

---

# Näringslivsperspektiv vid införande av valfrihetssystem

---

Erfarenheter från sex kommuners arbete  
med näringslivsperspektivet vid införande  
av kundvalssystem enligt LOV

Rapport 0088



# **Näringslivsperspektiv vid införande av valfrihetssystem**

Erfarenheter från sex kommuners arbete  
med näringslivsperspektivet vid införande  
av kundvalssystem enligt LOV

Rapport 0088

**Tillväxtverkets publikationer**

finns att beställa eller ladda ner som pdf på [tillvaxtverket.se/publikationer](http://tillvaxtverket.se/publikationer). Där finns även material som gavs ut av Nutek

**© Tillväxtverket**

Upplaga: 500 ex, därefter tryck vid behov  
Stockholm, april 2011  
Produktion: Ordförandet AB  
Tryck: DanagårdLitho AB  
ISBN 978-91-86341-88-6  
Rapport 0088

**Har du frågor om denna publikation, kontakta:**

Anna Manhem  
Telefon, växel 08-681 91 00

# Förord

Konkurrensutsättningen av vård- och omsorgstjänster har skett i allt större utsträckning sedan mitten på 90-talet. Antalet privata utförare av vård och omsorg som verkar som leverantörer till den offentliga sektorn inom vård, skola och omsorg har också ökat. I och med att lag om valfrihetssystem (LOV) började gälla den 1 januari 2009 fick kommuner och landsting en möjlighet att öka inslagen av kundval i verksamheter som äldreomsorg och hälso- och sjukvård.

Lagen, som är frivillig för kommunerna, innebär att valet av utförare överläts till brukaren. Syftet med reformerna är att öka patienternas och brukarnas inflytande över vilken utförare som ska leverera de offentligt finansierade tjänsterna. Ett annat syfte med lagen är att underlätta för privata entreprenörer att etablera sig på denna marknad, och genom en mångfald av entreprenörer bättre tillgodose servicen till befolkningen.

Det är kommunerna som själva fattar beslut om införande av valfrihetssystem och utformningen av systemen ser olika ut över landet. Detta kan i sin tur påverka mångfalden av utförare som väljer att etablera sig inom respektive valfrihetssystem.

Tillväxtverket och Tillväxtanalys har regeringens uppdrag att följa utvecklingen avseende mångfald och entreprenörskap i vård och omsorg. Inom ramen för uppdraget har vi undersökt hur kommuner har arbetat med näringslivsperspektivet vid införande av valfrihetssystem. På uppdrag av Tillväxtverket och Tillväxtanalys har Sweco genomfört en intervjustudie för att kartlägga sex kommuners arbete med näringslivsperspektivet vid införande av valfrihetssystem.

Utgångspunkterna är:

- Hur har mångfald och entreprenörskap utvecklats i samband med införandet av LOV?
- Vilka erfarenheter av generellt intresse har de kommuner som infört valfrihetssystem i omsorg och socialtjänst?
- Vilka hinder finns och vad är möjligt att göra för att undanröja dessa?

Utifrån dessa utgångspunkter har tre perspektiv anlagts:

- Kommunledningens övergripande perspektiv och drivkrafter
- Kommunens näringslivsperspektiv
- Företagens perspektiv

Utredningen har genomförts av seniorkonsulterna Ulf Johansson, Peter Sandén, Terese Sprenger och Charlotte Sävås-Nicolaisen, samt Helena Lund vid Sweco Eurofutures AB. Under arbetets gång har Sweco förutom att gå igenom underlagsmaterial också intervjuat ett fyrtiotal personer i sex kommuner med insikt i och erfarenheter av införande av valfrihetssystem. Vi vill här passa på att tacka dem särskilt för värdefulla synpunkter och visat engagemang.

**Anna Bünger**  
Utvecklingschef  
Tillväxtverket

**Enrico Deiacò**  
Avdelningschef  
Tillväxtanalys

# Innehåll

<b>Bakgrund</b>	<b>8</b>
<b>Metod</b>	<b>9</b>
<b>Drivkrafter</b>	<b>11</b>
<b>Från beslut till praktiskt införande</b>	<b>14</b>
<b>Kommunens näringslivsperspektiv</b>	<b>17</b>
<b>Företagens perspektiv</b>	<b>20</b>
<b>Avslutande kommentarer</b>	<b>23</b>
<b>Referenser</b>	<b>26</b>

# Bakgrund

Tillväxtanalys och Tillväxtverket har regeringens uppdrag att t o m år 2012 följa och bedöma utvecklingen av mångfald och entreprenörskap i vård och omsorg sektorn. I de två myndigheternas uppdrag ingår också att stödja kommuner och landsting med kunskap om förutsättningar för mångfald och entreprenörskap vid konkurrensutsättning av dessa tjänster.

Målgruppen för denna rapport är i första hand de beslutsfattare, nationellt och kommunalt, som arbetar med konkurrensutsättning av vård och omsorg samt de personer i kommunerna som arbetar med näringslivsutveckling. I ett första steg har de två myndigheterna valt att koncentrera sig på de kommuner som beslutat att införa valfrihetssystem men ännu inte startat verksamheten eftersom dessa kommuner bedöms vara särskilt intresserade av en sammanställning av hittillsvarande erfarenheter.



