

# Valfrihetssystem

Erfarenheter från ett antal  
kommuner och landsting



**Sveriges Kommuner och Landsting**

118 82 Stockholm, Besök Hornsgatan 20

*Tfn* 08-452 70 00, *Fax* 08-452 70 50

info@skl.se, www.skl.se

© Sveriges Kommuner och Landsting 2009

Sektionen för demokrati och styrning

*Grafisk produktion* Ordförandet

ISBN 978-91-7164-506-7

# Förord

Valfrihetssystem införs i allt fler kommuner och landsting. Sveriges Kommuner och Landsting har gett Ramböll Management Consulting i uppdrag att genomföra en inventering av hur ett antal kommuner och landsting har valt att utforma sina valfrihetssystem. Syftet är att ge en bild av olika sätt att utforma valfrihetssystemen utifrån olika komponenter och verksamhetsområden.

Författarna ansvarar helt och hållet för innehåll och slutsatser i rapporten.

Det ska särskilt poängteras att sedan inventeringen gjordes gäller, sedan 2009-01-01, lag om valfrihetssystem (LOV), SFS 2008:962.

Författarna ansvarar helt och hållet för innehåll och slutsatser i rapporten.

Frågor om skriften besvaras av:

Lena Svensson, lena.svensson@skl.se, tel. 08-452 76 45.

Vi vill särskilt tacka de intervjuade förtroendevalda och tjänstemännen som delat med sig om sina kunskaper och erfarenheter.

Sveriges Kommuner och Landsting

Lennart Hansson

*Sektionen för demokrati och styrning*

# Innehåll

<b>1. Inledning</b>	<b>4</b>
Uppdragets omfattning och avgränsningar	4
Uppdragets metod och genomförande	5
Rapportens disposition	6
<b>2. Bakgrund</b>	<b>8</b>
Valfrihetens framväxt	8
Begreppet valfrihetssystem	9
Rapportens analysram	11
<b>3. Att införa, driva och utveckla ett valfrihetssystem</b>	<b>13</b>
Att tydliggöra valfrihetssystemets syfte	14
Att utreda alternativ och fatta beslut om ökad valfrihet	17
Att implementera, följa upp och utveckla valfrihetssystemet	22
<b>4. Valfrihet för brukaren</b>	<b>29</b>
Vad brukaren ges för valfrihetsutrymme i praktiken	29
När brukaren inte gör ett aktivt val	34
Regler för byte och uppsägning	36
<b>5. Valfrihetssystemets marknad</b>	<b>38</b>
Mångfald på marknaden	38
Överkapacitet eller kösituation	43
<b>6. Information till medborgarna</b>	<b>47</b>
Information om möjligheten att välja	48
Information om valmöjligheterna	50

<b>7. Organisering och styrning av verksamheten</b>	<b>55</b>
Fördelning av ersättning till utförarna	55
Övrig styrning av utförarna	64
<b>8. Säkerställande av kvaliteten</b>	<b>68</b>
Kvalitetskrav på leverantörerna	68
Uppföljning och utvärdering	72
<b>Referenser</b>	<b>77</b>

# 1. Inledning

Ramböll Management Consulting (Ramböll) har på uppdrag av Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) genomfört en inventering av olika valfrihetsmodeller, vilket resulterat i föreliggande rapport. I detta inledande avsnitt ges en mer utförlig beskrivning av det uppdrag som legat till grund för inventeringen. Därefter följer en redovisning av Rambölls utredningsmetod samt hur vi valt att genomföra inventeringen. Avslutningsvis presenteras rapportens disposition vilket kan underlätta läsningen.

## Uppdragets omfattning och avgränsningar

Uppdragets övergripande syfte är att skapa en bild av hur kommuner och landsting valt att utforma de olika valfrihetssystemens olika komponenter inom några centrala verksamhetsområden. Syftet är primärt deskriptivt och ambitionen är att studien ska ge en bild av olika sätt att utforma ett valfrihetssystem.

Även om huvudsyftet är deskriptivt ger rapporten även en bild av formeringsprocessen i kommuner och landsting. Härigenom får läsaren en bild av vilka överväganden som ligger bakom valet av utformning. Studien identifierar vilka de viktigaste vägvalen är och vilka för- respektive nackdelar olika alternativ har. Studien ska även beskriva hur man valt att arbeta för att ta fram ett valfrihetssystem, dvs. processen från politiskt beslut att ett valfrihetssystem ska införas till dess att medborgarna börjar erbjudas möjlighet att välja. Ambitionen är att studien härigenom ska beskriva, eller åtminstone indikera, vad som är viktigt för en framgångsrik implementeringsprocess.

Studien har två väsentliga avgränsningar. Den första avgränsningen gäller undersökningsmaterialet. Inventeringen är baserad på ett begränsat urval av kommuner och landsting, som alla dock har omfattande erfarenhet av valfrihetssystem. Detta betyder att Rambölls observationer och slutsatser inte ska ses som representativa för hur valfrihetssystem generellt sett fungerar i kommuner och landsting. De utvalda kommunernas erfarenheter kan i stället tjäna som inspiration och lärande exempel från organisationer med mångårig erfarenhet av valfrihetssystem.

Den andra avgränsningen gäller de studerade verksamhetsområdena. Inventeringen belyser valfrihetssystem inom områdena; *barnomsorg, skola, äldreomsorg* samt *hälso- och sjukvård*. Det finns kommuner och landsting som har valt att även inkludera andra verksamheter i sitt valfrihetssystem, men av praktiska skäl är den nu aktuella inventeringen avgränsad till ovan nämnda verksamhetsområden.

Studien har genomförts från juni till och med oktober månad 2008. Vi vill upplysa läsaren om att lagen om valfrihet (LOV) var under utredning vid tidpunkten för studiens genomförande. Ramböll vill därför uppmärksamma läsaren på att detaljer vad gäller såväl specifika lagregler som utvecklad praxis kan ha hunnit förändras i vissa avseenden.

Uppdraget har genomförts av Ramböll med forskarstöd från Gustaf Kastberg, verksam vid Kommunforskning i Västsverige och vid Lunds universitet, Institutionen för service management. Gustaf Kastberg har i första hand medverkat i utvecklingen av studiens analysram samt fungerat som ett generellt stöd i analysprocessen för att säkerställa att aktuell forskning kring valfrihetssystem och kundvalsmodeller beaktas i kartläggningen.

Avslutningsvis vill Ramböll understryka att samtliga resonemang är våra egna och att vi valt att fritt tolka och dra slutsatser av det insamlade materialet. Ett stort tack riktas dock till alla de personer som delat med sig av sina erfarenheter från berörda kommuner och landsting.

### Uppdragets metod och genomförande

Den övergripande analysstrategin har varit att genomföra uppdraget som ett antal fallstudier i följande kommuner och landsting:

- Stockholms läns landsting
- Landstinget i Halland
- Solna kommun
- Karlstads kommun
- Helsingborgs kommun
- Järfälla kommun
- Umeå kommun
- Nacka kommun
- Linköpings kommun

Urvalet är gjort utifrån premissen att dessa kommuner och landsting har betydande erfarenhet av olika typer av valfrihetssystem. Genom att studera deras samlade erfarenheter får Ramböll material för att ge såväl en bred bild av olika sätt att skapa valfrihet, som en djup förståelse för hur de olika komponenterna i ett valfrihetssystem kan skilja sig åt. Vi vill dock återigen varna läsaren för att dra allt för långtgående eller generella slutsatser baserat på detta begränsade urval.

Datainsamlingen har genomförts med hjälp av olika metoder, tyngdpunkten har dock legat på intervjuer. Ramböll har i första hand genomfört intervjuerna som semistrukturerade telefonintervjuer. I samtliga fall har vi först vänt oss till högsta tjänsteman (kommun-/landstingsdirektör). I några organisationer har de inledande telefonintervjuerna genomförts med respektive kommun- eller landstingsdirektör för att erhålla en övergripande bild. Vid dessa inledande intervjutillfällen har Ramböll även fått uppgifter om vilka ytterligare personer som borde kontaktas för kompletterande intervjuer. I andra fall har kommun-/landstingsdirektören direkt hänvisat frågan vidare. Sammanlagt har 20 intervjuer genomförts med politiker och tjänstemän i de utvalda kommunerna och landstingen.

Inventeringen har även genomförts med hjälp av dokumentstudier som omfattat detaljbeskrivningar av respektive kommuns och landstings valfrihetssystem, samt övergripande dokument som statliga offentliga utredningar och forskningsrapporter kring valfrihetssystem, kundvalsmodeller etc. Inventeringen har även ett jämförandeperspektiv. Genom Rambölls erfarenhet från utveckling av valfrihetsreformer i Danmark (Fritt valg) har studien kunnat ges ytterligare ett perspektiv i vissa delar.

## Rapportens disposition

Rapporten har en disposition med tre olika delar. Först kommer ett avsnitt som ger en kort bakgrund till ämnet (avsnitt 2). Här ges en övergripande bild av i vilket sammanhang valfrihetssystem ska förstås. I detta bakgrundsavsnitt redovisas även det teoretiska ramverk som styr rapporten i övrigt.

Efter detta återfinns ett processinriktat avsnitt (avsnitt 3). Här redovisas olika faser i införandet och utvecklingen av ett valfrihetssystem och aspekter som kan vara viktiga att tänka på i denna process.



Slutligen följer ett antal kapitel som beskriver olika komponenter/aspekter på valfrihetssystem (avsnitt 4–8). I varje kapitel ges inledningsvis en teoretisk bakgrund som redogör för olika vägval och utmaningar som kan vara viktiga att ta ställning till i utformningen av ett valfrihetssystem. Därpå följer en mer ingående skildring av vilka vägval som har gjorts i olika kommuner/landsting. Genom konkreta exempel från olika verksamheter illustreras hur kommuner/landsting utformat sina respektive valfrihetsmodeller och vilka erfarenheter de har av detta. Varje kapitel avslutas sedan med en analys där Ramböll redovisar de slutsatser vi anser vara mest relevanta och intressanta att framhålla.

## 2. Bakgrund

### Valfrihetens framväxt

Kommunernas befogenheter och självständighet var i början av 90-talet en central fråga i den svenska, politiska debatten. En stark opinion efterlyste decentralisering och ökat självstyre för kommunerna. Resultatet av debatten blev bland annat en ny kommunallag som gav kommunerna möjlighet att organisera verksamheten på nya sätt. På nationell nivå manifesterades opinionen i och med det borgerliga maktövertagandet 1991, ett övertagande som gick under parollen *systemsifte*. Begreppet valfrihet blev samtidigt en bestående del av den politiska diskussionen.

Valfrihetsdiskursen har sitt ursprung i teorier inom New Public Management (NPM) vilket växte fram som en reaktion på den hierarkiska byråkrati som var det förhärskande idealet under 1970-talet. Kritiker betonade framför allt bristande effektivitet och kostnadseffektivitet som huvudanledningar till sin skepsis. Politiker som förespråkade kritiken skördade stora framgångar och namn som Ronald Reagan och Margret Thatcher blev under 80-talet ansikten utåt för den rörelse som representerade New Public Management.

Många av de tankar som i dag formar olika valfrihetssystem kan direkt eller indirekt spåras tillbaka till Friedrich von Hayeks idéer men kanske framförallt till hans lärning Milton Friedmans vidareutvecklingar och konkretiseringar av dessa<sup>1</sup>. Valfrihet tar alltså sin utgångspunkt i nyliberala marknadsteorier. Det är dock svårt att kalla dagens valfrihetssystem för nyliberala, då de sällan verkar på en helt fri marknad. I stället får systemen ofta en karaktär av offentliga marknader eller *kvasimarknader*, det vill säga att en betydande del av styrningen av verksamheten ligger i händerna på politiker och i viss mån tjänstemän. I många valfrihetssystem finns även marknadsmässiga begränsningar vilka innebär att aktörerna inte är fria att konkurrera med de medel som på en normal marknad står till buds. Detta kan innebära att priset på en tjänst är fastslagen politiskt vilket tvingar de involverade

---

<sup>1</sup> Kastberg (2005), s. 9 ff.

aktörerna att konkurrera utifrån andra faktorer än pris såsom kvalitet och lokalisering.

I samband med att flera valfrihetsreformer genomförts under 2000-talet har kommunala politikerna och landstingspolitikerna ofta förändrats från direkt verksamhetsstyrning av offentlig service till att i stället sätta upp ramarna som servicen ska verka inom. Tjänstemännens roll har många gånger skiftat från att vara utförare till att arbeta med kvalitetskontroll. Med privat drivna förskolor, skolor och vårdcentraler med respektive förskolepeng, skolpeng och vårdpeng har valfrihet under 2000-talet blivit en mer integrerad del av det svenska samhället.

## Begreppet valfrihetssystem

När det diskuteras konkurrensutsättning av offentlig sektor finns det en rad olika begrepp som inte alltid är helt enkla att hålla isär. För att tydliggöra framställningens begreppsanvändning ges här ett förtydligande av de vanligaste, och för den här aktuella analysen, viktigaste begreppen<sup>2</sup>. Om inget annat nämns är det alltså något av följande tre aspekter på valfrihet som åsyftas när begreppet *valfrihetssystem* används i den fortsatta framställningen.

### Kundval

Denna valfrihetsmodell har många olika namn (kundval, fritt val, eget val, vårdval) men är i grunden densamma, dvs. den enskilde medborgaren/brukaren ska ges möjlighet att välja leverantör av individuella välfärdstjänster. I vissa kommuner talar man även om kundval med checksystem. Checken symboliserar värdet av den tjänst som den enskilde fått beslut om, och representerar således en viss köpkraft. Ett kundvalssystem bygger på att kommunen bjuder in externa leverantörer att konkurrera på samma villkor som den kommunala egenregiverksamheten. I vissa kommuner sker detta genom enkel tillståndsgivning, medan andra kommuner valt att upphandla systemet och teckna avropsavtal enligt lagen om offentlig upphandling. I båda fallen ska de privata utförarna uppfylla ett antal krav som kommunen ställer i tillståndsgivningen eller i avtal och förfrågningsunderlag. Därefter ges de privata utförarna möjlighet att konkurrera med den kommunala

---

<sup>2</sup> Denna framställning av olika valfrihetsbegrepp bygger till stora delar på de definitioner som används i SOU 2008:15, LOV att välja – Lag Om Valfrihetssystem.

egenregiverksamheten på samma villkor. Den 1 oktober 2008 lade regeringen fram en proposition<sup>3</sup> om lagen om valfrihetssystem (LOV) som kommer att reglera det förstnämnda av dessa tillvägagångssätt. LOV ska kunna tillämpas på bland annat omsorgs- och stödverksamhet för äldre och för personer med funktionsnedsättning samt på hälso- och sjukvårdstjänster och lagen möjliggör ett alternativ till upphandling enligt lagen om offentlig upphandling (LOU). I propositionen uttrycks att det ska vara frivilligt för kommuner att införa valfrihetssystem. Landstingen blir från och med 2010-01-01 skyldiga att införa valfrihet (inom hälso- och sjukvården används benämningen Vårdval) och ska då tillämpa LOV.

### Driftentreprenad

En driftentreprenad föreligger när en kommun anlitar en extern leverantör som utifrån ett skriftligt avtal åtar sig att för kommunens räkning utföra en eller flera tjänster. Kommunen är fortsatt huvudman för verksamheten, dvs. kommunen behåller sitt ansvar gentemot de brukare som omfattas av den entreprenaddrivna verksamheten. Kommunen bestämmer vad verksamhetens mål, inriktning, omfattning och kvalitet ska vara. Kommunen ansvarar även för uppföljning, utvärdering och eventuella kompletterande insatser. Den externa leverantören tillhandahåller således en kommunal tjänst och kommunen bär ansvaret på samma sätt som när kommunen bedriver egenregiverksamhet.

Driftentreprenad kan användas för flera olika kommunala verksamheter: äldreomsorg, verksamhet för personer med funktionsnedsättning, socialtjänst, hälso- och sjukvård, barnomsorg m.m. Driftentreprenad är alltså i första hand ett alternativt sätt att organisera och driva kommunens/landstingets verksamhet och medför inte per automatik en ökad valfrihet. Det kan dock vara ett första steg mot, och en viktig komponent i, ett valfrihetssystem.

---

<sup>3</sup> Proposition 2008/09:29 Lag om valfrihetssystem.

## Skolpeng

I skollagen anges att en fristående skola som motsvarar grundskola och sarskola ska godkännas av Skolinspektionen under förutsättning att skolan lever upp till ett antal krav som rör värdegrund, antal elever och lärares behörighet. Gymnasieskolor ska av Skolinspektionen förklaras berättigade till bidrag under i princip samma förutsättningar som krävs för ett godkännande av grundskolor.

