukarna är mer negativa än positiva.
- Tre kommuner undersökte endast intresset hos presumtiva utförare. Detta för att undersöka om det fanns ett intresse att ansöka om att bli utförare om LOV skulle införas i kommunen.

En faktor som rör näringslivet men som endast tagits upp i förbigående är att ett införande kan stimulera det lokala näringslivet. En annan faktor är att utformningen av vilka tjänster och avgränsningsmöjligheter som ges utförare av LOV i kommunen, kan komma att påverka intresset hos presumtiva utförare.

5 Kommuner som ska införa LOV

Detta avsnitt belyser inledningsvis de huvudsakliga anledningarna till varför kommunerna beslutat sig för att införa LOV. Därefter presenteras de olika perspektiv som togs upp i beslutsunderlagen om valfrihetssystemets möjligheter att stimulera det lokala näringslivet. För 8 av de 44 kommuner som skickat in underlag har man inte kunnat skönja någon direkt anledning till varför man har beslutat om att införa LOV. Vidare skickade 4 kommuner endast sitt beslut utan beslutsunderlag. Kommunernas utredningar har främst utrett förutsättningarna att införa LOV inom hemtjänsten.

Efter en sammanställning av kommunernas olika anledningar att införa LOV kunde fem huvudsakliga anledningar identifieras:

1. För majoriteten av kommunerna var huvudanledningen att man genom ett införande ville öka brukarnas valmöjlighet och inflytande.
2. Den näst vanligaste var att man beslutade om ett införande efter en politisk omröstning. Efter en jämförelse mellan de röstande kommunerna visade det sig att i de flesta fallen var det jämt mellan de som var för och de som var emot ett införande.
3. Den tredje anledningen var att ett införande kunde komma att förbättra verksamheten i egen regi och på så vis bidra till att det kommunala alternativet bättre tar hänsyn till den enskildes behov och önskemål.
4. Även den femte anledningen är kopplad till tanken att ett valfrihetssystem kan höja kvaliteten på den egna vården- och omsorgen. Det vill säga – genom en konkurrensutsättning kan den egna verksamheten förbättras och spurras till vidareutveckling och höjd effektivitet.
5. Slutligen, det sista motivet var att ett införande kunde stimulera det lokala näringslivet genom nyetablering av lokala företag.

Vad gäller näringslivet framkommer det av underlaget att en majoritet av kommunerna i sina utredningar har undersökt intresset hos både brukare och företag. Andra kommuner har endast antingen undersökt intresset hos brukare *eller* utförare. Av de kommuner som endast undersökt intresset hos brukare visar en jämförelse av resultaten att brukarna generellt ställer sig positiva till att införa LOV.

Endast en kommuns undersökning visar att brukarna inte var intresserade. En förklaring till detta kan vara att flera av kommunerna sedan tidigare har upphandlat servicetjänster men då genom Lagen om offentlig upphandling (LOU). Brukarna är således vana vid möjligheten att kunna välja mellan utförarna. Fem kommuner har över huvud taget inte tagit kontakt med vare sig brukare eller tänkbara utförare.

När det gäller kopplingen mellan stimulans av näringsliv och LOV togs diskussionen upp i alla utom i sju kommuners utredningar och beslut. Diskussionerna kretsade kring *fem olika aspekter*:

1. Den första aspekten kretsar kring andra kommuners erfarenheter av LOV. I detta perspektiv dras slutsatsen att valfrihetssystem kan stimulera det lokala näringslivet. Vidare betonas att erfarenheterna pekar på att det tar lång tid innan effekterna blir synbara vilket bör tas i beaktning vid ett eventuellt beslut.
2. Den andra aspekten fokuserade på olika utformningsmodeller, på dess olika möjligheter att stimulera näringslivet och på vilken modell som skulle kunna vara ett alternativ för respektive kommunen. Grundargumentet var att utformningen och kvalitetskraven antingen kunde inbjuda eller avskräcka företag från att etablera sig i kommunen.
3. I linje med föregående perspektiv låg den tredje aspekten, där diskussionen kretsade kring hur man på olika sätt skulle kunna stimulera nyetablering av utförare i kommunen. Ett sådant alternativ var att erbjuda företag möjligheten att göra geografiska avgränsningar eller att ha ett kapacitetstak.
4. Den fjärde aspekten diskuterade huruvida det fanns tillräckligt många brukare i kommunen för att ett införande av LOV skulle vara ett alternativ.
5. Slutligen tog många utredningar upp andra områden som LOV kan tillämpas på i framtiden, om det skulle bli framgångsrikt inom hemtjänsten så som daglig verksamhet och familjerådgivning.