# Metod

Vid halvårsskiftet 2010 hade mer än två tredjedelar av landets kommuner beviljats så kallat stimulansbidrag hos Socialstyrelsen för att utreda möjligheterna att införa ett valfrihetssystem eller för att utveckla ett redan etablerat valfrihetssystem. Drygt hälften av dessa kommuner hade redan ett valfrihetssystem i drift och ytterligare ett stort antal kommuner har beslutat att införa detta. Socialstyrelsen bedömer att mer än en tredjedel av Sveriges kommuner kommer att ha valfrihetssystem i drift från och med 2012.<sup>1</sup>

För att kunna komma åt adekvat information har erfarenheterna från några kommuner som infört valfrihetssystem i omsorg undersökts. De valda kommunerna liknar den svenska ”typkommunen” mer med avseende på storlek och med avseende på tillgänglighetsindex än de flesta av de kommuner som tidigare infört olika former av valfrihetssystem (som generellt kan beskrivas som kommuner nära storstäder och stora kommuner med hög tillgänglighet).

Utredningen har genomförts i form av praktiska fallstudier baserade på djupintervjuer i sex kommuner. Totalt har ett fyrtiotal intervjuer genomförts i dessa kommuner;

- Varberg
- Höör
- Västervik
- Höganäs
- Stenungsund
- Uppsala

I samtliga fallstudier har fokus legat på entreprenörskapsperspektivet i relation till valfrihetssystem och de problem eller andra erfarenheter som från denna utgångspunkt är särskilt relevanta.

En målsättning med studien har varit att samla in erfarenhet hur stöd- och verksamhetsprocesser utvecklats kring såväl etablerandet som upprätthållandet av ”LOV-marknader”.

För att säkerställa att respondenterna skulle kunna ge så uppriktiga och värdefulla svar som möjligt – en utgångspunkt för att uppnå en högre kvalitet i slutresultatet – har samtliga intervjuade garanterats

---

<sup>1</sup> Socialstyrelsen, ”Stimulansbidrag till valfrihetssystem enligt LOV i äldreomsorg”, delrapport juni 2010.

anonymitet. Syftet med studien har ju inte varit att peka ut ”dåliga” eller ”goda” kommuner utan att samla i erfarenheter som kan komma andra kommuner till del för att de i sin tur ska få bättre förutsättningar vid det praktiska införandet av valfrihetssystem.

I de flesta kommuner har intervjugruppen bestått av kommunstyrelsens ordförande, socialnämndens ordförande och kommundirektören (motsvarande), samt socialchefen och ansvarig för näringslivsutveckling. I några fall har även andra personer med ansvar för eller erfarenheter från införandet av valfrihetssystem i den kommunala organisationen intervjuats. För att komplettera bilden har också några representanter för privata utförare (näringslivet) i kommunen intervjuats.

Resultaten från intervjuerna har därefter sammanställts utifrån några övergripande teman, som också avspeglas i denna rapports huvudsnitt.

Det bör påpekas att studiens syfte är att peka på erfarenheter och inte att utvärdera införandet av LOV. Studien grundar sig dessutom på ett litet antal kommuner och gör därmed inte anspråk på att ge en heltäckande bild. Den ger istället en snabb bild över läget i landet med utgångspunkt från vardagen i sex kommuner.

# Drivkrafter

Införande av valfrihet inom vård och omsorg i en kommun inrymmer en rad olika frågor och komplicerade samband. Valet av organisationsform, rådande organisationskulturer, ekonomiska och administrativa förutsättningar, politiska synsätt och geografi är några exempel på sådana frågeställningar. Kommunernas sociala verksamhet styrs av lagar (myndighetsutövning) men det finns också en politisk och i fallet med LOV en näringspolitisk dimension.

Vilja och tydliga förväntningar är viktiga framgångsfaktorer vid verksamhets- och organisationsförändringar av detta slag. Att vara omsorgsfull och ta sig den tid som behövs vid utformningen av målstrukturen är därför viktigt. Detta innefattar även i vilken grad geografiska hänsyn ska tas (en viktig faktor i kommuner med många tätorter och landsbygd med delvis olika förutsättningar för leveransen av sociala tjänster), vilka särskilda verksamhetsmässiga hänsyn som behöver beaktas, uppföljning, ekonomi, kompetensförsörjningsfrågor och så vidare. Genom att tidigt kartlägga förväntningarna minskar risken för besvikelser. Tydliga mål underlättar också kommunens planering, implementering och uppföljning.

Bland mer generella iakttagelser kan nämnas att införandet initialt är tydligt drivet av politiken i kommunerna. Införandet av LOV är dock bara i något fall en fråga som förorsakat strid över blockgränserna (även om det i de studerade fallen var kommuner med borgerligt styre under mandatperioden 2007–2010). Detta avspeglas också i att man i flera fall har infört någon form av kundval eller annat inslag av brukarinflytande redan innan LOV tillkom. Ett exempel är Höganäs (under borgerlig ledning) där man införde ”eget val” inom hemvården redan år 2002. Ett annat är Uppsala som år 2003 (under Socialdemokratisk ledning) införde ett system där produktion (genomförande) och uppdrag (beställare) åtskiljdes och där den verksamhet som bedrivs i egen regi öppnades upp för utmaningsrätt och konkurrens. Att den egna verksamheten är konkurrensutsatt ses för övrigt som något självklart både av politiker och ledande tjänstemän i de studerade kommunerna.