För varje elev som genomgår utbildning lämnas bidrag av hemkommunen. Huvudregeln är att bidraget ska bestämmas efter samma grunder som kommunen tillämpar vid fördelning av resurser till de egna skolorna. Det är kommunen som fastställer bidragets storlek. Bidragen ges med stöd av en offentligrättslig lagstiftning och det föreligger således inte något avtalsrättsligt förhållande om ersättning mellan kommunen och den fristående skolan.

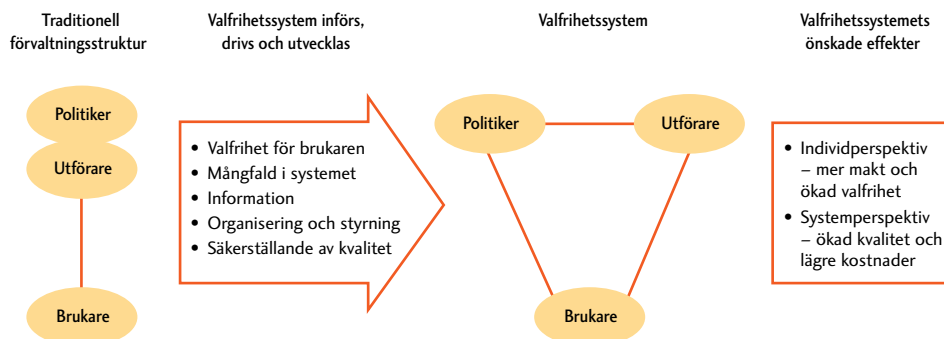
Fristående skolor utgör således en bidragsfinansierad enskild verksamhet. Detta innebär att det inte är kommunen som bestämmer huruvida en fristående skola ska få tillstånd att starta verksamhet. Kommunen har inte något inflytande över verksamheten eller kontroll- eller uppföljningsansvar.

När det gäller barnomsorgen gäller särskilda regler. I skollagen finns bestämmelser som gör det möjligt för kommunen att lägga ut förskoleverksamhet, skolbarnomsorg och förskoleklass på entreprenad. Kommunen kan också ge tillstånd till att barnomsorg bedrivs som enskild bidragsfinansierad verksamhet. När det gäller t.ex. förskolan är det alltså kommunen och inte staten som beslutar om en enskild förskola ska ges tillstånd att starta verksamhet.

## Rapportens analysram

Valfrihetssystem är inte alltid entydigt definierade. Systemen är dessutom komplexa och kan därför beskrivas utifrån flera olika utgångspunkter och flera olika perspektiv. Ramböll har valt att skildra valfrihetssystem utifrån ett organisatoriskt perspektiv och vi använder en analysram som schematiskt kan beskrivas med nedanstående figur.

Figur 1. RAPPORTENS ANALYSRAM



Rambölls analys tar sin utgångspunkt i att den förvaltningsstruktur som traditionellt återfinns i kommuner och landsting kan utvecklas och att ökad valfrihet är ett centralt utvecklingsområde. Det finns olika sätt att införa, driva och utveckla valfrihetssystem. Det är flera olika komponenter och olika aspekter som bör beaktas. Att arbeta med dessa blir vägen till ett valfrihetssystem som främst kännetecknas av en ny rollfördelning mellan politiker, utförare och brukare.

I organiseringen av ett valfrihetssystem ställs kommuner och landsting inför ett antal vägval. Beroende på hur de olika komponenterna hanteras, exempelvis vilken grad av mångfald som erbjuds brukarna, hur brukarna informeras etc., kan valfrihetssystemet komma att fungera på olika sätt. Det får bland annat konsekvenser för i vilken grad brukarna erhåller mer makt och ökad valfrihet, samt om verksamheten blir mer effektiv.

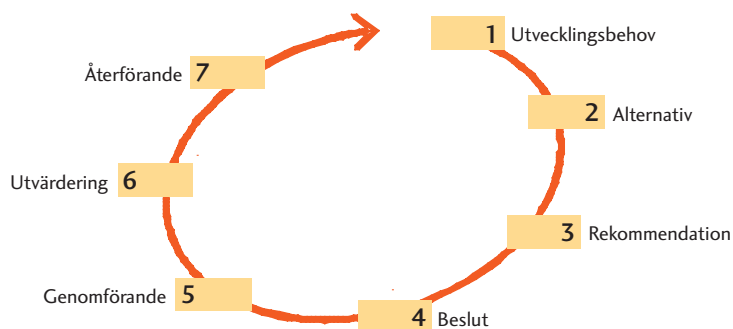
Den analysram som anges i figur 1 är även vägledande för rapportens fortsatta framställning. Följaktligen kommer vi inledningsvis att beröra processperspektiv kring valfrihetssystem och därefter gå närmare in på de olika komponenterna som ett valfrihetssystem består av samt olika vägval rörande dessa komponenter.

### 3. Att införa, driva och utveckla ett valfrihetssystem

Att införa ett valfrihetssystem kan vara en komplex process. Ett valfrihetssystem kan införas av flera olika skäl, initiativet kan komma från flera olika håll och det finns flera olika sätt på vilket systemet kan utformas och organiseras.

I detta avsnitt diskuteras valfrihetssystem utifrån ett övergripande processperspektiv, vilket innebär att vi ska beskriva de olika stegen i processen. De flesta politiska förändringar kan beskrivas som en cyklisk policyprocess enligt nedanstående figur:

Figur 2. TRADITIONELL POLICYPROCESS I SJU STEG



Den kommun/landsting som inför ett valfrihetssystem har vanligtvis ett antal faser att gå igenom. Med utgångspunkt i ovanstående modell beskriver vi i kommande avsnitt de olika faserna utifrån de erfarenheter som finns i de kommuner och landsting som omfattats av studien. Ovanstående modell innehåller sju steg men vår analys samlas till tre huvudområden som vart och ett rymmer ett antal frågor:

1. Att tydliggöra syftet med valfrihetssystemet
  - Vilka utmaningar står verksamheten inför?
  - Vad är det för övergripande syfte som ska uppnås med valfrihetssystemet?

2. Att utreda alternativ och fatta beslut om ökad valfrihet
  - Vilka alternativa sätt kan valfrihetssystemet utformas på?
  - Vad är för- och nackdelarna med respektive alternativ?
  - Hur ska alternativen värderas och hur kan rekommendationer ges?
  - Hur ska beslut fattas på bästa sätt?
3. Att implementera, följa upp och utveckla valfrihetssystemet
  - Hur införs valfrihetssystemet?
  - Hur ska valfrihetssystemet följas upp och utvärderas?
  - Hur lär man av erfarenheterna?

I följande avsnitt ges en beskrivning av hur dessa frågor kan besvaras, samt några exempel på hur olika kommuner och landsting hanterat dessa utmaningar.

### Att tydliggöra valfrihetssystemets syfte

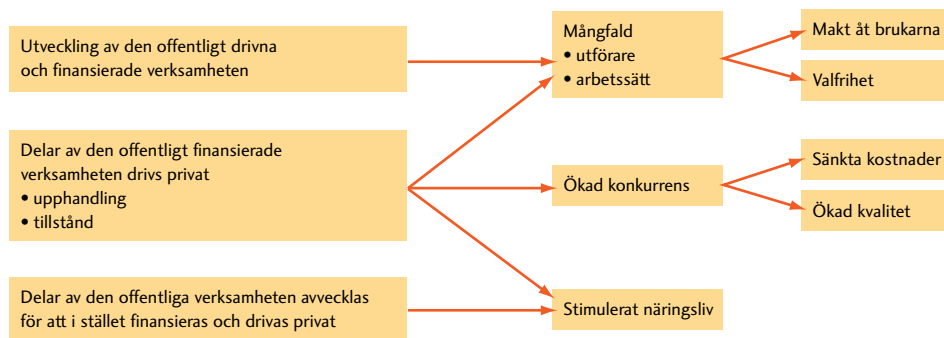
Kommuner och landsting står ständigt inför nya utmaningar. Några aktuella utmaningar är att öka den offentliga verksamhetens effektivitet och dess demokratiska funktion. En allt vanligare idé har då varit att möta dessa utmaningar med ökad valfrihet för medborgarna. Det första steget är då att tydligt definiera syftet med att införa ett valfrihetssystem. Valfrihetssystem kan införas av flera olika skäl, ibland är skälen uttalade och ibland är de underförstådda. Ramböll har identifierat några vanliga syften:

- Förändra och förtydliga rollfördelningen mellan politiker och tjänstemän.
- Sänka kostnaderna.
- Öka kvaliteten.
- Utöka tjänsteutbudet.
- Utveckla verksamheten.
- Stärka medborgarnas individuella makt.
- Öka valfriheten (åt såväl brukare som personal).
- Främja det lokala näringslivet.



Dessa olika syften hänger tätt samman och påverkar varandra på olika sätt, vilket kan illustreras i nedanstående figur.

**Figur 3.** OLIKA SYFTEN MED VALFRIHETSSYSTEM



Valfrihetssystemets syfte kan vara ett av de ovan nämnda, men det kan också vara så att det finns en önskan om att åstadkomma flera saker samtidigt. Oavsett orsaken till varför ett valfrihetssystem efterfrågas är det en gemensam erfarenhet hos alla intervjuade att denna inledande fas, där syftet tydliggörs, är av avgörande betydelse för det fortsatta arbetet. Syftet får konsekvenser både för den fortsatta implementeringsprocessen och för utformningen av valfrihetssystemets olika komponenter, vilket vi kommer att återkomma till vid flera tillfällen i den senare framställningen.

### Exempel från kommuner och landsting

Det finns en stor bredd mellan de intervjuade kommunerna och landstingen gällande det bakomliggande syftet med att införa ett valfrihetssystem. De flesta lyfter fram ökad valfrihet och stärkt makt för den enskilde som det centrala argumentet initialt i den tidiga diskussionen, men det finns undantag. I Järfälla kommun inleddes processen mot ett valfrihetssystem med att kommunen i förhoppning om ökad produktion och verksamhetsutveckling under tidigt 1990-tal började med så kallad prestationsbaserad ersättning inom barnomsorgen. Detta började som en intern process men efterhand blev det mer och mer kundfokus och med inspiration från Nacka som redan infört kundval, började Järfälla sedermera kommunicera ut valfrihetsaspekten för medborgarna. Rambölls intryck är att det många gånger

har funnits flera olika syften bakom införandet. Utöver ökad makt för medborgaren, nämns samtidigt ofta verksamhets- och kvalitetsutveckling samt främjande av näringslivet som motiv till införandet av valfrihet.

I en av de studerade kommunerna uppges att initiativet till införandet initialt kom från tjänstemän. Vanligast är dock att politikerna är de som väcker frågan, alternativt politikerna i samråd med tjänstemännen. I Helsingborg har den nya politiska majoriteten varit tydlig med att valfrihet ska införas i ökad utsträckning. I Nacka uppger många att initiativet kom ifrån kommunalrådet, det lyfts dock fram att också utförarna själva spelade en roll här. Genom att föräldrakooperativ inom barnomsorgen tryckte på för att få driva verksamheten väcktes tanken på att skilja mellan beställare och utförare vilket var banbrytande i den processen.

### Analys och slutsatser

Det är tydligt att syftet med införandet av valfrihetssystem inte nödvändigtvis är det samma från en kommun, eller ett landsting, till en annan. Fokus bland de studerade kommunerna och landstingen har dock på de flesta håll på ett eller annat sätt varit ökad makt för den enskilde.

I vissa kommuner har valfrihetssystemet vuxit fram i en process bestående av små reformer som alla har varit steg mot vad som i dag fungerar som ett valfrihetssystem. Viktiga steg på denna väg har i dessa fall varit *prestationsbaserad ersättning* och en *organisation med beställar-utförar-modell*. Vanligtvis, bland de studerade organisationerna, har det dock funnits ett tydligt initiativ till en valfrihetsreform. Inom skolväsendet och barnomsorgen har denna process varit något annorlunda. Här har valfriheten införts genom en nationell reform där kommunen inte nödvändigtvis varit drivande.

Med statliga stimulansbidrag för införande av valfrihet samt lagen om valfrihetssystem (LOV), finns det all anledning att tro att än fler kommuner och landsting kommer att ta initiativ till olika valfrihetsreformer. Oavsett vilket det huvudsakliga syftet med införandet är vill Ramböll lyfta fram vikten av att kommunen, såväl tjänstemän som politiker i majoritet och opposition, försöker sätta fingret på och tydliggöra *varför* man vill införa valfrihet. Genom att tydliggöra syftet med reformen blir också kommande vägval om systemets specifika utformning mer lätthanterliga.

## Att utreda alternativ och fatta beslut om ökad valfrihet

Efter att ha tydliggjort valfrihetssystemets syfte är det naturligt att ta nästa steg i införandeprocessen, nämligen utredning av *alternativ*, framtagande av *rekommendation* och fattande av *beslut*.

Som tidigare nämnts finns det olika sätt att utforma ett valfrihetssystem. En viktig uppgift inför ett införande blir därför att utreda vilka olika alternativ som står till buds. På ett övergripande plan går det att peka på olika modeller och varianter i olika verksamhetsområden; *kundval*, *vårdval*, *driftentreprenad* och *skolpeng*, som var och en berör lite olika delar i ett valfrihetssystem. Rambölls uppfattning är dock att det i praktiken inte går att skilja ut några heltäckande, tydliga och renodlade valfrihetsmodeller. I stället utgörs ett valfrihetssystem av flera olika, mer eller mindre fristående, komponenter som var och en kan utformas på olika sätt. I kommande avsnitt (avsnitt 4–8) redovisas alternativa sätt att utforma de olika komponenter som ett valfrihetssystem består av. Men redan nu finns det anledning att beröra några frågeställningar av mer principiell karaktär.

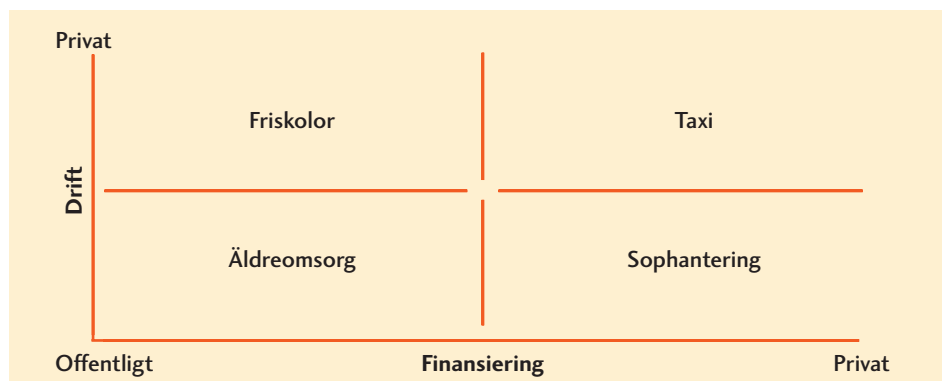
Ramböll menar att den kommun och det landsting som planerar att införa ett valfrihetssystem bör utreda alternativa lösningar och då finns det ett antal frågeställningar som kan behöva diskuteras särskilt noga. Eftersom införandet av ett valfrihetssystem berör centrala delar i det offentliga systemets funktion, nämligen makt- och ansvarsfrågor, är det naturligt att det uppstår tydliga politiska skiljelinjer. Det finns dock ingen anledning att förstärka dessa skiljelinjer genom missförstånd eller oklarheter. I de följande avsnitten ska några vanliga frågeställningar utredas närmare.

### Vad är skillnaden mellan valfrihet och privatisering?

Med offentlig verksamhet avses i regel verksamhet som finansieras med offentliga medel och som drivs i offentlig regi. Traditionella sätt att organisera offentlig verksamhet har ifrågasatts allt starkare bland annat med argumentet att det behövs ökad valfrihet. Inte sällan används begreppet *privatisering* för att beskriva denna förändring – vad detta egentligen betyder kan dock tolkas på flera olika sätt. Ramböll vill understryka att det inte ska sättas likhetstecken mellan begreppen *valfrihetssystem* och *privatisering*. Valfrihetssystem handlar om betydligt fler aspekter än drift och finansiering. Privatisering är dessutom ett otydligt begrepp som kan tolkas på olika sätt och därför även kan ligga till grund för onödiga missuppfattningar.