I tre utredningar togs, om än i förbigående, upp att ett införande av LOV skulle kunna uppmuntra kvinnors företagande. Värt att notera är att många av utredningarna också fokuserade på den förändrade rollen biståndshandläggaren skulle få vid ett införande. En annan vanligt förekommande diskussion var om man vid ett införande riskerade övertalighet inom verksamheten i egen regi. Även en stor del av utredningarna tog upp vilka områden inom verksamheten i egen regi som bör utvecklas innan ett införande kunde bli aktuellt. Nästan alla syftade på de system kommunen har för uppföljning och kvalitetskrav.

Sammanfattningsvis kan man identifiera sex olika anledningar till varför man valde att införa LOV. Dessa var:

1. ett införande skulle öka den enskildes valmöjligheter
2. ett införande skulle förbättra produktiviteten inom verksamheten i egen regi
3. ett införande skulle göra verksamheten i egen regi mer lyhörd för den enskildes behov och önskemål
4. konkurrensättning skulle leda till höjd kvalitet inom verksamheten i egen regi
5. ett införande kan komma att stimulera näringslivet
6. en politisk omröstning om ett införande avgjorde frågan.

När det gäller frågan om kommunerna beaktat näringslivsperspektivet, kan man generellt säga att de fokuserade på två dimensioner. Den första var huruvida ett införande kan stimulera det lokala näringslivet eller inte. Den andra rörde utformningsmöjligheter och vilka effekter de olika modellerna kan resultera i när det gäller stimulering av det lokala näringslivet.

6 Kommuner som har beslutat att inte införa LOV

Detta avsnitt belyser de huvudsakliga anledningarna till varför kommuner beslutat om att *inte* införa LOV inom hemtjänsten och om de i sitt beslut också beaktat kopplingen mellan LOV och dess möjligheter att stimulera näringslivet.

Utifrån underlaget kunde fyra huvudsakliga anledningar till varför man beslutade om att inte införa LOV identifieras.

1. För de flesta kommuner beslutade man att inte införa LOV efter en politisk omröstning. Även här visar en jämförelse att det var tämligen jämt mellan de som röstade emot ett införande och de som röstade för. Oftast skiljde det sig med endast ett fåtal röster.
2. En annan drivande anledning som uppgavs var uppfattningen om att det inte sågs som försvarbart att införa LOV, i och med kommunens rådande ekonomiska situation. En förklaring till denna ståndpunkt är att det i de flesta utredningar framkom att ett införande inledningsvis kunde komma att medföra merkostnader.
3. En tredje anledning var att utredningens genomlysning av den egna verksamheten visade på ett utvecklingsbehov och större medvetenhet om hemtjänstens kostnader. Kommunerna beslutade därför om att avvakta och utveckla den egna verksamheten först innan ett införande kunde bli aktuellt.
4. Slutligen uppskattades antalet brukare vara för få för att ett införande skulle kunna vara ett alternativ för kommunen. Denna oro var ett återkommande tema även hos de andra kommunernas utredningar om än inte den huvudsakliga anledningen till att man beslutade om att inte införa LOV.

Värt att notera är att flera kommuner uppgav i samband med beslutet om att inte införa LOV, att man avsåg att ta upp frågan på nytt under de kommande åren. En anledning som man uppgav var att kommunens ekonomiska situation kan ha kommit att förbättrats.