En annan generell slutsats är att fokus i de studerade kommunerna flyttats från att bedriva egen verksamhet mot att sätta medborgarna/brukarna i centrum, där ”Vem vi är till för” är utgångspunkten. Detta synsätt är troligen en huvudorsak till att man kunnat hantera politiskt ideologiska skillnader i kommunerna relativt smärtfritt.

Många trodde initialt att den egna personalen skulle bli den svåraste utmaningen eftersom de kunde uppleva att de riskerade att förlora sina jobb. Men personalen sägs i de flesta fall ha varit övervägande positiv från start, något som ofta tycks vara ett resultat av en nära dialog mellan arbetsgivare, fack och medarbetare. En god förankring på hemmaplan kan sedan sprida sig ut till omsorgstagarna som på det sättet redan innan införandet av LOV får relevant information och samtidigt positiva omdömen om reformen från hemtjänstpersonalen. Hemtjänstpersonalen har i många fall sett fördelarna med att de har kunnat fokusera på att leverera omsorgstjänster. Övertalighetsproblematiken har också kunnat hanteras eftersom efterfrågan på omsorgstjänster hela tiden ökar i kommunerna. I några fall nämns att en eller flera medarbetare som av något skäl varit missnöjda med sin arbetssituation i kommunen fått möjlighet att fortsätta utöva ett yrke de gillar men i egen regi. Sett i backspegeln visade sig istället den största utmaningen visade sig i stället vara att utforma en bra kravspecifikation.

En intressant och genomgående aspekt är att kommunerna ser en tydlig koppling mellan införande valfrihetssystem och möjligheterna att utveckla den egna verksamheten. Flera av de intervjuade ger exempel på hur LOV kan vara ett stöd i kommunens verksamhetsutveckling. Man pekar på att det skapar nya incitament för att hitta nya lösningar, höja kvalitén eller sätta ett ökat fokus på leveransen av tjänsterna ( t.ex. från att ”leverera besök” till att ”leverera tid” hos brukaren). I Hörs kommun har man exempelvis arbetat med certifiering av den kommunala verksamheten för att säkra upp kvaliteten.

En av utgångspunkterna för införandet av valfrihetssystem har varit att gynna den lokala näringslivsutvecklingen. Näringslivsperspektivet har också varit med från början i de studerade kommunerna – men inte alltid med en tydlig strategi. I Varbergs kommun har man varit noga med att hitta en modell som främjar etablering av nya, små företag i kommunen och haft ett nära utbyte mellan socialförvaltning och näringslivskontor. Men det finns också exempel på kommuner där man å andra sidan inte alls kan skönja en lika tydlig dialog mellan näringslivskontoret och socialförvaltningen. I något fall var det först efter att valfrihetssystemet införts som näringslivssidan fick kännedom om att kommunens verksamhet konkurrerats ut.

Många pekar på att den politiska rollen tydligt förändras när valfrihetssystem införs. Från att tidigare har varit ”en del” av den egna verksamheten ska man nu förhålla sig konkurrensneutralt till densamma, vilket är en utmaning för många. Att gå från rollen som utförare till beställare ställer stora krav på hur man hanterar relationen till den egna verksamheten.

Det innebär också att kommunen behöver lägga god tid i förberedelserna på att föra en dialog i berörda nämnder och förvaltningar för att skapa förståelse för detta paradigmskifte. Inte minst behöver de politiska företrädarna ges tid att gemensamt och över partigränser

diskutera den nya rollen. För dem som driver egenregiverksamheten innebär det framförallt att inse att man nu står på egna ben, det vill säga att man är en av många alternativa utförare.

# Från beslut till praktiskt införande

Den dag kommunen inför valfrihetssystem är det som sagt viktigt att man i berörd(a) nämnd(er) förstår innebörden av den förändrade rollen. Det kan t.ex. innebära att man har en tydlig dagordning på sina sammanträden, där det tydligt framgår i vilka frågor som den egna förvaltningen är en av många utförare respektive förvaltnings-specifika frågor som inte behöver behandlas konkurrensneutralt.

En mycket viktig komponent i införandet av valfrihetssystem är att tidigt sätta fokus på ledarskap, struktur, processer och kompetens. Ledarskapet framhålls av flera av de intervjuade som en avgörande komponent och som någon sa ”*De chefer som inte vill får vi ge alternativa arbetsuppgifter – LOV finns!*”

En annan fråga som många menar lätt tappas bort, men som spelar stor roll i en förändring som införande av valfrihetssystem innebär, är den interna och externa kommunikationen. Det innebär att kommunen behöver planera för och avsätta resurser till särskilda och välplanerade kommunikationsinsatser. Dessa insatser kan behöva riktas till den egna personalen, potentiella nya utförare (både befintliga företag och de personer som funderar på att starta), brukare och medborgare. I de flesta av de studerade kommunerna har man redan tidigt i införandeprocessen inrättat en tjänst (eller motsvarande) för att hantera informationsfrågorna. Flera intervjuade pekar på att detta varit en viktig framgångsfaktor.