I detta sammanhang kan det även vara givande att på ett tydligt sätt separera begreppen *drift* och *finansiering*. I en teoretisk modell separeras dessa båda begrepp så att det bildas fyra olika kombinationsmöjligheter, där endast en är renodlat offentlig, en är renodlat privat och två har privata inslag – se nedanstående figur:

Figur 4. OLIKA SÄTT ATT DRIVA OCH FINANSIERA OFFENTLIG VERKSAMHET



I figuren illustreras att offentlig verksamhet kan finansieras och drivas på olika sätt. Genom att införa privata inslag, antingen genom privat drift (exemplet friskolor) eller genom privat finansiering (exemplet sophantering), så åstadkommer man ökad valfrihet på olika sätt. Observera att verksamhet som både drivs och finansieras privat inte kan kallas offentlig (exemplet taxi). En kritik mot ökade inslag av privat finansiering är att det skapar orättvisor då medborgare har olika stora möjligheter att själva betala för servicen. Denna kritik är dock inte relevant för privat drift.

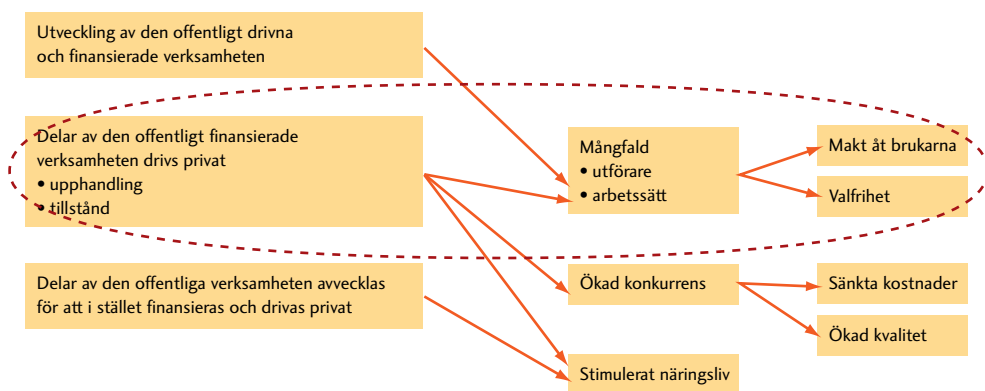
### Är privat drift nödvändigt för att skapa mångfald?

Ramböll menar att det i princip inte finns något som hindrar den offentliga verksamheten från att skapa mångfald på egen hand. Detta sker ständigt genom verksamhetsutveckling i form av kunskapsseminarier, erfarenhetsutbyte, utvecklingsprojekt, stimulansbidrag m.m. Men det är en alltmer spridd uppfattning att ökade inslag av privat drift och fri konkurrens ofta stimulerar kreativitet och verksamhetsutveckling. Detta är dock något som Ramböll menar att varje huvudman bör diskutera ordentligt innan man ger sig i kast med att införa ett valfrihetssystem som en väg till ökad mångfald.

## Upphandling eller tillståndsgivning?

En vanlig strategi för att åstadkomma ökad mångfald och valfrihet utan att skapa orättvisor är att behålla den offentliga finansieringen och i stället förändra verksamhetens drift med hjälp av ett kundvalssystem. Att låta delar av den offentligt finansierade verksamheten drivas privat, antingen genom upphandling eller genom tillståndsgivningsprocess, är även ett sätt att skapa mångfald bland utförarna. Detta leder i sin tur till ökad makt och ökad valfrihet för medborgarna. Detta illustreras i nedanstående figur.

Figur 5. SAMBANDET MELLAN PRIVAT DRIFT OCH ÖKAD MAKT ÅT MEDBORGARNA



I kommuner och landsting har man gått till väga på något olika sätt när det gäller att åstadkomma mångfald bland utförarna och deras arbetssätt. Medan vissa arbetat mycket med upphandling, har andra valt att i allt högre grad använda sig av en enklare tillståndsgivning för att få in nya utförare i verksamheten.

Den principiella skillnaden mellan upphandling och tillståndsgivning är att ett upphandlingsförfarande ger kommunen eller landstinget möjlighet att ställa specifika och förhållandevis högt ställda krav på de privata utförarna, medan det genom användande av tillståndsgivning blir enklare att få en större mängd utförare att "komma över ribban". Denna ribba läggs då vanligen lite lägre och omfattar i huvudsak grundläggande krav på finansiell stabilitet, utbildningsnivå hos personalen, försäkringsskydd etc. Sammanfattningsvis ger upphandling ökade styrningsmöjligheter medan tillståndsgivning ger ökad etablering av privata utförare.

## Exempel från kommuner och landsting

Varje kommun och landsting har sin specifika historia och sitt specifika sammanhang att ta hänsyn till när det gäller införandet av ett valfrihetssystem. Oavsett detta är det dock flera av de intervjuade företrädarna som förordar en specifik tågordning för införandet:

1. Ett politiskt principbeslut fattas om behovet av ett valfrihetssystem.
2. En utredning av alternativ med tillhörande konsekvensbeskrivning samt rekommendation tas fram av tjänstemännen.
3. Ett politiskt beslut fattas om den specifika valfrihetsmodellen och dess olika komponenter.
4. En implementering av systemet påbörjas.

I intervjuer med politiska företrädare har det framkommit att det är viktigt med en bred politisk enighet i dessa frågor. Även om enighet inte går att uppnå i alla delar är det en erfarenhet att de grundläggande frågorna är det viktigaste. Om det finns en bred enighet om behovet av ökad mångfald och ökad makt för den enskilde individen, finns det enligt de intervjuade politikerna goda förutsättningar att på sikt även enas kring detaljer som valet av upphandlingsmodell, resursfördelningssystem, informationsstrategi etc.

En genomgående erfarenhet från de studerade kommunerna är att även i de kommuner och landsting där det initialt funnits en politisk splittring, har det successivt utvecklats en samsyn kring behovet av valfrihet. Umeå kommun är ett exempel på att de politiska partierna inledningsvis haft delade meningar, men att det nu finns en bred enighet. Däremot finns det fortfarande skillnader i synen på olika detaljer, exempelvis hur stor andel av verksamheten som bör vara privat, om egenregin ska ha ett särskilt ansvar och en särskild roll osv. Men Ramböll har uppfattat att dessa frågor lättare kan hanteras efter hand om det finns en gemensam syn på det grundläggande syftet med valfrihetssystemet.

I både landsting och kommuner förekommer såväl upphandling som tillståndsgivning. Skiljelinjen är i första hand politisk. En hypotes är att tydligt ideologiskt drivna huvudmän, som sätter maktförskjutningen i främsta rummet, föredrar att använda sig av tillståndsgivning i stället för upphandling. Bland de studerade kommunerna finns det två tydliga exempel på detta i Järfälla och Nacka kommun som använder en tillståndsgivningsprocess för

praktiskt taget alla sina konkurrensutsatta verksamheter där individen ska ges ökad valfrihet.

Det kan vara på sin plats att påminna om en grundläggande skillnad mellan skolan och övriga verksamhetsområden i dessa delar. Inom skolan ansöker intresserade utförare till skolinspektionen om att få bedriva skolverksamhet. Förutsatt att ansökan klarar uppställda krav är det i princip fri rätt till etablering. Detta förfarande är en typ av tillståndsgivning, men det är staten – inte kommuner och landsting – som ansvarar för godkännandet. Detta betyder även att kommunerna formellt saknar uppföljnings- och tillsynsansvar för skolverksamheten vilket redovisas närmare i avsnitt 8. När det gäller förskoleverksamhet är det dock kommunen som själv fattar beslut om tillstånd till privata utförare.

En sista erfarenhet inom detta område är att ett tillståndsgivningsförfarande kan ge en betydande mångfald av aktörer, exempelvis har Nacka drygt 50 olika utförare inom hemtjänsten och Järfälla cirka 15 olika utförare i deras valfrihetssystem för hemtjänst. De kommuner som använder ett upphandlingsförfarande förefaller ha färre utförare. Umeås hemtjänst och vuxenutbildning erbjuder till exempel två respektive tre utförare utöver den egna regin och Karlstads kommun har två alternativa utförare inom tätortens hemtjänst.

### Analys och slutsatser

Att utreda olika alternativa valmöjligheter innan beslut kan tyckas vara en självklarhet. Införandet av valfrihetssystem sker dock ibland under tidspress och starkt politiskt tryck och det är inte alltid som utredning av vägvalen ges den tid de förtjänar. Alternativen som kommunen eller landstinget har att ta ställning till kan ge betydande konsekvenser för hur systemet fungerar och vilken valfrihet man härigenom erbjuder medborgarna.

Vi har i tidigare avsnitt redovisat några frågeställningar och viktiga aspekter som kommunen eller landstinget har att ta ställning till. Andra vägval som man ställs inför rör valfrihetssystemets olika komponenter som redovisas i avsnitt 4–8 i denna rapport. Det är i detta skede i införandeprocessen som kommunen eller landstinget måste ta ställning till frågor som ersättningsystem, egenregins roll och på vilket sätt man vill styra den kommande marknaden.

Införandeprocessen har, som vi har varit inne på tidigare, sett olika ut för de kommuner och landsting som vi har studerat. I vissa fall har denna utrednings- och beredningsfas givits mer tid medan det i andra fall har gått betydligt snabbare från beslut om införande till praktisk implementering.

Även om valfrihetssystemet och dess införande är en kontinuerlig process där justeringar och förändringar kommer att göras löpande ser vi utredning av alternativ och möjliga lösningar som en väldigt viktig del i ett tidigt skede i processen. En särskild anledning till detta är exempelvis att man, bland annat för leverantörernas skull, bör ha en genomarbetad modell redan från dag ett för att i möjligaste mån skapa en förutsägbar och långsiktig marknad att agera på.

### **Att implementera, följa upp och utveckla valfrihetssystemet**

Efter att kommunen eller landstinget har utrett olika alternativ och därefter skapat enighet kring valfrihetsmodellen för respektive verksamhetsområde, är nästa steg i processen implementering, uppföljning och utveckling.

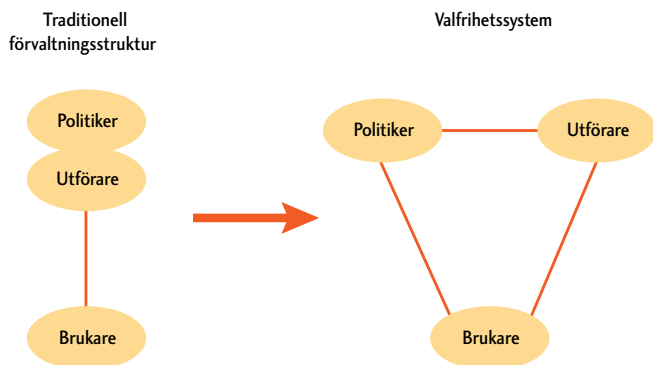
#### **Implementering av ett valfrihetssystem**

En central del i implementeringen av ett valfrihetssystem är att förbereda den egna organisationen. Valfrihetssystemet innebär vanligtvis stora förändringar i kommunens eller landstingets arbetssätt och därmed kan omfattande organisatoriska förändringar ibland behövas.

Till att börja med innebär valfrihetssystemet en förändrad rollfördelning mellan politiker, tjänstemän och brukare. Införandet innebär ofta också förändringar i arbetsuppgifter – exempelvis från direkt styrning av hur verksamheten ska arbeta, till övergripande målformuleringar om vad man vill uppnå samt uppföljning av externa utförare. I nedanstående figur illustreras den förändringsprocess som ofta infinner sig i samband med ökad valfrihet.



Figur 6. VALFRIHETSSYSTEM INNEBÄR FÖRÄNDRADE ROLLER



Särskilt tydligt är att politiker och utförare separeras vilket innebär att relationerna mellan de olika grupperna också förändras. Politikerna får en annorlunda relation till brukarna och utförarna i den bemärkelsen att de på ett ännu tydligare sätt än tidigare blir brukarnas ombud i styrningen av utförarna. Utförarna får en annan relation till politikerna som inte längre styr verksamheten genom detaljerade regler, samtidigt som brukarna får mer makt och inflytande.

Ett förenklat, men pedagogiskt, sätt att beskriva förändringen är att beteckna det som ett *förtydligande* av roller; politikerna ansvarar för "vad" som ska levereras, utförarna för "hur" det ska levereras och brukarna för "när" det ska levereras.

Denna rollfördelning kan upplevas på olika sätt. Det är inte sällan som förändringen beskrivs som en maktförskjutning. Tanken i denna figur är dock inte att illustrera en förskjutning av makt, utan snarare en förändring och ett förtydligande av roller. Den ökade makt som brukarna åtnjuter genom den ökade valmöjligheten, kan å andra sidan fråntas dem om inte politiker och utförare agerar som det är tänkt i sina respektive roller. Vid införandet menar Ramböll att det därför är viktigt att förbereda den egna organisationen på vad denna förändring i rollfördelning och arbetsuppgifter kan komma att innebära. Möjligen bör kommunen/landstinget som en följd av detta även fundera på hur väl den egna förvaltningsorganisationen svarar upp till detta nya arbetssätt.

Den del av den egna organisationen som ställs inför de mest konkreta förändringarna är den verksamhet som sedan tidigare har funnits i egen regi. Egenregin kommer, om man väljer att behålla den, att ställas inför en ny verklighet med en konkurrenssituation och möjligen ökade krav på resultat etc. Förankring och information till den egna organisationen och olika resultatenheter är därför av stor betydelse.

Ytterligare en fråga i implementeringsfasen är i vilken grad man vill ta hjälp av andra i förändringsprocessen. Även om situationen ofta är unik utifrån den egna organisationens förutsättningar kan det finnas inspiration att hämta från andra kommuner/landsting eller genom externt stöd via konsulter, branschorganisationer och andra specialister.

### Uppföljning och utveckling av systemet

Valfrihetssystemets funktion och konsekvenserna av systemet bör löpande följas upp och slutligen utvärderas. Härefter kan det vara rimligt att valfrihetssystemet utvecklas och justeras beroende på om det fungerar som det var tänkt eller om det har medfört några oönskade sidoeffekter.

En uppföljning av valfrihetssystemet bör enligt Rambölls mening ta fasta på i vilken grad det övergripande syftet är uppnått, exempelvis om valfrihetssystemet bidragit till ökad makt och valfrihet för den enskilde medborgaren samt om resultatet blivit ökad kvalitet och sänkta kostnader. Uppföljningen kan mer specifikt inriktas på några eller flera av valfrihetssystemets komponenter:

- Om systemet skapar valfrihet för brukaren.
- Om det finns en mångfald i valfrihetssystemet.
- Hur informationen till medborgarna fungerar.
- Om organisering och styrning av verksamheten är ändamålsenlig.
- Om systemet även kan säkerställa kvaliteten.

Vi menar att det även kan vara angeläget att belysa effekterna av valfrihetssystemet med avseende på de områden som kan vara tuffa utmaningar i dessa sammanhang:

- Hur man lyckas undvika en marknad med för få utförare.
- I vilken grad systemet har lyckats skapa rättvisa förhållanden för brukarna.

- Hur systemet försörjs med kunder och utförare.
- Hur man har lyckats med att hålla ner totalkostnaderna.
- Om man har lyckats skapa en stabil och långsiktig marknad.
- I vilken grad man har lyckats ta ansvar för utbudet och undvika konkurser.

Vidare menar vi att valfrihetssystemet ska ses som en utvecklingsprocess. Efter uppföljning och utvärdering bör kommunen/landstinget vara beredd att kontinuerligt kunna utveckla systemet. Systemet med dess marknad av utförare och kunder förändras kontinuerligt och därmed kan inte heller systemet vara statiskt.

### Exempel från kommuner och landsting

Intervjuer med kommun- och landstingsdirektörer samt politiker har stärkt bilden av att implementeringsprocessen är väldigt viktig för ett väl fungerande valfrihetssystem. I flera intervjuade kommuner har man förändrat, eller håller på att förändra, nämnd- och förvaltningsstrukturen till en renodlad beställar-utförar-modell.

Helsingborg är ett exempel där man i intervjun lyfter fram de stegvisa förändringar som måste till. Till att börja med handlar det om att få personal i den egna organisationen att förstå att det nya uppdraget är att beställa och följa upp i stället för att driva allt i egen regi. Nästa steg – vilket de kommer att försöka införa i samband med nästa val – är att förändra nämndstrukturen efter dessa nya roller. Karlstad är ett annat exempel där man har anpassat organisationen mer renodlat efter beställare/utförare.

I Järfälla kommun och dess barnomsorg såg implementeringsprocessen lite annorlunda ut då den stora förändringen var att gå över till prestationsbaserad ersättning – för att sedan efter några år även tillämpa valfriheten för brukaren i detta ersättningssystem som man redan hade byggt upp. Implementeringen skedde därför i två steg där vägval och strategier såg lite olika ut vid införande av ersättningssystemet och vid införande av valfrihet för brukarna.