När det gäller näringslivsperspektivet, kunde minst tre perspektiv identifieras. Det första perspektivet var intresset hos brukare och utförare. Utifrån de undersökningar som vissa kommuner hade gjort var man generellt positiv till valmöjligheter inom hemtjänsten. Det andra perspektivet är utformningen av LOV och det tredje huruvida LOV kan införas i kommuner med glesbygdskaraktär.

I syfte att undersöka intresset hos brukare och utförare har de flesta kommuner i sina utredningar antingen genomfört enkätundersökningar eller haft fokusgrupper och samtal med befintliga brukare, presumtiva brukare, pensionärsorganisationer och företag i varierande storlek. Svarsfrekvensen i dessa undersökningar varierade stort mellan kommunerna och i vissa fall har det inte gått att dra några slutsatser från resultatet annat än en möjlig fingervisning. Oberoende av invånarantalet i kommunerna visar resultaten att presumtiva brukare var mer positivt inställda till valmöjligheter medan befintliga brukare var tämligen likgiltiga. Dock var flertalet något mer positiva än negativa till valmöjlighet inom hemtjänsten och då främst avseende serviceinsatser.

De tillfrågade utförarna delades ofta in i stora företag, medelstora och lokala företag. Även här var trenden densamma bland kommunerna. Stora företag ställde sig tveksamma till etablering såvida de inte var garanterade volymer och liknande krav. Medelstora och i synnerhet lokala utförare ställde sig däremot mycket positiva utan några specifika krav.

Även valfrihetssystemets möjligheter till att stimulera näringslivet diskuterades i utredningarna. Främst rörde sig diskussionen kring utformningen av LOV och hur dess utformning kunde stimulera det lokala näringslivet. En jämförelse visar att tre olika utformningsalternativ stod i fokus. Det första var att avgränsa LOV till serviceinsatser. Detta skulle då underlätta nyetablering av företag och locka fler utförare eftersom samma utbildningskrav ställdes som tidigare. Det sågs också som ett bra tjänsteområde att införa LOV på. Den andra diskussionen kretsade också kring avgränsningsmöjligheter där fokus låg på om man skulle ge utförare möjlighet att ha avgränsningar på kapacitetstak, geografiska områden eller insatser. Den tredje diskussionen handlade om huruvida LOV kunde införas i kommuner med glesbygdskaraktär eller i kommuner med få invånare och vilken egentlig valmöjlighet brukarna skulle få.

En annan gemensam trend för kommunerna var att utredningen belyste vikten av att ha tydliga och uppföljningsbara kvalitetskrav och att utveckla egna rutiner innan ett införande kunde bli aktuellt för kommunen.

Sammanfattningsvis kan fyra huvudanledningar identifieras som avgörande anledning till varför man beslutade om att inte införa LOV. Dessa var:

1. kommunens rådande ekonomiska situation
2. behovet av att utveckla den egna verksamheten
3. för få brukare
4. en politisk omröstning.

En jämförelse mellan kommunerna visade att de flesta kommuner även hade beaktat kundvals-systemets möjligheter att stimulera näringslivet. Kopplat till näringslivet kunde även tre huvuddiskussioner identifieras. Diskussionerna rörde:

1. avgränsningen av LOV till att endast omfatta serviceinsatser i syfte att få in utförare och att underlätta nyetablering
2. utformningen av LOV genom att ge utförare olika möjligheter att välja olika avgränsningar såsom kapacitetstak, geografiska avgränsningar eller insatser
3. frågan huruvida ett införande av LOV fungerar i glesbygds-kommuner med få invånare.

Vidare genomförde flera kommuner olika enkätundersökningar i syfte att ta reda på intresset hos presumtiva brukare och befintliga brukare om att få välja utförare. Resultaten visar att presumtiva brukare är mer positivt inställda till att införa ett valfrihetssystem medan befintliga brukare är något mindre positiva. Resultaten visade att befintliga brukare generellt ställde sig likgiltiga till om ett valfrihetssystem infördes eller inte.