Socialstyrelsen pekar i en rapport om införandet av LOV<sup>2</sup> på behovet av att ha tydliga kravspecifikationer för att kunna hantera kvalitetsfrågorna och samtidigt säkra en god konkurrensneutralitet. Kammarkollegiet, som ger råd och stöd kring införande av valfrihetssystem, lägger i sin vägledning en stor vikt vid kravspecifikationens innehåll och omfattning.<sup>3</sup> Även Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) lägger stor vikt vid betydelsen av väl utformade kravspecifikationer. Denna bild delas av de studerade kommunerna, som framhåller att kvalitetsfrågorna måste hanteras noga innan införandet av valfrihetssystem. De menar också att utformandet av kvalitetskriterier/krav inte kan överlämnas till näringslivet. Inte minst för att det handlar om myndighetsutövning. Processen för att ta fram kravspecifikationer

---

<sup>2</sup> Socialstyrelsen, ”Stimulansbidrag till valfrihetssystem enligt LOV i äldreomsorg. delrapport juni 2010”

<sup>3</sup> Kammarkollegiet, ”Kravspecifikation för upphandling av hemtjänst enligt LOV – vägledning”, 2010

måste byggas på tydliga skall-krav och en konkurrensneutralitet gentemot den egna verksamheten.

Många pekar på att vid upprättande av kravspecifikationer räcker den kommunala upphandlingsenhetens kompetens oftast inte till, eftersom det handlar om specifika typer av tjänster och problemställningar. ”Det är skillnad på ett radergummi och en gumba”.

Att det handlar om en verksamhet som omfattar myndighetsutövning och är lagreglerad kan vara ett problem för de nya företagen. De kommer in med kunskaper och ambitioner att bedriva en omsorgsverksamhet på bästa sätt men i mötet med myndighetsutövningen (biståndsbedömningar etc.) krävs också en förståelse för vilka villkor som styr utförandet. Det är inte alltid givet att personer som arbetat i t.ex. kommunens äldreomsorg och sedan startat ett företag har dessa kunskaper. Därför behöver företagen tidigt en utbildning kring myndighetsutövningens grundprinciper och lagstiftning. Från kommunal horisont är det ett bra sätt att minska risken för problem samtidigt som kommunen under utbildningen ges möjlighet att stärka kommunikationen med företagen.

Konkurrensneutralitet är en grundkomponent utifrån ett näringslivsperspektiv. Alla företag ska ges möjlighet att leverera sina tjänster förutsatt att de uppfyller de grundkrav som ställs av kommunen. Det är företagets förmåga att leverera en tjänst till lika eller bättre kvalitet än andra (inklusive kommunen) som är deras försäljningsargument – inte priset eftersom alla som ingår i systemet får samma ersättning för utförd tid. Då det fortfarande verkar vara en minoritet av dem som får positiva biståndsbeslut som aktivt väljer utförare understryks konkurrensneutralitetens betydelse. En tydlig och väl kommunicerad ”turvalsmodell” rekommenderas för icke-valsalternativet.

En del kommuner har den egna verksamheten som icke-valsalternativ (det vill säga att i de fall brukaren inte väljer hänvisas personen till kommunens verksamhet) men de flesta har beslutat om ett konkurrensneutralt alternativ (alfabetisk eller annan form av lista där kommunen är en av flera utförare). Några av de studerade kommunerna har lagt valfrihetsfrågorna på en ”undanskymd” plats på sin hemsida – i något fall behöver man anstränga sig rejält för att hitta informationen om att kommunen infört valfrihetssystem. En så undanskymd exponering torde inte underlätta för de enskilda företagen att konkurrera på lika villkor.

Från näringslivsperspektivet är det angeläget att icke-valsalternativet inte automatiskt är kommunens egen regi, då det skulle skapa sämre förutsättningar för nya företag att etablera sig. De kommuner som valt att inte ha kommunen som icke-valsalternativ delar denna syn och menar att om man inte tar detta steg så är man inte konsekvent i genomförandet. Dessutom riskerar kommunen att tappa effektivitets- och kvalitetsvinster i den egna verksamheten. I Höörs kommun diskuteras hur kommunen i minskad grad ska vara icke-valsalternativ. I

Stenungsund har man gått längst och helt tagit bort kommunen som icke-valsalternativ. Kommunen finns då inte med i den turordningslista som går på rullande schema som kommunen använder för de brukare som inte gör ett aktivt val.



# Kommunens näringslivsperspektiv

Socialstyrelsen pekar i sina uppföljningar på en komplikation som vi också mött i vår studie av de sex kommuner. Valfrihetssystemets logik är att det finns ett utbud av olika utförare. Samtidigt är "marknaden" fortfarande liten och konkurrensen stor om de (fortfarande) relativt få brukare som nu ges möjlighet att välja fritt. Därtill finns den på en öppen marknad ständigt närvarande risken att brukarna av något skäl efter en tid kan vilja välja en annan utförare. Den senare risken kan hanteras genom god "kundvård" och en väl utförd tjänst. Men när utgångspunkten för kommunernas ersättningsnivåer oftast är den egna verksamhetens beräknade kostnader innan införandet, har flera vittnat om svårigheterna att fånga den "riktiga" kostnaden.

Overhead-kostnader (lokaler, lönesystem, HR etc.) är, även om flera gjort ambitiösa försök, generellt svåra att fånga i den kommunala verksamheten. Resultatet blir ofta att de framräknade marginalerna är små och det är uppenbart att tiden från det att ett företag etablerats till dess att det kan uppnå lönsamhet kan bli lång. Som en av de intervjuade företagarna uttryckte det; *"Det här är inte något man blir rik på"*.