Intervjuer med såväl tjänstemän som politiker visar att införandet av ett valfrihetssystem också har inneburit förändrade roller. De intervjuade politikerna betonar att deras roll har förändrats radikalt från att ha varit med och styrt verksamhet och produktion till att nu i första hand fånga upp medborgarnas behov och styra genom mål och uppföljning. En av de inter-

vjuade vill särskilt lyfta fram att politikerna i detta system ännu tydligare blir befolkningsföreträdare. I en annan av de intervjuade kommunerna poängterar man att denna omställning inte har varit helt lätt för alla politiker. Från en decentraliserad nämnd där ledamöterna har varit väldigt involverade i driften har detta inneburit ett stort avsteg från vad vissa har vant sig vid att sköta. Ytterligare en aspekt på den förändrade rollfördelningen som har lyfts fram är risken att medborgarnas förväntningar på politikens roll inte förändras vilket skapar ett glapp mellan vad medborgaren tror att politikerna kan påverka (t.ex. drift och styrning av verksamheten) och vad politikerna ska/har möjlighet att göra i det nya systemet.

De allra flesta intervjuade lyfter fram att den stora utmaningen i implementeringen är att den egna organisationen samt verksamheten i egenregi måste ändra tanke- och förhållningssätt till verksamheten. I några kommuner har detta beskrivits som en besvärlig process. Informationen till den egna organisationen är därför särskilt viktig och några av kommunerna och landstingen lyfter fram att man försökt lägga mycket kraft på detta. Ett konkret tips från en kommun är att från kommunledningsnivå vara noga med att nå ut med information och därmed förankring på resultatnivå. Informerar man endast förvaltningschefer riskerar man att information om idén med valfrihetssystemet och vilka konsekvenser det medför inte når ut till dem som det mest berör.

Frågan i hur hög grad politikerna är involverade i implementeringsprocessen skiljer sig åt mellan intervjuade kommuner och landsting även om många framhåller vikten av ett nära samarbete. I Linköpings kommun har man vid införandet av valfrihet inom hemtjänsten varit noga med att involvera politikerna tidigt i processen. I stället för att politikerna ska få komma in i slutskedet och ta ställning till ett komplett och färdigutrett system, har tjänstemännen i Linköping bjudit in till nulägesavstämningar löpande i processen för att redovisa och diskutera viktiga vägval i processen.

I stort sett alla intervjuade kommuner och landsting uppger att de har hämtat inspiration från andra kommuner/landsting som infört valfrihetssystem. Inspirationen uppges vara viktig även om många är noga med att poängtera att det inte går att applicera en lösning från en kommun rakt av till en annan. Kundvalssystemet i Nacka och Vårdval Halland lyfts fram som inspirationskällor av många. Stöd från externa konsulter i processen förekommer också. Helsingborg är ett exempel på detta. I Karlstad anlidade man ingen konsult för själva införandet av valfrihet men däremot köpte man tekniskt

stöd i anpassning av ersättningssystemet så att det passade det befintliga verksamhetssystemet.

### Analys och slutsatser

Det är svårt att dra några generella slutsatser gällande implementeringen av ett valfrihetssystem. Baserat på den erfarenhet som de studerade kommunerna visar upp kan Ramböll dock konstatera att det är viktigt att utgå från lokala förutsättningar och inte tro att ett färdigt koncept från en kommun eller landsting kan överföras rakt av till en annan. Det går heller inte att nog betona vikten av att behålla fokus på syftet med valfrihetsreformen. Härigenom faller sig vissa vägval i implementeringsfasen mer naturliga än andra. Med ett otydligt syfte blir det däremot svårt att hitta rätt – eller för att ta ett klassiskt citat från Alice i underlandet: ”om du inte vet vart du vill komma spelar det heller ingen roll vilken väg du tar”.

Rambölls bedömning är att det framför allt är viktigt för den politiska processen att ha ett klart och tydligt syfte. Att införa ökad valfrihet är i flera kommuner och landsting en politiskt laddad fråga, men genom att förspåkningarna tydliggör vad man i första hand vill åstadkomma med reformen ökar möjligheterna att komma fram till en gemensam politisk hållning. Vi menar att en allmän hänvisning till positiva värden som *inflytande*, *valfrihet*, *kvalitet* och samtidigt en kategorisk ovilja att diskutera eventuella risker för *orättvisa*, *ineffektivitet* och *ökade kostnader* kan påverka implementeringsprocessen på ett negativt sätt långt efter ett fattat beslut.

Ramböll vill poängtera att den ändrade rollfördelningen är något som oundvikligen följer av ett införande av valfrihetssystem. Förändringen blir vanligen större i de fall där man inte har haft någon tradition av beställare/utförare. Förändringen ligger implicit i systemet och det är inte att rekommendera att försöka hålla fast vid gamla roller – viktigt är i stället att förbereda såväl politiker och tjänstemän på vad denna förändring kommer att leda till samt fundera över hur man bäst bör organisera sig för att svara upp till dessa nya roller och ansvarsområden.

En annan viktig slutsats från Rambölls sida är att införande av ett valfrihetssystem inte alltid behöver innebära en total omställning, utan att det många gånger endast handlar om att komplettera med delar som inte redan finns på plats. Som tidigare nämnts finns det betydande skillnader mellan olika kommuner vad gäller beredskapen för att införa ett valfrihetssystem. De kommuner och landsting som redan har erfarenheter av exempelvis

driftentreprenader och som kan erbjuda en hög grad av mångfald i den befintliga verksamheten, har naturligtvis en kortare startsträcka och andra prioriteringar i införandeprocessen än de som sedan en lång tid tillbaka driver all verksamhet i egen regi med en hög grad av homogenitet.

Med detta sagt vill Ramböll ändå framhålla att det finns betydande likheter mellan olika kommuner och landsting och det finns all anledning att studera lärdomar från dem som redan har några års erfarenhet. Allra viktigast är dock att inte försöka överföra erfarenheter från en typ av verksamhet till en annan verksamhet utan att först vara klar över de specifika villkor som följer av lagstiftningen, målgruppen, marknaden etc. Ett valfrihetssystem för äldreomsorgen är något helt annat än ett valfrihetssystem för grundskolan.

Avslutningsvis vill vi påpeka att en fokusering på syftet med valfrihetssystemet är viktigt även när det blir dags för uppföljning, utvärdering och utveckling. Flera av erfarenheterna kommer efter hand som systemet implementeras och tidigare okända frågeställningar dyker upp successivt, men när det sedan är dags att värdera och korrigera valfrihetssystemets effekter är det naturligt att göra detta med utgångspunkt i de ursprungliga målsättningarna. Därefter kan implementeringen även justeras i förhållande till eventuella oönskade sidoeffekter.

## 4. Valfrihet för brukaren

### Vad brukaren ges för valfrihetsutrymme i praktiken

Ett vanligt sätt att beskriva brukarens situation i ett valfrihetssystem är att likna brukarens makt vid köpkraften i en *peng*. Denna peng kan sedan lösas in hos olika aktörer på en *marknad*. Två fundamentala skillnader mellan ett valfrihetssystem och en *riktig marknad* är att brukaren i ett valfrihetssystem vanligtvis inte erhåller riktiga pengar samt att marknaden oftast är relativt begränsad och reglerad – därav begreppet *kvassimarknad*.

Men om vi håller fast vid liknelsen med en peng så går det teoretiskt sett att särskilja åtminstone tre helt olika principer för utformningen av den peng brukaren erhåller<sup>4</sup>:

1. Peng = kontanter eller en check – exempelvis erhållande av ekonomiskt bistånd från socialtjänsten.
2. Peng = presentkort – exempelvis valfrihet bland ett antal specifika serviceinsatser för hjälp i hemmet från äldreomsorgen.
3. Peng = beställning av specifik tjänst – exempelvis friskolor.

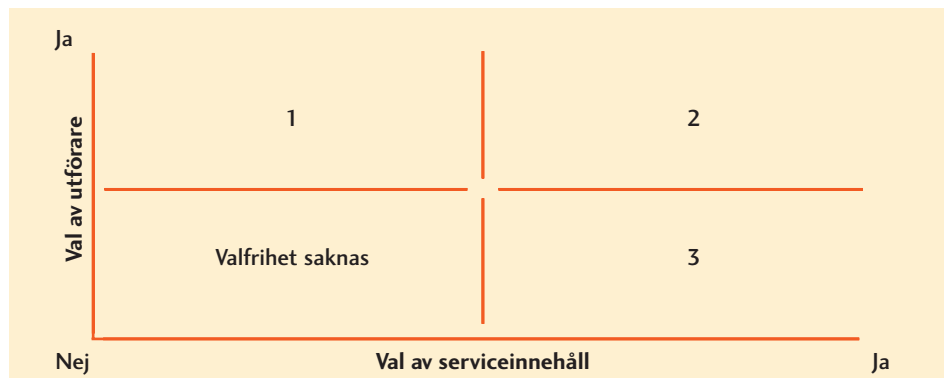
I det första fallet ges brukaren stor frihet då det går att använda pengarna till i princip vad som helst på den fria marknaden. Denna typ av peng är normalt inte vad som avses när det talas om valfrihetssystem. I det andra fallet ges brukaren en något mindre grad av frihet då det urval av tjänster som erbjuds (marknaden) är begränsat. Det tredje och sista fallet erbjuder minst frihet då det endast ger tillgång till en specifik tjänst men kan väljas mellan ett antal olika utförare. Någon av de två senare modellerna är det som vanligen åsyftas när det talas om peng inom ramen för ett valfrihetssystem.

Valfriheten kan även sammanfattas i nedanstående figur som beskriver vilka olika möjligheter det finns att välja på mellan utförare och tjänsteinnehåll.

---

<sup>4</sup> De olika principerna är hämtade ur Kastberg (2005)

Figur 7. OLIKA GRADER AV VALFRIHET



I ovanstående figur illustreras fyra olika kombinationsmöjligheter, där tre av dessa erbjuder en valfrihet för den enskilde:

1. Individen kan välja mellan olika utförare men inte tjänsteinnehåll.
2. Individen kan välja mellan såväl utförare som tjänsteinnehåll.
3. Individen kan välja mellan olika typer av tjänsteinnehåll men inte utförare.
4. Valfrihet saknas.

Den högsta graden av valfrihet återfinns i ruta två (2) i figuren och de valfrihetssystem vi belyser i denna studie rör sig framför allt mellan denna ruta och ruta ett (1) där individen kan välja utförare men inte tjänsteinnehåll.

Även ruta tre (3) erbjuder en viss grad av valfrihet. Här handlar det om att kommunen och landstinget har stimulerat mångfald inom den egna verksamheten genom verksamhetsutveckling eller på andra sätt skapat skillnader mellan de olika enheterna och samtidigt gett medborgaren möjlighet att välja. Det kan t.ex. röra sig om att kommunala skolor och förskolor har utvecklat olika inriktningar och profilering eller att kommunen infört drift-entreprenad. Denna typ av entreprenad betyder att en kommun anlitar en extern leverantör som åtar sig att för kommunens räkning utföra en eller flera tjänster.

Det finns betydande skillnader mellan olika verksamheter och olika kommuner och landsting när det gäller vilken modell man valt för att med hjälp av en peng skapa utrymme för valfrihet åt brukaren. Dessa distinktioner



är tydligast när det gäller verksamheter som styrs av myndighetsbeslut och biståndsbeslut i förhållande till pliktverksamheter. En viktig förklaring är skillnaden i handlingsutrymme som medges av den aktuella lagstiftningen, dvs. socialtjänstlagen, skollagen samt hälso- och sjukvårdslagen. Enkelt uttryckt menar Ramböll att socialtjänstlagen ger ett större utrymme för lokala tillämpningsbestämmelser än vad skollagen ger. Hälso- och sjukvårdslagen utgör i detta sammanhang ett mellanting.

Det kan alltså diskuteras i vilken grad det egentligen rör sig om skillnader i serviceinnehållet mellan olika skolor i ett friskolesystem. Samtliga skolor ska följa en gemensam läroplan som till stora delar styr verksamhetens innehåll. Men samtidigt är hela poängen med valfrihet inom skolan att verksamheten inom dessa ramar ändå ska tillåtas skilja sig och profilera sig i någon mening.

Ett liknande resonemang kan föras när det gäller hälso- och sjukvården där det kan hävdas att lagar, förordningar, vårdprogram, professionell praxis m.m. är så starkt styrande att det i praktiken endast i begränsad omfattning går att erbjuda en variation av serviceinnehållet.

### Exempel från kommuner och landsting

Inom kommunal äldreomsorg erbjuds brukarna vanligtvis en specifik tjänst som därefter kan väljas från ett antal olika utförare. Exempelvis får de äldre i Nacka som beviljats särskilt boende se det aktuella utbudet i en lista över flera olika utförare och därefter fritt välja var man vill flytta<sup>5</sup>. Motsvarande principer gäller i de flesta kommuner gällande för-, grund- och gymnasieskolan.

Flertalet av de valfrihetssystem som studerats i denna inventering kan inom hemtjänsten erbjuda en något större valfrihet. Det är inte ovanligt att kommunerna har tagit fram listor över ett antal specifika serviceinsatser som kan erbjudas åt äldre personer som beviljats bistånd. Det står därefter brukaren fritt att själv välja om pengarna ska användas till städ, tvätt, inköp eller något annat på listan över kommunala serviceinsatser.

En variant på detta är att erbjuda en specifik mängd tid, dvs. ett antal timmar, som den enskilde fritt kan disponera utefter sina egna behov. I Nacka har den enskilde möjligheten att vid enstaka tillfällen i samråd med ut-

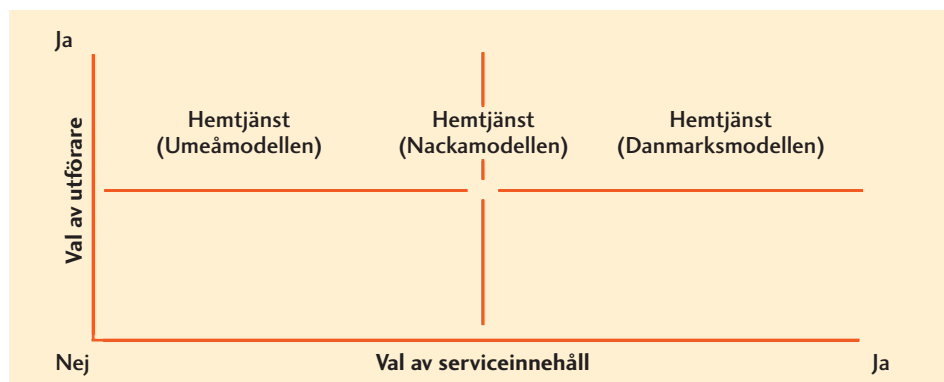
---

<sup>5</sup> En viktig förutsättning är naturligtvis att det finns plats på det valda boendet, men denna köproblematik och andra utbudsrelaterade frågor behandlas närmare i avsnitt 5.

föraren styra över innehållet i den beviljade tiden. Sker detta återkommande ska dock beslutet omprövas då det är ett tecken på att beslutet inte stämmer överrens med brukarens behov. I Umeå anger biståndsbeslutet tydligt vilka tjänster som gäller och den enskilde kan endast välja utförare.

Ytterligare en variant som erbjuder brukaren ännu mer valfrihet går att hitta utanför landets gränser. I Danmark planeras en lagändring under 2009 som ger kommunerna möjlighet att erbjuda de medborgare som erhållit ett positivt biståndsbeslut om rätt till hjälp i hemmet, möjlighet att själv få teckna avtal med och anlita sin hjälp. Rent teoretiskt ger denna danska variant brukarna ännu mer makt och näst efter en renodlad kontantersättning är detta vad man skulle kunna kalla den maximala valfrihetsmodellen. Detta är en modell som ännu inte återfinns i Sverige men som Ramböll ändå valt att lyfta fram i inventeringen som en intressant möjlighet.

Figur 8. EXEMPEL PÅ OLIKA GRADER AV VALFRIHET INOM HEMTJÄNSTEN



I figur 8 illustreras skillnaderna mellan de tre olika modellerna som hittills redovisats.

Även i Helsingborg erbjuder hemvården olika serviceinsatser åt äldre: tvätt, inköp, städning och fixartjänst. Om den enskilde bedöms klara sig med åtta timmars stöd per månad eller mindre så erbjuds en förenklad ansökan och handlägningsprocess, vilket även gör att den enskilde fritt kan välja utförare.