7 Kommuner som utreder om de ska införa LOV

För de kommuner som utreder är syftet med denna rapport att ta reda på deras syn på utredningsprocessen och vilka svårigheter de har stött på under vägen. Samtliga 10 kommuner utreder förutsättningarna för att införa LOV inom hemtjänsten. Av de 10 tillfrågade har 4 avslutat sin utredning och väntar för närvarande på vidare hantering i beslutsprocessen. De frågor som ställdes i frågeformuläret rörde utredningsprocessen och kommunens erfarenheter av upphandling.

En sammanställning av svaren visar att hälften av kommunerna har erfarenheter av upphandling enligt LOU. Tjänsterna som då har upphandlats är främst boende och dagligverksamhet men för ett par av kommunerna har dessa återgått i kommunal regi. En jämförelse visar också att alla kommunerna i någon form varit i kontakt med andra kommuner, eller deltagit i ett nätverk för att ta in andra kommuners erfarenheter om, och konsekvenser av, ett införande av LOV. I de fall man har kontaktat andra kommuner har man i första hand kontaktat närliggande kommuner som har infört LOV. Emellertid har flera av kommunerna kontaktat Varberg och Trosa kommun. Den anledning som uppgavs var för att få ta del av deras erfarenheter och synpunkter inför ett införande.

När det gäller frågan om vilken del i utredningen man har funnit mest problematisk i utredningsprocessen varierade svaren bland kommunerna. De moment som har angetts är följande:

- Den politiska beslutsprocessen
- Insamlingen av underlag för sammanställning av nuläget inom verksamheten i egen regi
- Upprättandet av förfrågningsunderlaget
- Planeringen och konsekvensanalysen
- Marknadsanalysen
- Beräkningen av ersättningsnivåer
- Utredningarna av förutsättningarna för en liten kommun
- Väntan på beslut

8 Diskussion av resultat

Resultatet för landstingen visar att fokus i utredningarna har varit på den egna verksamheten snarare än på en diskussion om vilka tjänster som bör ingå i primärvårdsuppdraget. Det kan heller inte skönjas att utredningarna har haft fokus på näringslivet eller möjlighet att stimulera näringslivet genom att införa ett kundvalssystem. Med andra ord kan man inte bedöma eller kartlägga processen för att förklara varför landstingen har olika syn på vilka tjänster som ska ingå i ramen för primärvårdstjänster som kan upphandlas enligt LOV. En anledning är att dessa inte framkom i underlaget kan bero på att dessa frågor inte stod i fokus för landstingen. En annan förklaring är att frågorna har diskuterats i andra forum.

När det gäller kommunerna kan man utifrån underlaget kartlägga de huvudsakliga anledningarna till varför man införde eller inte införde LOV. För mer eller mindre samtliga kommuner rörde utredningen ett eventuellt införande inom hemtjänsten. För de kommuner som har LOV i drift eller ska införa var de huvudsakliga anledningarna att man ville öka valmöjligheterna för den enskilde. En annan anledning var att beslutet röstades igenom och att man i samband med omröstningens utgång inte uppgav någon motivering till varför man ville införa LOV. Även för de kommuner som inte ska införa LOV var omröstningens utgång en drivande faktor till att man beslutade om att inte införa LOV. Den huvudsakliga anledningen till att man beslutade om att inte införa LOV var dock att kommunen inte ansåg sig kunna hantera de eventuella merkostnader ett införande kunde komma att medföra.

Till skillnad från landstingen beaktade kommunerna näringslivet i större utsträckning i sina utredningar, även om detta varierade mellan kategorierna av kommuner. Bland de kommuner som ska införa LOV och de som beslutat om att inte införa LOV togs näringslivsaspekter upp i högre utsträckning än de kommuner som redan har LOV i drift. En anledning kan vara att de som har LOV i drift i tidigare skede har utrett aspekter med kundvalssystem och dess inverkan på näringslivet. En annan anledning kan vara att man har utgått från att ett införande av valfrihetssystem inte kommer att ha någon inverkan på det lokala näringslivet, vilket i sin tur har speglats i utredningarna och besluten.

**Tillväxtverket underlättar
förnyelse i företag och regioner,
och gör det enklare för företag.**