En generell iakttagelse från de studerade kommunerna är att kommunen inte uppfattar näringslivsperspektivet som speciellt kontroversiellt eller komplicerat. Men även om samtliga kommuner menar sig ha ett tydligt näringslivsperspektiv så är bilden av hur kommunerna fångar näringslivsperspektivet blandad. I några kommuner har man redan i början av processen haft ett tydligt näringslivsperspektiv och såväl kommunledning som näringslivschefer har varit väl informerade och deltagit i arbetet. I andra kommuner har frågan tydligt delegerats till berörda nämnder och inte kommunicerats med exempelvis kommunens näringslivsansvarige. Oavsett detta så menar kommunledningarna unisont att de haft ett tydligt näringslivsperspektiv på införandet av valfrihetssystem och att de skulle ha sett det som ett misslyckande om det inte startades nya företag på grund av införandet i den egna kommunen.

Många av de studerade kommunerna har på olika sätt lagt upp införandet så att det ska stimulera nya och små aktörer att komma in på marknaden. Detta avspeglas framförallt i kravspecifikationerna som ofta har inslag som uppenbart är tillkomna för att gynna små företag. Exempel på detta kan vara att man delat in ersättningsnivåerna efter de olika leveransförutsättningar som finns i en kommun (till exempel

skärgårdsbor jämfört med stadsbor eller indelning av kommunen i flera mindre geografiska områden). Därtill kan kommunen underlätta för de små företagen när det gäller vikariefrågor och service på natten. I Varberg tar kommunen bland annat heltäckande ansvar för natten då man menar att det underlättar för de små företagen att bedriva sin verksamhet, då de annars skulle ha svårt att klara bemaning och vikarier.

I Stenungsund var man angelägen om att skapa så stor volym som möjligt för de privata alternativen. Ett strategiskt val man därför gjorde i Stenungsund var att inte låta kommunen tillhandahålla de servicetjänster (tvätt, städ och inköp) som ingår i valfrihetssystemet. Man hade noterat att andra kommuner hade haft problem med att även låta "egen regi" vara med och leverera dessa tjänster, vilket fört med sig att få omsorgstagare gjorde ett aktivt val och dessutom blev marknadsvolymen för liten för många entreprenörer.

För att kunna stödja företagen och etablering av nya företag genomförs en rad olika aktiviteter i kommunerna. Många av de intervjuade pekar på betydelsen av att ha en löpande relation och kommunikation med företagen och potentiella företagare. Det är inte regel att kommunen anordnar särskilda utbildningar kring företagande och dess villkor – här pekar men med hela handen på redan etablerade institutioner med detta ansvar, som ALMI, Nyföretagarcentrum med flera. Snarare understryks betydelsen av att anordna regelbundna aktiviteter där företagen kan mötas och möta kommunen för att diskutera angelägna frågor.

Behovet av möten och mötesplatser upplevs vara särskilt stort i startskedet för att reda ut oklarheter och fånga företagens synpunkter på brister eller förbättringsmöjligheter. Att även den egna verksamheten deltar "som en av övriga" vid dessa aktiviteter upplevs som angeläget, då det bidrar till känslan av konkurrensneutralitet och sätter positiv press på den verksamhet som bedrivs i egen regi. Exempel på aktiviteter som genomförs kan vara att kommunen anordnar särskilda mässor eller konferenser ("Seniordagen") för att stödja utvecklingen. Bland enklare former av mötesplatser kan nämnas näringslivsluncher och stadshusluncher för att diskutera olika utvecklingsfrågor med företagen inom vård- och omsorg.

En intressant aspekt som lyfts fram av flera kommuner är att det inte räcker med att bara tänka på näringslivssidan om man menar allvar med att anlägga ett näringslivsperspektiv på införande av valfrihetssystem. Man behöver också fundera på och arbeta med den egna organisationens attityder och bemötanden – det vill säga frågor som är allmängiltiga och centrala i en kommuns näringslivsarbete. För att införa valfrihetssystem framgångsrikt behöver kommunen alltså arbeta med den egna organisationen för att kunna möta näringslivet professionellt. Som en av de intervjuade uttryckte det: "*Den gamla ryggsäcken fungerar inte längre*". Detta har bland annat resulterat i att

man i Höör har arbetat med att kvalitetscertifiera hela den kommunala verksamheten.

Detta är ett exempel på hur införande av valfrihetssystem kan ge effekter i hela kommunens näringslivsarbete. Flera pekar på att man funderar på liknande system inom andra delar av den kommunala verksamheten, där det finns en tydlig kund/leverantörssituation. Det verkar därför som att valfrihetssystemet kommer ge ringar på vattnet inom andra traditionellt kommunalt drivna verksamheter.

Men att kommunen på olika sätt gynnar framväxandet av nya företag är inte helt okontroversiellt. På flera håll tycks det ”skava” i den egna förvaltningen, där man i några fall upplever att man inte får ta ut svängarna på samma sätt som företagen och därmed de facto får en sämre konkurrenssituation. I Höganäs framhålls exempelvis att företagen ofta har en konkurrensfördel gentemot kommunen i och med att de kan erbjuda tilläggstjänster vilket inte är möjligt för verksamhet i kommunens regi.