Som nämndes ovan är graden av valfrihet inom ramen för den beviljade tiden mest relevant för biståndsbedömda insatser. För hälso- och sjukvård är det i stället intressant att lyfta fram skillnader i vad man faktiskt väljer.

I Vårdval Halland står individens val mellan olika vårdenheter/vårdcentraler som sedan ansvarar för att tillhandahålla all närsjukvård. När individen har valt en vårdenhet är han/hon kopplad till enheten som får ersättning därefter. I Stockholm däremot finns det vårdval inom olika områden som husläkarverksamhet, barnvårdscentraler, fotsjukvård, mödravårdscentraler och logopedier. Här väljer patienten en läkare (eller en enhet) för respektive område.

### Analys och slutsatser

Valfriheten kan i praktiken ta sig flera olika uttryck: valfrihet kring utförare, valfrihet kring serviceinnehållet eller valfrihet kring både utförare och serviceinnehåll. Ramböll menar att det avgörande vägvalet gäller vilken grad av valfrihet som ska erbjudas kring serviceinnehållet. Här har kommuner och landsting olika varianter på valfrihetssystem.

Mallar och schabloner likt de i Helsingborg har av vissa ansetts strida mot denna rättsprincip. Invändningen har varit att den enskilde enligt SoL har rätt att få sitt behov individuellt prövat. Detta har ansetts särskilt problematiskt då det gäller äldre, svaga och kanske dementa personer som befinner sig i en kraftig beroendeställning. Resonemanget är att dessa grupper har särskilt svårt att bevaka sina egna intressen och riskerar att inte klara av att tillgodose sina specifika och individuella behov genom aktiva val. Detta är en juridisk fråga som Ramböll har valt att inte gå närmare in på, men som vi likväl menar är viktigt att förhålla sig till vid diskussion kring valfrihetssystem.

### När brukaren inte gör ett aktivt val

Ett av valfrihetssystemets grundläggande förutsättningar är att brukarna önskar ökad möjlighet att välja utförare av tjänsten. Valmöjligheten ska då ses som ett uttryck för ökad makt åt individen. I praktiken är det dock vanligt förekommande att medborgare inte gör ett aktivt val. Detta kan enligt vad Ramböll erfar bero på flera olika saker – att valmöjligheten är okänd, informationen och kunskapen om alternativen är otillräcklig, ovilja att välja och ta ansvar för sitt val är några exempel.

Oavsett vilka skälen kan vara har kommuner och landsting att förhålla sig till det faktum att flera medborgare inte gör det val som systemet möjliggör. Det finns då olika sätt att tackla detta så att brukaren likväl ges tillträde till

den service han/hon har rätt till. En fundamental skillnad mellan metoderna är här vilken roll som givits åt egenregin. Om egenregin har rollen av grundtrygghet är en strategi att den enskilde anvisas en plats i denna verksamhet. Om egenregin i stället är en av flera utförare med i stort sett identiska roller är det enligt vår bedömning mer logiskt att någon form av fördelningsförfarande används; lottning, placering enligt en fastställd fördelningsprincip för att fördela brukarna jämnt etc.

### Exempel från kommuner och landsting

Inom skolan och förskolan gäller ofta närhetsprincipen. Vanligtvis är kommunens verksamheter de som tar hand om brukare som inte gör ett eget aktivt val och fördelningen dem emellan sker ofta enligt en geografisk fördelning.

Inom socialtjänsten i Umeå betonar man vikten av att handläggarna är kompetenta att vägleda brukarna på ett bra sätt. Man menar även att det är en glidande skala kring hur mycket den rådgivande handläggaren påverkar. För dementa och svårt sjuka är inte valfriheten det centrala värdet och när den enskilde inte är särskilt aktiv får naturligen handläggaren större påverkan på valet. I Umeå kommuns hemtjänst har man beslutat att i de fall den enskilde inte väljer alls, så går platsen till egen regi. Detsamma gäller i Helsingborg.

I Solna sker fördelningen genom lottning där samtliga utförare har samma möjlighet att få en ny "kund". I Karlstad har man ett turordningssystem där utförarna i tur och ordning får de brukare som inte själva vill göra ett aktivt val. Man framhåller från Karlstads sida att det finns ett intresse för valfrihet från nytillkomna brukare men att rörligheten är låg bland dem som redan har en utförare.

Inom hälso- och sjukvården skiljer det sig mellan Vårdval Halland och Vårdval Stockholm. I Halland där den enskilde väljer vårdenhet att vara listad till måste alla invånare välja en vårdenhet. Om individen inte gör ett aktivt val tilldelas en vårdenhet – inledningsvis baserat på individens tidigare konsumtion av vård. I Stockholm däremot finns det inget krav på att individen måste göra ett aktivt vårdval.

### Analys och slutsatser

En slutsats som Ramböll drar i denna del är att hanteringen av icke-val är en fråga som är mer eller mindre stor beroende på vilken verksamhet som studeras. De verksamheter som i första hand hanterar denna problematik är

verksamheter med brukare i en tydlig beroendeställning, exempelvis äldre människor som beviljats hemtjänst. I dessa verksamheter är det vanligt att den egna regin har huvudansvaret och får ta hand om alla de brukare som inte gör ett eget aktivt val. I vissa av de studerade kommunerna finns det dock en tydlig strategi att inte särbehandla någon av utförarna (privat eller offentlig) och man hanterar därför icke-val med ett lottningsförfarande eller turordningsförfarande, vilket enligt Ramböll är konsekvent och fullt logiskt.

I utredningen om lagen om valfrihetssystem betonar man att biståndshandläggaren inte ska påverka valet utan endast stödja, underlätta och uppmuntra den enskilde att välja utförare.<sup>6</sup> För att göra detta tydligt föreslår man i utredningen en bestämmelse att kommunen ska erbjuda ett så kallat ickevalsalternativ som är bestämt av myndigheten i förväg. Exempel på ett ickevalsalternativ är egenregin, en upphandlad ickevalsutförare eller utförare efter närhetsprincipen. Viktigt är dock att ickevalsalternativet är konkurrensneutralt mellan de utförare som har tecknat avtal med myndigheten enligt lagen om valfrihetssystem och att inte en godtycklig bedömning ligger till grund för valet.

## Regler för byte och uppsägning

Ett bra valfrihetssystem förutsätter ett fungerande regelverk. En principiellt viktig fråga är hur begränsad medborgaren är av regelverket när det gäller byte eller uppsägning av den valda utföraren. Här handlar det om att hitta en fungerande balans mellan att å ena sidan erbjuda medborgaren en hög grad av flexibilitet och möjlighet att byta vid missnöje, och att å andra sidan ge utförarna rimliga förutsättningar att planera, driva och finansiera sin verksamhet.

Den ena extremen är att inte ha några begränsningar för hur snabbt och hur ofta brukaren kan gå från en utförare till en annan. Den andra extremen är att endast erbjuda ett val och inget mer.

## Exempel från kommuner och landsting

I Karlstads hemtjänst har leverantörerna enligt avtal skyldighet att ta emot alla nya val. Regelverket ger den enskilde en möjlighet att byta var 14:e dag

---

<sup>6</sup> LOV att välja – Lag Om Valfrihetssystem, SOU 2008:15, s. 214.

och principen är att det inte ska vara någon diskussion eller något ifrågasättande alls från kommunens sida – det är bara att byta. På samma sätt har man organiserat det i Helsingborgs kommun. I Nacka går det ännu snabbare då man i praktiken kan byta utförare från en dag till en annan.

På motsvarande sätt är det inom landstingen fritt fram för patienterna att gå till vilken vårdcentral som helst för att söka vård. Det finns på vissa håll i landet regler om att man endast kan byta fyra gånger per år eller liknande, men detta regelverk är svårt att upprätthålla i praktiken och upplevs inte heller som en särskilt stor fråga av de vi intervjuat. Varken i Halland eller i Stockholm får utföraren/vårdenheten neka att ta emot en patient. I Halland ges dock vårdenheten tre månader för att kunna planera verksamheten och bereda plats för vårdtagaren.

I vissa kommuner är detta ingen stor fråga – den enskilde väljer och sedan är det gjort. Detta är ofta fallet i de verksamheter där brukarna inte heller måste vara särskilt aktiva i den ursprungliga valsituationen – exempelvis inom hemtjänsten. Men det är även en mindre fråga i de verksamheter där det är förenat med arbete och stora kostnader för den enskilde att byta. Inom skolan och förskolan är det inte i första hand ekonomiska kostnader som hindrar brukarna från att byta utförare, däremot har ofta barn och föräldrar investerat mycket tid i att inskola barn, lära känna lärare, kamrater etc. och att byta blir då ett stort beslut. Även i gymnasieskolan är det i princip fritt fram att byta skola, men om det samtidigt sker ett byte av program tvingas eleven ibland läsa om vissa delar av programmet eller i värsta fall börja om från början.

### Analys och slutsatser

Precis som frågan om regler och praxis då brukarna inte gör ett aktivt val, är Rambölls bild att reglerna kring byte och uppsägning är starkt kopplade till vilken typ av verksamhet det gäller.

I de fall det handlar om passiva brukare, antingen på grund av att brukaren inte är engagerad eller på grund av att det medför en betydande omställning för den enskilde, är regelverket oftast generöst, eller mindre påtagligt. Det finns i dessa fall helt enkelt inget behov av att reglera denna typ av problem, då de så sällan uppstår.

När det däremot gäller verksamheter med aktiva brukare, som gärna sätter sig in i alternativen och inte drar sig för att byta med kort varsel, har kommuner och landsting tvingats till att underlätta snabba byten och komma med smidiga lösningar för detta.

## 5. Valfrihetssystemets marknad

### Mångfald på marknaden

För att det över huvud taget ska vara meningsfullt att tala om valfrihet bör det finnas ett visst antal utförare så att individen har ett antal valmöjligheter att ställa mot varandra. En vanlig farhåga inför beslutsfattandet om ett valfrihetssystem är att man kommer att ersätta ett offentligt monopol med ett privat monopol. Att skapa en fungerande marknad med en viss mängd utförare är därför ett viktigt steg i införandet av valfrihet.

En vanlig missuppfattning är att det automatiskt skapas mångfald när det finns många utförare och en stor andel av verksamheten drivs i privat drift. Här menar Ramböll att det också måste vara en mångfald av aktörer och att det framför allt är tjänsternas olika inriktning och typ som är det centrala för mångfalden. Inriktning på tjänsten kan exempelvis avse olika pedagogiska inriktningar på för- eller grundskolor. I teorin skulle därför den offentliga regin själv kunna skapa större mångfald genom att diversifiera tjänsterna och dess inriktningar mellan olika enheter för att på så sätt skapa en marknad och mångfald med olika alternativ för brukaren.

Kommunen eller landstinget står således inför några vägval vad gäller att skapa mångfald. Det första vägvalet är huruvida brukarna och deras efterfrågan fritt ska få styra utvecklingen och därmed graden av mångfald, eller om det offentliga aktivt ska driva utvecklingen av mångfalden och sätta upp specifika målsättningar, exempelvis kring den önskade andelen av verksamheten som ska drivas i egen regi, det önskade antalet utförare osv. Väljer kommunen/landstinget det senare alternativet med en aktiv roll i att påverka marknaden bör man även ta ställning till hur man rent praktiskt ska gå tillväga för att öka mångfalden.

Har kommunen eller landstinget valt att införa valfrihetssystemet genom tillståndsgivning blir det svårare att styra marknaden i och med att det är förhållandevis fritt inträde och utträde till marknaden så länge man lever upp till de basala kvalitetskraven. Men naturligtvis kan man även i dessa typer av valfrihetssystem påverka marknaden, exempelvis genom att på olika sätt uppmuntra leverantörer att etablera sig på marknaden och försöka få tillstånd.



## Exempel från kommuner och landsting

Få av de studerade kommunerna och landstingen har angett specifika målsättningar för hur marknaden ska se ut – exempelvis vad gäller antalet utförare eller hur stor andel av verksamheten som ska drivas i egen kontra privat regi. Helsingborg och dess hemtjänst är en kommun där det finns ett ungefärligt mål på 50/50 mellan privat och offentlig drift. I många av intervjuerna framgår det dock att de enskilda företrädarna har åsikter kring detta även om det inte nödvändigtvis är en uttalad strategi från kommunens/landstingets sida. Exempelvis finns det farhågor om att systemet blir svårt att administrera och följa upp om det är för många utförare samt att det blir svårare för brukaren att ta ställning till alternativ och välja bland alternativen. Hemtjänsten i Nacka är ett exempel på en kommun med förhållandevis många utförare (ca 50 stycken), men intervjuade företrädare för Nacka ser inget problematiskt med detta. I Karlstad har man den motsatta situationen med två hemtjänstutförare och det finns här en viss oro för att detta ska utvecklas till en marknad som kännetecknas av få, mäktiga aktörer och avsaknad av verklig konkurrens – en så kallad oligopolmarknad.

Flera av de intervjuade lyfter fram värdet av mångfald även i bemärkelsen olika typer av tjänster och aktörer. Förskolor med olika pedagogiska inriktningar är ett tydligt exempel på det förstnämnda och en blandning av stora nationellt verksamma företag och mindre lokala företag ett exempel på det senare. Få av de kommuner och landsting som vi varit i kontakt med uppger att de aktivt försöker styra marknaden i någon av dessa riktningar även om de ser ett värde i mångfalden i sig. I Umeå är denna typ av mångfald i ett valfrihetssystem tydlig då en utförare har specialiserat sig på att erbjuda hemtjänst på många olika språk för att tillmötesgå efterfrågan från brukare med utländsk bakgrund.

Några av de intervjuade ser inget självändamål av drift i egen regi. På de allra flesta marknaderna som studerats finns dock verksamheter som drivs av en offentlig utförare. Detta ses av några som en viktig faktor av ideologiska skäl och att ha en blandning av privata och offentliga utförare kan ses som en ideologisk och politisk kompromiss. Andra framhåller att det inte är en ideologisk fråga men att egenregin är nyttig då information och kunskap därifrån bidrar positivt till kommunen i dess beställarroll. I denna fråga lyfts även argumentet fram att egen regi behövs på marknader där det finns dålig konkurrens, där marknaden på något annat sätt är omogen eller där det finns en överhängande risk för privata monopol. Enligt vad Ramböll erfarit

är det på landsbygden och i glest befolkade tätorter vanligt att konkurrensen och etableringsgraden av nya aktörer är sämre och att offentlig regi bibehåller monopolsituationen. I Hallands läns landsting arbetar man för att utveckla medborgarens valfrihet genom att aktivt försöka locka till sig entreprenörer till vissa länsdelar. En möjlighet är att styra marknaden, dess utveckling och därmed mångfalden genom incitamentsstrukturer i ersättningen till utförarna.

Som vi har poängterat tidigare i detta avsnitt innebär mångfald på marknaden mer än bara ett visst antal utförare eller en specifik andel av verksamheten i privat regi. Mångfald handlar också om att skapa en bredd i inriktning och typ av tjänsteutbud. Andelen av verksamheten i privat regi är dock fortsatt en stor, ofta politiskt laddad, fråga som det finns anledning att diskutera. Nedan ges därför en sammanfattande tabell över hur stor andel av verksamheten i de studerade kommunerna och landstingen som drivs i privat regi. Viktigt att ha i åtanke gällande denna tabell är att den inte ger hela bilden. Tabellen visar nämligen inte hur stor andel av brukarna som i ett valfrihetssystem har valt en enskild utförare – de angivna procentsatserna kan nämligen innehålla verksamhet i privat regi som tillkommit genom driftentreprenad. Likaså har de studerade kommunerna inte infört valfrihet i alla dessa sektorer. Tabellen ger likväl en ögonblicksbild över andel i privat regi med statistik för 2007.

**Figur 9.** ANDEL AV VERKSAMHET I PRIVAT/ENSKILD REGI 2007<sup>7</sup>

	Barn-omsorg	Skola		Äldreomsorg		Hälso- och sjukvård
	Förskola 1–5 år	Grundskola + förskoleklass	Gymnasium	Hemtjänst	Särskilt boende	Primärvård
<b>KOMMUNER</b>						
Helsingborg	32,8 %	18,4 %	14,9 %	0,0 %	4,9 %	
Järfälla	25,3 %	16,0 %	21,8 %	53,0 %	75,7 %	
Karlstad	9,3 %	1,8 %	15,0 %	40,0 %	18,5 %	
Linköping	17,0 %	12,2 %	18,2 %	61,0 %	55,6 %	
Nacka	38,0 %	18,3 %	35,4 %	76,0 %	45,3 %	
Solna	28,8 %	27,5 %	45,1 %	73,0 %	62,8 %	
Umeå	13,2 %	10,8 %	18,0 %	20,0 %	21,5 %	
<b>LANDSTING</b>						
Stockholm						40,4 %
Halland						32,9 %

## Analys och slutsatser

En fungerande marknad kräver tydliga spelregler. En stor del av resone-mangen i denna rapport handlar om dessa spelregler och hur man ska åstad-komma rättvisa och bra villkor så att alla aktörer vet vad som gäller och att marknaden kan fungera effektivt. Men för att en marknad ska fungera bra krävs även en viss volym, eller rättare sagt ett visst antal aktörer på såväl utbuds- som efterfrågesidan.