Avslutningsvis är uppföljningen av resultat, det vill säga hur brukarna uppfattar den service de får som en viktig komponent. Här finns ett stort utrymme för utveckling. Förutom att genomföra traditionella brukarundersökningar (vilket flera kommuner gör) och enskilda möten med brukarna så skulle man kunna tänka sig att kommunen på sin hemsida har ett utrymme för brukarna att lämna rekommendationer eller ranka företagen och kommunens egen verksamhet på samma sätt som det idag är naturligt att göra det för butiker, hotell eller restauranger. Dock bör denna typ av ranking kompletteras med andra undersökningar som inte baseras enbart på upplevd kvalitet. Socialstyrelsen genomför idag också egna undersökningar som Äldreguiden som också är ett försök att hjälpa brukarna eller deras anhöriga att göra informerade val.<sup>4</sup>

En annan viktig del av återkoppling och uppföljning är att finna former för organisatoriskt lärande. Här finns uppenbara brister (som inte enbart är kopplade till valfrihetssystem utan mer systematiska) och ett stort utrymme för förbättringar. Hur återförs till exempel gjorda erfarenheter för att utveckla verksamheten i ett system som både är konkurrensneutralt och innehåller en stor mängd aktörer vars affär delvis bygger på att de är olika. Detta är också ett område där den strategiska kopplingen fortfarande tycks vara relativt svag mellan kommunens arbete med näringslivsutveckling och valfrihetssystem.

---

4 <http://www.socialstyrelsen.se/aldreguiden>

# Företagens perspektiv

I de kommuner som studerats i samband med denna rapport har det tillkommit nya utförare i varierande grad. Ingen av kommunerna har angett att det varit svårt att få engagera nya utförare. Bilden av antalet utförare stämmer väl med den bild som Socialstyrelsen ger för landet i stort, där det i de flesta kommuner handlar om någonstans mellan fem och femton nya utförare. Det är också tydligt att det främst är kvinnor, oftast med erfarenhet från kommunens eller annan liknande verksamhet inom vård och omsorg, som har startat de nya företagen. Majoriteten av de företagare som intervjuats har tidigare erfarenhet från denna sektor. Vilket stämmer överens med Tillväxtverket tidigare studier på området.<sup>5</sup>

I de flesta fallen är företagens leverans väldigt lik kommunens men i flera fall har företagen valt att profilera sitt utbud på något sätt. Det handlar då inte bara om att profilera tjänsten som sådan utan också om att tillföra en ny dimension som t ex att kunna leverera på ett särskilt språk eller att rikta sig mot brukare med särskilda behov. I samband med förberedelsearbetena för införande av valfrihetssystem pekade regeringen på mångfald som ett viktigt syfte, där de olika utförarna i sin marknadsföring skulle ha möjlighet att profilera sig och framhäva det unika med sin verksamhet. *”Kommunerna ger med halva handen – pensionärerna ska få välja, men samtidigt säger man till företagen att de ska jobba på exakt samma sätt som hemtjänsten. Det är inte samma sak med ett privat företag, det måste kommunerna komma till insikt om”*.

Möjligheterna att profilera sig kan försvåras av att kommunerna generellt anger att utförare är skyldiga att ta emot alla brukare som väljer dem. Men enligt Socialstyrelsen anger hälften av de kommuner som infört valfrihetssystem att utförare med särskild inriktning är verksamma i kommunen. Denna bild överensstämmer med bilden i de kommuner som studerats i denna fallstudie.

I det initiala skedet av införandet av valfrihetssystem har företagen ibland känt att kommunen har haft svårt att förstå det privata företags perspektiv. Bilden har dock generellt förändrats och blivit mer positiv. Inte minst pekar företagarna på att kommunerna numera anordnar särskilda evenemang och olika former av planerade möten/arenor där båda parter får möjlighet att ta upp frågor och problem.

---

5 Tillväxtverket Rapport 0066

Engagemanget och förståelsen för företagen lyfts fram som en viktig faktor – inte minst i startskedet.

En viktig roll i införandet av valfrihetssystem spelar uppenbarligen de projektledare som arbetar med särskilt ansvar för införandet i kommunen. Företagen upplever ofta att kontakten med projektledarna är väldigt bra och att det finns ett engagemang i kommunens ledning att införa valfrihetssystem. Men, precis som kommunerna själva vittnat om så är det inte alltid som denna ”anda” tycks genomsyra alla inom kommunen. Behovet av att arbeta med den kommunala organisationens syn på företagande och attityder lyfts således fram även av företagen.

Byråkratin runt den utförda tjänsten upplevs i många fall som överdriven och ineffektiv. Flera pekar på att en hel del pappersarbete skulle kunna effektiviseras med ett bättre, interaktivt IT stöd, en frågeställning som också lyfts i kommunerna. I Uppsala har man nyligen infört ett nytt datastöd som upplevs förenkla och fungera mycket väl.

Som nämnts ovan hanteras det så kallade icke-valsalternativet olika i kommunerna. Det finns också en misstänksamhet hos flera av företagen, som tror eller upplever att kommunens egenregi har en konkurrensfördel genom att det är kommunens handläggare som lägger fram de olika alternativen för brukaren. Det kan därför finnas brukare som har haft svårt att välja privata alternativ.

Brukarna är, enligt företagen ofta gamla människor som är rädda och/eller skeptiska till andra utförare än det offentliga varför det är särskilt viktigt att kommunen går ut med information och marknadsför att det finns privata alternativ. Inte minst att kommunen står bakom att dessa alternativ finns och ”garanterar” en grundkvalitet. Företagen upplever att det är viktigt att brukarna får ett ansikte att relatera till när det gör sitt val, något som i t.ex. Höganäs har hanterats genom att kommunen anordnat träffar där pensionärer bjuds in och där de privata utförarna får presentera sig och sitt företag.

För att hantera denna misstänksamhet om ”illojal” konkurrens efterlyser många företagare fler träffar med kommunens handläggare för att få en förbättrad dialog och bygga förtroende i systemet. Många av de företagare som intervjuats menar att det vore bra om det finns en kompetent kontaktperson i kommunen. Flera menar också att informationsutbytet internt i kommunen skulle kunna förbättras, även ut mot andra instanser. Färdtjänsten t.ex. berörs indirekt av att det är andra utförare inblandade.

Behovet av en väl fungerande kommunikation mellan kommunen och företagen och mellan olika samhällsaktörer som möter brukarna – det är inte helt ovanligt att en brukare får service från olika aktörer – understryks i flera intervjuer med såväl företagare som personer från kommunerna. En företagare gav ett praktiskt exempel på hur bristen på kommunikation kan ta sig uttryck i praktiken. Företa-

get har en brukare som inte öppnar dörren och de ringer då till kommunen. Efter mångt och mycket får företaget reda på att brukaren ligger på sjukhus. *”Det är ingen som kommunicerar med någon, det vore väldigt bra om det fanns en bättre kommunikation med kommunen och med den som har det medicinska ansvaret för deras kunder genom att kommunen alltid har hand om vårdbiten”*. Detta exempel pekar på betydelsen av en tydlig struktur för vem som har ansvar för vad och informationsutbyte mellan olika aktörer.

Men flera företagare lyfter också fram att man tydligt upplevt att kommunen vill stödja framväxandet av nya företag/utförare. I flera av kommunerna har näringslivet uppfattat kommunens vilja att stödja nya, småföretag. Som en företagare sa; *”Ersättningen känns anpassad efter enmansföretag utan stora lokalkostnader och personalansvar”*.

En möjlighet som öppnas med valfrihetssystem är att företagen också kan erbjuda olika typer av tilläggstjänster. Det kan till och med vara så att hushållsnära tjänster (RUT) kan vara ett alternativ för brukarna att minska kostnaden för sina servicetjänster, något som framhållits i flera av de studerade kommunerna. Här öppnas således möjligheter att kombinera RUT och valfrihetssystem på ett sätt som en traditionell kommunal förvaltning inte skulle kunna göra.

Företagen tror generellt att det finns en stor tillväxtpotential i denna bransch och inte minst möjligheterna att profilera sin verksamhet på olika sätt eller att kombinera med olika tilläggstjänster är ett återkommande argument. I detta sammanhang kan nämnas att en del av de intervjuade företagarna har lämnat synpunkter på att kommunen avgränsar uppdraget alltför tydligt. Samtidigt pekar detta på den svåra balanspunkten mellan myndighetsutövning och fritt företagande när det gäller bland annat ansvarsfrågor.

En frågeställning som ofta uppkommer är förutsättningarna för att leverera tjänster i olika delar av kommunen. Detta är en fråga som är av mindre relevans i ett storstadsområde med relativt korta avstånd, men i en kommun med en stor landsbygdsbefolkning eller rent av med stora glesbygdssområden kan frågan om Stad och land vara reellt problem utifrån ett näringslivsperspektiv.

Det handlar då inte enbart om att det kan vara svårt att få fram alternativa utförare på landsbygden. Kostnadsbilden kan ju variera påtagligt för att leverera en tjänst i glesbygd jämfört med tätort. I några kommuner har man hanterat detta genom att införa ersättningsnivåer för olika zoner i kommunen, där inte minst restid blir en komponent. Västervik har exempelvis infört fem olika sådana zoner i sin kommun för att i någon mån möjliggöra för fler utförare i hela kommunen. Andra kommuner har ännu inte tagit hänsyn till geografiska skillnader men funderar på hur dessa ska hanteras.

# Avslutande kommentarer

Att gå från en situation där all verksamhet bedrivs i kommunens egen regi till ett valfrihetssystem innebär många väsentliga förändringar. *Den första slutsatsen* från denna fallstudie är därför att ett lyckat införande av valfrihetssystem kräver goda förberedelser. I kommuner som tidigare i någon form konkurrerats ut sina egna verksamheter inom vård och omsorg blir förändringen inte lika stor, men slutsatsen gäller även dem.

*Den andra slutsatsen* är vikten av att tidigt anlägga ett brukarperspektiv på införandet av valfrihetssystem. Fokus måste förflyttas från vem som utför tjänsten till ”vem är vi till för?” Detta underlättar såväl de interna diskussionerna i kommunen som framtagandet av underlag för kravspecifikationer, uppföljningsmodeller osv. Om fokus hamnar på att spara pengar hamnar lätt diskussionen fel och kan då skapa oklara förväntningar.

*Den tredje slutsatsen* är betydelsen av att göra viktiga strategiska val innan införandet av valfrihetssystem. Detta kräver i sin tur tydliga målbilder – hur lyckas vi? Exempel på sådana strategiska val kan vara former för upphandling, auktorisation/certifiering, serviceinsatser/ personlig omvårdnad, hemsjukvård, medicinska/rehabiliterande insatser med mera, larm, hantering dag/natt, eller andra avgränsningar av uppdrag. I detta sammanhang bör också lyftas hur kommunen ser på sin egen verksamhet. Fallstudien pekar på vikten av att ha egen kompetens inom det område som är konkurrerats ut, vilket aktualiserar frågan om nödvändigheten att kommunen har kvar en egen verksamhet eller inte inom det aktuella verksamhetsområdet.