Gällande antalet utförare finns det stora skillnader mellan olika typer av verksamhet. Inom hemtjänsten är etableringskostnaderna exempelvis betydligt mindre än vid uppstart av ett särskilt boende eller en fristående skola där det kan vara stora investeringskostnader med lokal. Problem med bristande mångfald av aktörer och tjänster är särskilt tydligt utanför stor-stadsområdena där det finns en oro för att det inte ska etableras ett till-

<sup>7</sup> Statistiken är hämtad från [www.kommundatabas.se](http://www.kommundatabas.se). Grunden för statistiken är följande:  
 Barnomsorg: Andel förskolebarn (1–5 år) inskrivna i förskola i enskild regi 2007-10-15.  
 Grundskola: Andel elever i skola (förskoleklass) i annan kommuns regi eller fristående 2007-10-15.  
 Gymnasium: Andel i kommunen folkbokförda elever inskrivna i fristående gymnasieskolor 2007-10-15.  
 Hemtjänst: Andel personer 65-w år 2007-10-01 i ordinärt boende med hemtjänst i enskild regi.  
 Särskilt boende: Andel personer 65-w år 2007-10-01 i särskilda boendeformer som drivs i enskild regi.  
 Hälso- och sjukvård: Köp av primärvård från privata vårdgivare/företag som andel av landstingets netto-kostnader 2007.

räckligt antal utförare för att det ska skapas mångfald och reell valfrihet. Karlstad med två utförare i valfrihetssystemet för hemtjänsten är ett tydligt exempel på detta. Ramböll anser att det är viktigt att fundera kring hur marknaden ser ut, för att redan innan införandet ha en bild av förutsättningarna för nyetablering och mångfald på marknaden. Om detta problem upptäckts efter att systemet införts är det betydligt svårare att rätta till det.

Ytterligare en aspekt kopplat till valfrihetssystemets marknad är relationen mellan huvudman och utförare. Ramböll vill lyfta fram värdet av att arbeta långsiktigt för att upprätthålla goda affärsmässiga relationer med utförarna och stimulera ett bra företagsklimat. Härigenom ökar möjligheten för huvudmannen att fånga upp krav på nödvändiga förändringar av regelverk, ersättningsnivåer eller andra frågor av avgörande betydelse för utförarna. Det är dessutom av väsentlig betydelse att kommunen/landstinget ger utförarna rimliga förutsättningar att planera sin verksamhet. Demografiska förändringar, förändringar i regelverk som styr efterfrågan, flyttrörelser m.m., är några exempel på faktorer som vi menar bör tas med i beräkningen för att skapa långsiktighet och stabilitet i den marknad som utgör ett valfrihetssystem.

Egenregins roll och uppgift är en fråga där företrädare för de olika kommunerna och landstingen ger varierande svar. Medan vissa intervjuade ser ett egenvärde i offentligt driven verksamhet av mångfaldsskäl och som en viktig ideologisk fråga, är det andra som inte alls lyfter fram den politiska dimensionen i detta.

En enligt vår mening viktig roll för egenregin, som emellertid inte har kommit upp i intervjuerna, är att det kan vara bra med viss verksamhet i egen regi för att på ett snabbare sätt kunna möta upp plötsliga utbudsfall, exempelvis vid en konkurs eller något liknande.

Detta leder in oss på resonemang kring ett betydelsefullt särdrag hos offentliga marknader i förhållande till vanliga marknader – nämligen att mycket av den offentliga verksamheten omfattas av lagar som stadgar att en viss verksamhet ska bedrivas och att det åligger en myndighet eller något lokalt offentligt organ att tillhandahålla servicen. Skola, barnomsorg och äldrevard är exempel på verksamheter som kommunerna är skyldiga att tillhandahålla enligt lag varför dessa verksamheter alltid kommer att ha en offentlig huvudman som ytterst ansvarig.

Utöver det faktum att detta får konsekvensen att marknaden aldrig helt kommer att fungera som en vanlig marknad, får det också konsekvensen att kommunen/landstinget måste vara beredd på att kunna tillhandahålla servicen om andra utförare försvinner från marknaden med anledning av konkurs eller annat.

Detta ansvar är något alla kommuner och landsting bör ha i åtanke vid införandet av ett valfrihetssystem. En möjlig strategi för att minimera risken är att i möjligaste mån skapa en stor marknad med många utförare då risken för stora, plötsliga förändringar minskar. Som tidigare nämnts är en annan strategi att behålla verksamhet i egen regi då detta kan göra att man snabbare och smidigare kan lösa problemet med tillhandahållandet av tjänsten än om man själv inte kontrollerar någon del av marknaden.

### Överkapacitet eller kösituation

Nästa område kopplat till valfrihetssystemets marknad handlar om hur man säkerställer att det finns ett tillräckligt stort utbud bland utförarna, samt på vilket sätt man hanterar köer om det uppstår en brist på platser i någon verksamhet.

För att medborgaren i ett valfrihetssystem över huvud taget ska kunna ha möjlighet att välja mellan olika alternativ, byta utförare etc. krävs en viss överkapacitet på marknaden.<sup>8</sup> Antalet platser bör, rent teoretiskt, därför vara fler än antalet medborgare som har behov av tjänsten. Vid kösituationer inskränks således medborgarens valfrihet.

Att skapa en marknad med överkapacitet kostar dock pengar. Ett system där utbudet är större än efterfrågan är, enligt ekonomisk teori, inte en effektiv användning av resurser. En intressant aspekt i detta är vem denna kostnad faller på – om kommunen, dess egenregi, eller om andra utförare får stå för kostnaden/risken för det ineffektiva resursanvändandet.

En kommun eller ett landsting med ett valfrihetssystem står därför inför en balansgång där hanterandet av överkapacitetens kostnader står mot kösituationens inskränkning på valfriheten. Vilka metoder man använder för att hantera detta dilemma är en annan komponent som kommunen/landstinget måste förhålla sig till.

---

<sup>8</sup> Konkurrensverket (2007), s. 83f.

## Exempel från kommuner och landsting

De kommuner och landsting som varit i fokus i denna studie har visat på stora skillnader i hur situationen ser ut och hur man ser på den aktuella situationen. Vi kan se stora skillnader mellan olika sektorer och olika typer av tjänster.

Inom barnomsorgen har nästan alla intervjuade kommuner uppgett att det finns problem med underkapacitet och köer som resultat. Detta förklaras av kommunerna genom ett stort barnafödande och stor inflyttning samtidigt som det är svårt att snabbt etablera ny verksamhet med krav på exempelvis mark och lokaler. Inom äldreomsorgen beror det på vilken typ av verksamhet det rör sig om. De flesta kommunerna uppger att det inte är något problem – snarare en överkapacitet – inom hemtjänsten medan några av de få kommuner som har valfrihet inom särskilt boende uppger att det i dagsläget råder kö. Nacka är ett tydligt exempel på detta där 42 av 50 utförare inom hemtjänsten för tillfället har kunder medan det råder viss kö inom särskilt boende. För hälso- och sjukvården går skiljelinjen mellan primärvård och mer specialiserad vård. I Halland där vårdvalet gäller primärvård finns ingen kösituation medan det i Stockholm är överkapacitet i primärvården samtidigt som det finns köer inom delar av specialistvården som ingår i Vårdval Stockholm.

Gällande hur kommunerna och landstingen arbetar för att undvika kösituationer och skapa ett utbud som är lika stort, eller ännu hellre, större än efterfrågan finns två huvudsakliga strategier. Det ena är att bygga ut den befintliga kapaciteten i egen regi eller uppmuntra andra utförare att expandera för att på så sätt skapa platser. Den andra strategin är att försöka stimulera entreprenader till nyetablering genom att exempelvis sälja mark. Helsingborgs kommun är ett exempel där man för att motverka kösituationen i förskolan uppger att man använt sig av båda strategierna.

Många av de intervjuade ser överetableringen som något önskvärt av samma anledning som beskrivits ovan – att främja den faktiska valfriheten. Men överetableringen kostar som sagt alltid för någon part och i en intervju beskrev man situationen som att ”överetablering råder men det håller på att rätta till sig”. En del i detta kan vara att kommunen och dess egenregi står för ett visst överutbud. Detta är naturligtvis kostsamt för kommunen och dessutom är det inte förenligt med principen om konkurrensneutralitet i en beställar-utförar-modell där egenregin ska agera på samma villkor som de andra utförarna.

För att flytta över beredskapen för nya kunder och sprida det (potentiella) överutbudet till andra kan kommunen/landstinget exempelvis reglera att utförarna inte får neka nya kunder plats. På så sätt måste utförarna åtminstone ha beredskap för expansion och därmed skapas ett potentiellt överutbud. Regeln tillämpas av flera kommuner och landsting, exempelvis Stockholm och Halland.

En tänkbar följd av överutbud hos utförarna kan hämtas från Solna där man uppmärksammade försämringar i kvaliteten vid särskilda boenden när efterfrågan på platser minskade och utförarna hade högre kostnader än intäkter. För att lösa detta införde man en volymgaranti där utförarna ersätts för hela volymen utan hänsyn till antalet belagda platser.<sup>9</sup>

### Analys och slutsatser

Huruvida det råder överkapacitet eller kösituation inom valfrihetssystemet är tydligt beroende av vilken verksamhet det rör sig om. Förklaringen ligger i att detta är tydligt kopplat till frågan om huruvida verksamheten kännetecknas av höga eller låga fasta kostnader. Konkurrensverket har i en rapport lyft fram kopplingen mellan fasta kostnader och utbudet inom valfrihetsmodeller där höga fasta kostnader gör det svårare att upprätthålla ett överutbud.<sup>10</sup> Kommunerna och landstingen i denna studie bekräftar denna tes – det är vanligare med överkapacitet inom hemtjänst och primärvård medan exempelvis barnomsorgen och specialiserad vård har kösituationer. Viktigt att komma ihåg är dock att detta inte behöver vara en följd av införande av valfrihet utan att dessa verksamheter generellt sett, av olika orsaker, har problem med underkapacitet. Emellertid indikerar detta också att situationen inte nödvändigtvis rättar till sig vid införandet av valfrihet utan att man i dessa verksamheter aktivt måste jobba för att öka kapaciteten.

För att komma till rätta med kösituationer jobbar kommunerna och landstingen med att bygga ut verksamheten – antingen genom att öka kapaciteten i egen regi, uppmuntra externa utförare att öka kapaciteten eller genom att stimulera nyetableringar. Kostnaden för överetablering kan beroende på strategi läggas på såväl egenregi, andra utförare eller på kommunen själv.

---

<sup>9</sup> Konkurrensverket (2007), s. 85.

<sup>10</sup> Konkurrensverket (2007), s. 84.

Kostnaden förefaller vara svår att sätta fingret på då det i viss utsträckning handlar om kostnader i form av risktagande och det är svårt att se vem som bär störst del. I och med valfrihetssystemets uppbyggnad och funktion delas vanligen denna kostnad mellan alla inblandade aktörer.



## 6. Information till medborgarna

Att medborgaren är väl informerad om den faktiska möjligheten att välja och mellan vilka alternativ valet står är centralt i ett fungerande valfrihetssystem. God information är nödvändigt oavsett vilket syfte systemet har haft och vilka vägval som gjorts kring valfrihetssystemets andra komponenter.

I ekonomisk teori pratas ofta om så kallade marknadsmisslyckanden när den fria marknaden inte leder till optimal resursanvändning i samhället. Ett av dessa potentiella marknadsmisslyckanden är bristande marknadstransparens eller en bristande informationssituation på marknaden. Bristande transparens kan exempelvis vara att konsumenten inte har tillräcklig information om säljarna, priset, kvaliteten eller det faktiska innehållet i produkten/tjänsten. En viktig distinktion är att det inte nödvändigtvis behöver vara så att konsumenten inte har tillräcklig information utan att det kan vara brist på rätt sorts information för att kunna göra valet utifrån sina egna behov och intressen.

Den ekonomiska teorin om marknadsmisslyckande och marknadstransparens är applicerbar på den marknad av välfärdstjänster som eftersträvas vid införandet av ett valfrihetssystem. I teorin framhålls ibland vissa typer av marknader där risken för bristande information är stor – marknader som har många likheter med den som uppstår i valfrihetssystemet. Statskontoret ger i sin rapport *Vård, skola och omsorg – Vilken information behöver brukaren för att välja?* exempel på kännetecknen för dessa marknader:<sup>11</sup>

- Marknader där konsumenten har en eller få leverantörer att välja på.
- Marknader som nyligen har avreglerats och öppnats upp för konkurrens (transitionsmarknader) – konsumenter kanske inte vet om att möjligheten att välja finns eller har dålig inblick i hur marknaden fungerar.
- Marknader där det är svårt för konsumenten att få god kännedom om innehållet och värdet av varan/tjänsten.

---

<sup>11</sup> Statskontoret (2007), s. 19.

- Marknader för produkter som köps sällan – svårt att bygga upp en erfarenhet av marknaden.
- Marknader som präglas av komplexitet och stor produktdifferentiering.
- Marknader med lågt konsumentintresse.

Marknaden av välfärdstjänster som uppstår vid införandet av ett valfrihetssystem kan kännetecknas av flera av ovan nämnda punkter vilket indikerar att risken för bristande marknadstransparens och därmed ett informationsbehov är stor i kommuner och landsting.

När man studerar informationen till medborgarna i ett valfrihetssystem utkristalliserar en rad frågor som vi närmare kommer att belysa i detta avsnitt. I stora drag rör frågorna det faktum att medborgaren måste vara informerad om möjligheten att välja och om vilka alternativ valet står mellan. Vi har därför valt att belysa detta utifrån följande två frågor:

1. Hur informeras medborgarna om valfriheten?
2. Hur informeras invånarna om valmöjligheterna och vem ansvarar för informationen och vad innehåller informationen?

### Information om möjligheten att välja

Något som skiljer val av välfärdstjänster från val på traditionella marknader är att det ställs krav på information till individen om möjligheten att välja. På en vanlig marknad, exempelvis i affären eller när man ska köpa bostad, är det en självklarhet för individen att studera produktens egenskaper och göra avvägningar mellan pris och kvalitet. På marknaden som uppstår vid införande av ett valfrihetssystem är denna medvetenhet inte lika självklar. Marknaden kännetecknas då av att många av medborgarna inte är vana vid eller inte förväntar sig att kunna välja och göra avvägningar mellan tjänstens egenskaper.

Detta är ett tydligt exempel på en marknad som avreglerats och öppnats upp för konkurrens – ett av ovan nämnda exempel på marknader som löper större risk för brister i transparens. Hur man informerar om att valfriheten är införd är därför ett av de viktiga stegen i informationen till medborgarna.

Utöver att medborgarna på något sätt behöver bli informerade om att valmöjligheten finns behöver de också vara informerade om hur man väljer.

Viktiga steg i informationen till medborgarna som kommunen/landstinget därför står inför är:

1. Hur ska vi informera medborgarna om att valfriheten är införd och att de därmed har möjlighet att välja mellan olika välfärdstjänster?
2. Hur ska vi informera om hur man väljer?

### Exempel från kommuner och landsting

Informationsinsatser om att valmöjligheten är införd samt information kring hur valet går till skiljer sig åt i ganska stor utsträckning mellan studerade kommuner och landsting. Landstingen har vid införandet av Vårdval i Halland och Stockholm gått ut med stora informationskampanjer. I Halland annonserade man med kampanjer i tidningar, med tv-inslag och med personliga brev. I Stockholm användes liknande kampanjer via exempelvis stortavlor, tidningar, hemsida och informationsmaterial vid alla kliniker.