*En fjärde slutsats* är vikten av en väl genomtänkt kvalitetssäkring. Det är viktigt att redan från start kunna svara på frågorna ”vad förväntar vi oss?” och ”vad händer om vi inte får det?”. Betydelsen av väl utarbetade och tydliga kravspecifikationer kan inte nog understrykas. I detta sammanhang gäller det att inte glömma att en väl fungerande och löpande utvärdering och uppföljning ställer betydligt större krav på kommunens administrativa stödsystem än vad som tidigare ofta varit fallet. Tiden är den faktor som mäts – det finns komplikationer med detta synsätt men det upplevs generellt som ett bra sätt att mäta utförd prestation (tiden som utföraren är hos brukaren) än att bara mäta antalet besök.

Fallstudien pekar på att det kan uppstå komplikationer i den värdeskapande kedjan i ett system med många små och relativt resurssvaga företag, där möjligheterna till och utrymme för kompetens- och metodutveckling inte är helt givna. Att utveckla ett system med tydliga incitament för ständiga förbättringar och lärande är en kvarstående utmaning i de studerade kommunerna.

*Den femte slutsatsen* är att kommunen måste göra klart för sig vad den menar med ett konkurrensneutralt system. Inte minst analysera vilka konsekvenser det får i den dagliga, egna verksamheten. Här handlar det inte minst om att skapa en förståelse för att rollfördelningen förändras – från de politiska nämndernas arbete till den egna verksamheten i förhållande till företagen.

För politiken handlar det om att den verksamhet som bedrivs i egen regi inte ska ges några särskilda fördelar och att detta får konsekvenser i den dagliga relationen. Men det kan också handla om frågor som berör relationen mellan verksamheten i egen regi och företagen. Hur ska kommunen hantera eventuella ökade overheadkostnader för att administrera valfrihetssystemet? Är vi överens om att ta en extra kostnad för nattjour för att gynna nyföretagande och hur ser vi på det i förhållande till kommunens verksamhet i egen regi? Att företagen de facto kan ha en konkurrensfördel gentemot kommunens verksamhet i egen regi genom att de kan erbjuda andra tjänster som kommunens verksamhet inte kan erbjuda är troligen inte ett problem. Möjligen kan det dock påverka hur brukarna upplever leveransen, det vill säga att ett bredare utbud upplevs mer positivt.

*En sjätte, och i denna fallstudie återkommande slutsats* är betydelsen av en väl fungerande kommunikation. Kommunen behöver tidigt ta fram en kommunikationsstrategi – såväl för intern som extern kommunikation – med tydliga målgrupper och kommunikationsmål. Kommunikationen kan inte hanteras ”vid sidan om”, den är central för ett lyckat genomförande. Den egna organisationen, brukarna och utförarna behöver informeras om ”varför gör vi detta?” och ”hur gör vi detta?”.

Från kommunikationssynpunkt gäller det även att ha strategier för hur kommunen hanterar eventuella problem i en situation med ”myndighetsutövning i privat regi”. Hur kan exempelvis anställda i de privata företagen – på samma sätt som de anställda i kommunen – slå larm om eventuella missförhållanden? Mer djupgående utvärderingar av tjänsternas kvalitet tycks ha blivit en effekt av införandet av valfrihetssystem. Flera kommuner vittnar om att de hela tiden försöker utveckla förmågan att följa upp och utvärdera, vilket de också menar haft stora positiva effekter i den verksamhet som de själva bedriver.

*En sjunde och central slutsats* är att lära av andra. Flera av de intervjuade kommunerna pekar på att de lärt mycket genom att tala med andra kommuner eller med utförare i andra kommuner. Inom munkollektivet finns redan många värdefulla erfarenheter från infö-



randet av valfrihetssystem och en tradition av att gärna ställa upp med råd och tips!

*Avslutningsvis* upplever de intervjuade kommunerna att införande av valfrihetssystem medfört att även den egna verksamheten stimuleras. Servicen levereras inte bara både bättre och effektivare utan den egna personalen ges större möjligheter att utföra tjänsterna på nya sätt. Och brukarna får mer tid med personalen när man går från att mäta utförda besök till att mäta tid med brukarna.

# Referenser

Höganäs kommun	Informationsmaterial om LOV
Höör kommun	Informationsmaterial om LOV
Kammarkollegiet	”Kravspecifikation för upphandling av hemtjänst enligt LOV – Vägledning” (2010)
SKL	”Utvärdering av valfrihetssystem i kommuner och landsting” (2009)
SKL	”Valfrihetssystem för nybörjare och andra nyfikna” (2009)
SKL	”Valfrihetssystem Erfarenheter från ett antal kommuner och landsting” (2009)
Socialstyrelsen	”Stimulansbidrag till valfrihetssystem enligt LOV i äldreomsorg – delrapport juni 2010” (2010)
Socialstyrelsen	<a href="http://www.socialstyrelsen.se/aldreguiden">http://www.socialstyrelsen.se/aldreguiden</a> (2011-02-01)
SOU 2008:15	”LOV att välja – Lag Om Valfrihetssystem” (Frittvalutredningen 2008)
Stenungsunds kommun	Informationsmaterial om LOV
Tillväxtverket	Vilka är företagen som erbjuder hemtjänst? – En studie i sex kommuner. Rapport 0066 (2010)
Uppsala kommun	Informationsmaterial om LOV
Varbergs kommun	Informationsmaterial om LOV
Västerviks kommun	Informationsmaterial om LOV



**Tillväxtverket arbetar offensivt för  
hållbar tillväxt i hela landet genom  
att underlätta företagande.**