Bilden är lite mer splittrad bland kommunerna där några har haft kampanjer på hemsidor och i lokalpress men där många i mångt och mycket förlitar sig på att tjänstemannen/handläggaren informerar vid själva valsituationen. Linköping är en kommun där man har satsat väldigt mycket på informationsarbetet. Tidigt i processen satte man där i gång ett arbete med ett fylligt material om kundvalssystemet inom hemtjänsten – såväl i broschyrform som på hemsida. Kommunen har varit noga med att göra informationen medborgarorienterad, exempelvis genom användande av symboler för dem som har svårt att ta till sig information i stora textmassor. Linköping har även tillsatt så kallade äldrelotsar i kommunen som fungerar som personligt stöd och rådgivning för de äldre i valprocessen. Ett annat exempel på information om valmöjligheten kan hämtas från utbildningsområdet i Nacka där man gör en informationsinsats varje år inför skolvalet med annonser, broschyrer m.m.

I och med att stora delar av valfriheten inom kommunerna sker efter kontakt med kommunen (biståndsbeslut, ansökan etc.) så har det i vissa kommuner fallit sig naturligt att lägga över detta informationsansvar på den tjänsteman som möter individen i fråga. Inom skolans område har kommunerna inte lyft fram så många exempel på informationskampanjer om att valmöjligheten finns. I Järfälla skickar man dock ut riktade informationsbrev till föräldrar med barn som snart ska börja skolan, om valet och hur det går till väga.

## Analys och slutsatser

Rambölls intryck är att informationen om att valfriheten är införd inte kan ses som prioriterad bland de studerade kommunerna. Vissa av kommunerna kan definitivt dra lärdomar från landstingens stora informationskampanjer. Även om det på många andra sätt är som att jämföra äpplen med päron är dilemmat och vikten av att medborgarna känner till valmöjligheten enligt vår mening densamma för båda verksamheterna.

En förklaring vi kan se till skillnaderna mellan kommuner och landsting är det ovan beskrivna faktum att det inom exempelvis hemtjänsten endast är de invånare som har ett biståndsbeslut som ställs inför valmöjligheten och att det därför faller sig naturligt att informationen i första hand ges av den kommunala biståndshandläggaren.

## Information om valmöjligheterna

Den andra komponenten i informationen till medborgarna i ett valfrihets-system handlar om informationen om utförare och tjänster. För att kunna göra ett medvetet val mellan olika välfärdstjänster krävs att individen vet vilka alternativ som finns att välja på och har tillräcklig information om tjänsternas innehåll.

Gällande denna fråga står kommunen/landstinget inför ett första vägval om vem som ska ansvara för att individerna får denna information. Information om utförare och tjänsternas innehåll kommer sannolikt att komma från såväl huvudmannen (kommunen/landstinget) som utförarna själva – frågan är då hur man hittar balansen däremellan och i vilken utsträckning kommunen själv kommer att informera om utförarna och vad informationen kommer att innehålla.

I Statskontorets rapport lyfts det fram ett antal övergripande krav på information för att främja individens medvetna val.<sup>12</sup> Dessa krav och hur man väljer att hantera dem är tätt sammankopplade till hur man väljer att informera och vad man informerar om.

Till att börja med ställs krav på att informationen är *tillgänglig* – informationen ska finnas, medborgarna ska känna till att informationen finns, den ska inte kräva för- eller fackkunskaper och den ska inte begränsas genom att

---

<sup>12</sup> Statskontoret (2007), s. 22.

enbart vara tillgänglig genom vissa kanaler. Detta krav belyser exempelvis att kommunen/landstinget måste reflektera över hur man sprider kunskap om informationen och hur tillgänglig informationen är i termer av språk etc. för den enskilde. Tillgängligheten belyser även problematiken med att det är svårare att utforma och presentera information till vissa målgrupper än andra.

Det andra krav som ställs för att främja individens medvetna val är att informationen är *överskådlig*. Detta innebär att det ska vara möjligt för medborgarna att tillgodogöra sig informationen och att den inte drunknar i alltför mycket information.

Det tredje kravet är att informationen ska vara *tillförlitlig* på så vis att den är uppdaterad och kvalitetssäkrad.

Det fjärde och avslutande kravet för att främja individens medvetna val är att informationen ska vara *jämförbar*. Kravet innebär att det ska vara möjligt för medborgarna att göra jämförelser mellan den tillgängliga informationen med avseende på exempelvis olika utförare, tjänster och kvalitet. För att detta ska fungera i bästa möjliga utsträckning bör informationen vara strukturerad på ett sätt som gör att medborgaren lätt kan göra jämförelser.

### Exempel från kommuner och landsting

I de allra flesta fallen sker en informationsspridning från såväl kommunen/landstinget som de enskilda utförarna. Inom vissa kommuner är dock den information som ges från kommunalt håll förhållandevis knapp med endast förteckningar över utförare och på sin höjd en kort, objektiv företagspresentation. Här har man i vissa kommuner inte sett detta som ett problem då man anser att ansvaret för den mer innehållsrika informationen vilar på utförarnas eget ansvar. I andra fall uttrycker man en viljeriktning mot att ge mer fyllig och kvalitativ information till medborgarna om de olika valmöjligheterna.

Den generella bilden är dock att man delar på ansvaret och att den offentliga huvudmannen tar en något större roll än i tidigare exempel med exempelvis broschyrer och information på hemsida som man aktivt försöker sprida till berörda medborgare.

I några kommuner och landsting har man tagit en än mer aktiv roll där man bland annat gör graderingar eller rangordningar mellan alternativen. Inom skolan i Nacka har man tagit fram ett verktyg på Internet – JämförareN – där medborgarna kan gå in och studera valmöjligheterna utifrån valda kriterier.

Liknande system finns på Stockholms läns landstings informationsportal Vårdguiden där bland annat nöjd-kund-index presenteras. I Halland redovisas den kvalitetsuppföljning som görs av alla utförare. I Halland har man dessutom jobbat aktivt med att fånga vad som är betydelsefullt för invånarna att veta. Detta har man bland annat gjort genom så kallad medborgardialog.

Inom detta område finns det även intressanta erfarenheter från Danmark som kan vara värda att nämna. Enligt dansk lagstiftning är respektive kommunfullmäktige skyldig att utarbeta enhetlig brukarinformation om till exempel förskolan, folkskolan och äldreomsorgen. Regelverket är förhållandevis detaljerat.

På skol- och förskoleområdet ska information presenteras på kommunens eller skolans hemsida. Informationen består primärt av faktaupplysningar om skolan samt om dennas pedagogik och vardag. Här tillkommer också att skolorna ska utarbeta kvalitetsrapporter. Det är upp till brukarna själva att söka informationen.

På äldreområdet ska kommunfullmäktige i samarbete med leverantörerna utarbeta och uppdatera informationsmaterial om alla leverantörer som är godkända för att arbeta med personlig och praktisk hjälp i kommunen.

Presentationen av den enskilda leverantören ska vara precis och uttömmande och ska innehålla all den information som kan ha någon betydelse för mottagarens val av leverantör. Typiskt ska informationsmaterialet innehålla följande upplysningar:

- Företagsnamn.
- Vilken service leverantören erbjuder.
- Kontaktperson (namn) och kontaktinformation.
- Övriga förhållanden eller omständigheter som leverantören önskar framhålla.

Informationsmaterialet ska löpande uppdateras ifall det sker ändringar bland leverantörerna, till exempel vid ingående eller uppsägande av kontrakt. Kommunfullmäktige ska sörja för att det uppdaterade informationsmaterialet levereras till alla som tar emot hjälp i enlighet med lagen.

Det lagstadgade informationsmaterialet är inte tänkt att ersätta generella marknadsföringsinitiativ som leverantören använder för verksamheten.

Leverantörens marknadsföringsinitiativ i form av annonser, utdelade broschyrer med mera är således inte en del av de kommunala myndigheternas ansvarsområde. Detta har dock inte varit något hinder för att privata leverantörer ger upplysningar om att de är godkända för att leverera personlig och praktisk hjälp samt andra tjänster som mottagaren kan utnyttja mot betalning.

Ramböll vill påpeka att det i Danmark diskuteras att göra ändringar i lagen, så att leverantörerna framöver själva ska stå för framtagandet av brukarinformationen. Detta hänger samman med att kommunerna använder mycket tid till att ta fram denna typ av information. Framför allt har det varit betungande när det funnits ett stort antal leverantörer att välja mellan. Dessutom önskar de privata leverantörerna att själva få ta fram material så att brukarinformationen presenteras på ett mer säljande sätt.

### Analys och slutsatser

I ljuset av ovan nämnda krav på informationen för att främja medborgarens medvetna val är det viktigt att behålla ansvaret för, och därmed förmågan att styra innehållet i, informationen om de olika valmöjligheterna. Genom att släppa ansvaret till leverantörerna själva menar Ramböll att kommunen/landstinget varken kan påverka tillgängligheten, överskådligheten, tillförlitligheten eller jämförbarheten. Framför allt gällande de två sistnämnda finns det enligt vår mening betydande positiva effekter av att den offentliga huvudmannen tar en aktiv roll i informationsarbetet.

Även om kommunen eller landstinget tar en aktiv roll finns det svårigheter och fallgropar som Ramböll menar att man bör ta ställning till. Gällande tillgängligheten är det en utmaning att exempelvis göra äldre brukare väl-informerade om såväl att det finns en valmöjlighet som vilka alternativen är. I Järfälla har man exempelvis försökt att förebygga denna risk genom öppna informationsmöten med anhöriga och genom att se till så att Pensionärsrådet är väl-informerat. Ett annat problem kopplat till tillgängligheten och överskådligheten är i de fall där man önskar redovisa mer grundliga kvalitetsredovisningar. Inom sjukvården kan komplexiteten i de variabler som undersöks vara för komplicerade för att på något sätt underlätta medborgarnas medvetna val. Men även "mjuka" kvalitetsredovisningar inom äldreomsorgen kan vara svåra att göra jämförelser utifrån. Någon intervjuad har även lyft fram problematiken med att vissa av utförarna har så få bru-

kare att det blir missvisande att lägga upp kundundersökningar och enkäter i informationssyfte.

Ovan nämnda problem till trots, så ger flera av intervjuerna en bild av att man arbetar i riktning mot mer informationsinsatser och djupare innehåll i dessa. Bland de kommuner vi har studerat har man kommit förhållandevis långt inom skolområdet där det finns en rad variabler som finns tillgängliga och som är relevanta.



## 7. Organisering och styrning av verksamheten

### Fördelning av ersättning till utförarna

Huvudprincipen för ersättningen är att utförarna ska finansiera sin verksamhet genom att vara attraktiva för brukarna. Hur ersättningsystemet är utformat mer i detalj skiljer sig dock åt beroende på vilken verksamhet det gäller. De övergripande principerna för resursfördelningen kan sammanfattas på följande sätt:

Biståndsbedömda insatser (socialtjänst, äldreomsorg, handikappomsorg m.m.):

1. Efter biståndsbedömning ges *individuella "uppdrag"* som kräver en bestämd tid (timmar eller dagar).
2. Den enskilde *väljer* bland de olika utförarna.
3. Utförarna *verkställer ett antal insatser* (timmar eller dagar) som ligger till *grund för betalning* i efterskott enligt prislista.

Hälso- och sjukvårdsinsatser (primärvård, specialistvård m.m.):

1. Den enskilde *väljer och listar sig* på en vårdenhet eller hos en läkare.
2. Den enskilde *besöker* en vårdenhet eller läkare.
3. Utförarna *tar hand om besöket*. Listningen ligger till *grund för betalning* i efterskott enligt en prislista och ett antal ytterligare parametrar.

Förskola, grundskola och gymnasieskola:

1. Den enskilde *väljer enhet*.
2. Den enskilde *påbörjar* verksamheten.
3. Utförarna *bedriver verksamheten* och får betalt enligt en prislista.

Utifrån dessa övergripande principer finns sedan en lång rad undantag och alternativa sätt att arrangera detaljer kring ersättningen och systemets olika delar. Exempel på några av dessa vägval presenteras i detta kapitel.

### Hur stor del av ersättningen ska vara fast respektive rörlig?

När det gäller ersättningen till utförarna är det viktigt att skilja på fasta och rörliga delar av ersättningen. Detta är framför allt relevant när det gäller landstingens ersättningssystem. Vårdpengen är den del av ersättning som är fast, där ersättning ges till utföraren efter antalet personer som listats vid en vårdenhet alternativt en läkare. Den rörliga ersättningen kan utgöras av olika komponenter såsom patientavgifter och andra typer av besöksersättning. Ersättningens rörliga del kan dessutom påverkas av kvalitet eller måluppfyllelse genom bonus och vite/avdrag.

Landstinget måste vid införande av ett valfrihetssystem besluta sig för utformningen på ersättningssystemet och bör därför väga för- och nackdelar mot varandra. En negativ aspekt med en stor andel rörlig ersättning är att risken för okontrollerad kostnadsökning ökar, medan ett problem med stor andel fast ersättning är risken att utförarna "väljer bort" individer med höga förväntade vårdkostnader och ger en mer resurssnål vård än vad som krävs.<sup>13</sup>

### Ska ersättningen differentieras eller ska den vara lika för alla?

Frågan om en differentierad, eller viktad, ersättning är en fråga som såväl kommuner som landsting ställs inför vid införande av valfrihetssystem i flera olika sektorer. I och med att intäkterna med en peng ofta är en fast ersättning per brukare som utnyttjar tjänsten, finns en risk för snedvridning när kostnaderna för olika individer är olika stora. Genom att vikta ersättningen minskar risken för incitament att endast locka till sig vissa grupper av befolkningen eller att välja att inte etablera sig i vissa delar av en kommun etc. Om valmöjligheten däremot innebär att varje utförare tar emot ett genomsnitt av befolkningen behövs ingen differentiering. En nackdel med differentiering är att ersättningssystemet riskerar att bli komplext och mindre transparent, vilket i värsta fall leder till att den styrande effekten uteblir samtidigt som administrationen blir kostsam.

Inom landstingens ersättningssystem finns kopplingar mellan hur stor andel av ersättningen som ska vara fast med valet att differentiera. Ovan beskrivna problem med fast ersättning, dvs. att det ökar risken för att man inte vänder sig till individer med höga förväntade vårdkostnader, kan exempelvis reduceras genom en differentiering. Det går att argumentera för ökad

---

<sup>13</sup> Rådet för KommunalEkonomisk forskning och Utbildning (KEFU), 2008:1, Vårdval i primärvården – modeller och utvecklingsbehov.

differentiering av vårdpengen med att det skapar mer rättvisa ekonomiska förutsättningar för de olika vårdenheterna.<sup>14</sup> Det finns några exempel på när viktning kan vara positivt:

Om *problemet* är höga kostnader för listad individ på grund av att kroniska diagnoser leder till att sådan listning undviks och/eller att vården försämras genom t.ex. glesare besök är *en tänkbar åtgärd* att vikta vårdpengen utifrån klassificering av diagnoser.

Om *problemet* är högre kostnader per besök för listad individ på grund av att t.ex. språksvårigheter eller social problematik leder till att sådan listning undviks och/eller att vårdkontaktarna försämras är *en tänkbar åtgärd* att vikta vårdpengen utifrån t.ex. boendeområde eller annan socioekonomisk indikator.

Ovan beskrivna problem och åtgärder kan också generaliseras och appliceras på andra sektorer och verksamheter. Inom exempelvis hemtjänsten kan det ekonomiska värdet på ersättningen antingen vara enhetligt eller differentieras med bakgrund i exempelvis typ av tjänst, när på dygnet insatsen görs, vårdtyngd och geografisk tillgänglighet.<sup>15</sup>

### Vad ligger till grund för nivån på ersättningen och vad ingår i den?

Nivån på ersättningen och vad den innefattar är ytterligare en aspekt som varje kommun eller landsting måste förhålla sig till vid införandet av valfrihetssystem. För att kunna ta fram en ersättning måste kommunen/landstinget på något sätt beräkna vad som är en rimlig ersättning för den aktuella tjänsten. Därefter bör man tydligt definiera vad som ingår i ersättningen – en fråga som är tätt kopplad till vilket kostnadsansvar utföraren har. Exempel på detta är huruvida det är kommunen/landstinget eller utföraren själv som ska stå för lokalkostnaden.

### Ska ersättning ges efter utförd eller beviljad tid?

En fråga som är tätt kopplad till biståndsbedömd verksamhet är om ersättningen ska ges för utförd eller beviljad tid. I viss mån är det teoretiska problemet liknande det som ovan beskrevs kring fast kontra rörlig ersättning i hälso- och sjukvården. Ersättning för utförd tid, som är detsamma som så kallad prestationsbaserad ersättning, ger inte utförarna incitament att utföra

---

<sup>14</sup> Ibid.

<sup>15</sup> LOV att välja – Lag Om Valfrihetssystem, SOU 2008:15, s. 113.

tjänsterna så snabbt som möjligt i hopp om att reducera kostnaderna.<sup>16</sup> Risken för en okontrollerad kostnadsökning med utförd tid, som finns med stor andel rörlig ersättning i hälso- och sjukvården, är inte på samma sätt aktuell i verksamheter där tiden för tjänsten regleras i biståndsbeslutet.

### Hur kan man undvika ökade totalkostnader?

En annan aspekt som kommunen eller landstinget bör beakta är vad valfrihetssystemet får för följder på kostnaderna. Som beskrivits i avsnitt 3 är ett syfte som många lyfter fram med införandet av ett kundvalssystem att effektivisera verksamheten. Marknadsstrukturen i systemet ska främja utveckling av verksamheten och mer effektivitet i tillhandahållandet av tjänster. En del studier visar, detta till trots, att modeller med valfrihet och prestationsbaserad ersättning tenderar att skapa ett tryck mot ökad totalkostnad.<sup>17</sup>

Resursfördelningen till utförare kan ske enligt två alternativa principer – antingen baserat på prestation (prestationsfinansiering) eller med fasta anslag (anslagsfinansiering). Båda finansieringsprinciperna är tyvärr behäftade med problem – med prestationsprincipen följer att kostnaderna riskerar att öka okontrollerat och med anslagsfinansiering följer att verksamheten saknar incitament att öka produktivitet, kvalitet och effektivitet. I valfrihetssystem är resursfördelningen ofta av prestationsbaserad karaktär.

För att använda hälso- och sjukvården som exempel finns det där kostnadsdrivande incitament genom att utföraren i viss mån kan styra vilket behov av insatser som behövs. Exempelvis kan en vårdenhet/läkare ha starka incitament till att vårda patienten en extra gång om ersättningen ges per besök. Huvudmannen/finansiären – i detta fall landstinget – riskerar då stora kostnadsökningar om inte ersättningssystemet utformas på ett sätt som tacklar denna problematik.

En viktig utmaning för kommunen/landstinget är således att utforma det prestationsbaserade ersättningssystemet på ett sätt som minimerar risken för kostnadsökning samtidigt som man bevarar incitament för effektivisering och utveckling av tjänsten.

---

<sup>16</sup> LOV att välja – Lag Om Valfrihetssystem, SOU 2008:15, s. 113.

<sup>17</sup> Kastberg (2005), s. 136.

## Exempel från kommuner och landsting

Utformningen av ersättningssystemen skiljer sig stort mellan olika sektorer. Detta avsnitt med exempel från de studerade kommunerna och landstingen kommer därför att presenteras sektorsvis.

Vårdvalssystemen i Halland och Stockholm skiljer sig en del åt vad gäller uppbyggnad och detta gäller även ersättningen till utförarna.<sup>18</sup> I båda landstingen använder man sig av en vårdpeng, eller hälso- och sjukvårdspeng som följer patientens val eller listning. Vårdpengen (den fasta ersättningen) svarar för ungefär 80 procent i Halland medan den endast utgör drygt 40 procent av den totala ersättningen för primärvård i Stockholm. I Stockholm är den rörliga delen av ersättningen därmed betydligt större än i Halland. I den rörliga delen i Stockholm ingår besöksersättning (55 procent) och en målrelaterad ersättning (3 procent). Besöksersättningen består framför allt av en grundersättning som är differentierad efter vårdgivarens yrkesroll. Extra ersättning ges i Stockholm även till exempelvis hembesök, tolk och särskilda åtgärder.

Vårdpengen differentieras i båda landstingen efter patientens ålder. Än så länge är pengarna inte differentierade utefter någon annan bakgrundsvariabel, som exempelvis vårdtyngd eller socioekonomiska faktorer, men i Halland har man påbörjat ett arbete för att se över möjligheten för större differentiering.

Båda landstingen har också någon form av koppling till kvalitet i ersättningen. I Halland håller man på att arbeta fram avdrag i ersättningen utifrån områdena tillgänglighet, täckningsgrad, medicinsk kvalitet och läkemedel. I dagsläget använder man sig framför allt av täckningsgraden samt den medicinska kvaliteten (ersättningen reduceras om vårdenheten inte deltar i det nationella kvalitetsregistret för diabetes). I Stockholm finns ett system med bonus och vite baserat på sju förbestämda kvalitetsmål.<sup>19</sup> Ett exempel är att man följer upp, genom patientenkäter, hur stor del av patienterna som anser att helhetsintrycket är gott eller mycket gott – fler än 95 procent ger bonus medan färre än 60 procent ger vite.

<sup>18</sup> Exempel gällande Halland och Stockholm har efter intervjuer även kompletterats med material från Vårdval i Sverige, SOU 2008:37, s.41 ff. och Rådet för KommunalEkonomisk forskning och Utbildning (KEFU), 2008:1, Vårdval i primärvården – modeller och utvecklingsbehov.

<sup>19</sup> KEFU 2008:1 Vårdval i primärvården – modeller och utvecklingsbehov.

Skillnaderna i uppbyggnad av ersättningsystemen visar på olika tillvägagångssätt för att hantera den risk för kostnadsökningar med prestationsbaserad ersättning som beskrivits tidigare. I Halland har detta gjorts genom en större andel fast ersättning där prestationen fångas upp i kvalitetsindikatorer (täckningsgrad, tillgänglighet etc.). I Stockholm där man har en större andel rörlig ersättning har man i syfte att minska de negativa effekterna infört en ”knäckt” ersättningskurva.<sup>20</sup> Detta innebär att utföraren får full besöksersättning endast för de första besöken medan det efter fjärde besöket endast ersätts med patientavgiften.

En översiktlig tabell över ersättningsystemen 2008 inom Vårdval Halland och Stockholm presenteras nedan. Tabellen som tagits fram av Anders Anell, presenteras mer utförligt i en publikation från Rådet för Kommunal-Ekonomisk Forskning och Utbildning (KEFU).<sup>21</sup>

**Figur 10.** JÄMFÖRELSE MELLAN DE OLIKA ERSÄTTNINGSSYSTEMEN INOM VÅRDVAL HALLAND OCH VÅRDVAL STOCKHOLM

	Halland	Stockholm
<b>Vårdpeng</b>	5 440–8 160 kr per patient Differentierat efter ålderskategorier 80 % av totala ersättningen	696–2 083 kr per patient Differentierat efter ålderskategorier 40 % av totala ersättningen
<b>Besöks-ersättning</b>	Patientavgifter Besök av personer som inte valt enheten Utomlänspatienter Tolkersättning Tilläggsuppdrag	Besöksersättning baserat på yrkeskategorier Utomlänspatienter Tolkersättning Tilläggsuppdrag
<b>Avdrag och bonus</b>	Avdrag kopplat till täckningsgrad och nationella kvalitetsregistret för diabetes	Bonus och vite efter kvalitetsmål

Inom skolsektorn är kommunerna skyldiga enligt lag att ge bidrag till de förskolor som uppfyller kraven i Skollagen<sup>22</sup> och till de skolor som godkännts av Skolinspektionen.<sup>23</sup> Ersättningen ges för varje elev och det är alltid elevens hemkommun som är skyldig att betala. Bidraget ska bestämmas ”med hänsyn till skolans åtagande och elevens behov” efter samma grunder

<sup>20</sup> KEFU 2008:1 Vårdval i primärvården – modeller och utvecklingsbehov.

<sup>21</sup> KEFU 2008:1 Vårdval i primärvården – modeller och utvecklingsbehov.

<sup>22</sup> 2 a kap. 14 §, Skollagen.

<sup>23</sup> Bidrag på lika villkor, SOU 2008:8, s. 67.

som kommunen tillämpar vid fördelning av resurser till den egna verksamheten. Kommunen är dock inte skyldig att betala bidrag för särskilt stöd om det leder till betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter för kommunen och den fristående skolan är på motsvarande sätt inte skyldig att ta emot elever vid samma problem. Utöver bidragets storlek, som alltså ska motsvara kostnaderna för kommunens egen verksamhet, inklusive lokalkostnader och momskompensation.

De intervjuade ger uttryck för att ersättningen inom skolan inte har varit någon stor fråga i de studerade kommunerna. Ramböll vill dock påpeka att många fall gällande bidrag till fristående skolor har avgjorts i domstol så det är definitivt inte en okomplicerad fråga. I Nacka tillämpas exempelvis en skolpeng med dag-för-dag-avräkning som ska täcka in allt från lokaler till material. Det enda som inte ryms i pengarna i Nacka är extra ersättning till elever med behov av särskilt stöd som skolan i stället kan ansöka om. I såväl Nacka som Järfälla har man en viss differentiering i skolpengen där en del av ersättningen är viktad efter socioekonomiska faktorer. I Järfälla är detta system nytt och från och med år 2008 får kommunen underlag från SCB vad gäller exempelvis utbildningsbakgrund, andel pojkar och etnisk bakgrund, vilket då ligger till grund för viktning av ersättningen. Viktigt att notera är att man i den beställar-utförar-modell som kommunen har, använder samma ersättningsprinciper till skolorna i egen regi.

Vissa kommuner tar i särskilt hög grad fasta på principen om lika villkor och konkurrensneutralitet. Det förekommer att kommuner gör avdrag på ersättningen till de friskolor som inte tillhandahåller service som andra skolor erbjuder, exempelvis skolbibliotek, skolhälsovård, kuratorer etc.

Även när det gäller ersättningen till utförare i hemtjänsten ställs kommunen inför en rad vägval och systemets olika komponenter kan bli väldigt detaljerade. På en övergripande nivå kan man dock utifrån kartläggningen säga att de flesta kommunerna som studerats har ersättning efter utförd tid – ofta per timme. Exempel på detta är Karlstad, Helsingborg, Nacka och Järfälla. I Umeå kommun har man däremot ersättning efter beviljad tid. I Karlstad rapporteras en tid per vecka vilket ger ersättningen till utföraren. Ersättningen i Karlstad viktas dessutom utifrån vårdtyngd och andra variabler som otrygghet, pålägg för restid, dokumentation och andra kringkostnader.

När det gäller särskilt boende för äldre används i många kommuner en modell för ersättning som bygger på en fast ersättning per brukare. Ersättningen kan dock skifta mellan olika bestämda nivåer beroende på brukarnas

vårdbehov. Modellen kräver därför även en metod för att mäta vårdbehovet för den enskilde. Exempelvis använder Nacka kommun en modell där fyra olika mätinstrument används för att mäta det individuella vårdbehovet:

- Aktivitetsförmågan mäts genom att bedöma vårdtagarens förmåga att självständigt klara de dagliga aktiviteterna.
- Berger-skalan används som ett instrument för att gradera mentala störningar vid neurologiska sjukdomar.
- Psykisk status skattar de behov av hjälp och trygghetsskapande insatser en person är i behov av på grund av sin psykiska status.
- Medicinska insatser är en skala som graderar vilken medicinsk omvårdnad, vård och/eller rehabilitering den boende har behov av.

Ersättningsmodellen baserar sig på uppfattningen om att äldre personer har olika behov av vård och omsorg och att kostnaderna för detta därför kan variera. Mätinstrumenten skattar därför den äldres behov av vård och omsorg inom ovanstående områden, ju högre poäng desto mer resurser behövs för de äldres behov. Mätningarna utförs genom att intervjua ansvarig sjuksköterska och den omvårdnadspersonal som har bäst kunskap om den äldre. Information kan även inhämtas via den dokumentation som finns kring den enskilde.

Ersättningen ska därefter täcka alla kostnader exklusive hyran. Vanligtvis används en schablonersättning för lokalytor till privata utförare. Den ansvariga nämnden betalar sedan den fastställda ersättningen till respektive vårdgivare.

### Analys och slutsatser

När en kommun eller ett landsting inför ett valfrihetssystem krävs ett ersättningssystem som bygger på prestationsbaserad ersättning. Vissa kommuner och landsting har använt sig av detta ersättningssystem redan innan valfrihetsaspekten lades till – för andra har vi uppfattat att detta innebär en stor omställning från finansiering av mer anslagslik karaktär. Ersättningssystemet är komplext och Ramböll menar att kommunen/landstinget har att ta ställning till en mängd strategiskt viktiga frågor kring systemets utformning.

Systemets utformning och därmed de vägval kommunen/landstinget ställs inför är väldigt olika beroende på vilken verksamhet eller tjänst man inför valfrihet för. En kommun kan exempelvis inte rakt av kopiera ersättningssystemet från barnomsorgen när man sedan väljer att införa valfrihet för



särskilda boenden. Anledningen till skillnaderna är bland annat grundat i stora skillnader i lagstiftningen. En principiellt viktig skillnad mellan å ena sidan barnomsorgen/skolan och å andra sidan vård och omsorg/primärvård är att de senare inte lika lätt kan neka någon att välja deras enheter – här finns det inget tak – vilket får stora konsekvenser också på ersättningen.

Inom skolans område styrs finansieringen via skollagstiftningen och det finns inget faktiskt ekonomiskt avtal mellan utföraren och kommunen då denna typ av valfrihetssystem regleras på statlig nivå. Inom skolområdet har intervjuade, möjligen därför, inte heller upplevt att detta är en stor fråga. Det finns dock detaljer som skolpliktsavdrag och stöd för elever med behov av särskilt stöd där det finns olika tolkningar av lagen och kommuner har valt att hantera det på olika sätt.

Inom hemtjänsten påverkas ersättningsmodellen av att det är en biståndsbedömd insats. Den vanligaste modellen är att kommunerna ersätter utförarna efter utförd tid. Studien visar dock att det finns stora lokala variationer i nivån på ersättningen.

När det gäller särskilt boende för äldre arbetar de undersökta kommunerna med en modell som ersätter utförarna efter den enskildes vårdbehov. Utredningen av detta vårdbehov kan vara mer eller mindre omfattande men det utgör en betydande administrativ kostnad. Ersättningen för övriga verksamhets- och lokalkostnader utbetalas vanligtvis enligt en schablon.

Mellan de två studerade vårdvalssystemen föreligger stora skillnader i ersättningssystemets utformning. Detta är i hög grad följderna av att man har olika prioriterade mål med införandet. I Stockholm där ett av syftena är att patienterna i högre utsträckning ska träffa läkare styr man genom en differentiering av besöksersättningen efter den behandlade personalens personalkategorier. I Halland, däremot, där en av målsättningarna är att förskjuta en stor del av vården till närsjukvården görs avdrag på ersättningen om vård-enhetens täckningsgrad inte når upp till målsättningen på 80 procent. De två systemen har dessutom valt att utforma systemet så att andelen av fast och rörlig ersättning skiljer sig i hög grad.

Hur man utformar ersättningssystemet får flera olika konsekvenser. Ramböll vill därför understryka att det vid införandet gäller att vara på det klara med vad man vill uppnå med valfrihetssystemet samt vilka följder respektive vägval ger för verksamheten.

## Övrig styrning av utförarna

Det finns vissa risker förknippade med införandet av valfrihetssystem. Beroende på hur systemet organiseras och utformas skapas olika incitament för utveckling av verksamheten. Utmaningen är att skapa styrande incitament som gör att valfriheten ökar, utan att det samtidigt uppstår oönskade sidos effekter.

I grund och botten handlar detta om ett dilemma där man ställs mellan å ena sidan tydlighet, transparens och effektivitet, och å andra sidan viktning, kompensation och rättvisa. Utmaningen ligger i att hitta balansen och göra kloka vägval i dessa frågor.

I förra avsnittet redovisade Ramböll olika tillvägagångssätt för att fördela resurser. Dessa tillvägagångssätt har styrande effekter och i detta avsnitt diskuteras ytterligare exempel på frågeställningar som bör besvaras/hanteras för att inte klassiska effektivitetsproblem eller rättviseproblem ska uppstå.

### Bedriver alla utförare verksamhet på samma ekonomiska villkor?

De styrande avtalen och de tillämpade ersättningsmodellerna bör utformas så att de motverkar tendenser till omotiverade skillnader hos de olika utförarna vad gäller arbetssätt och kundgrupper. Enligt vår mening är risken annars stor att utförarna ”plockar russinen ur kakan” (ojämlik fördelning av offentlig service) alternativt rationaliserar sin verksamhet så mycket att man i praktiken endast erbjuder delar av den verksamhet som övriga utförare tillhandahåller (ojämlika konkurrensvillkor).

Ramböll vill även peka på vissa problem med att inte förändra egenregins ekonomiska villkor när man inför ett valfrihetssystem. Risken är nämligen att egenregin inte matchar kostnader och intäkter. Om utförare inte får föra med sig resultat över åren minskar dessutom incitamenten att ta hand om brukarna på bästa sätt, dvs. den stimulerande konkurrensen infinner sig inte.

### Har egenregin samma uppdrag som de privata leverantörerna?

För att säkerställa fullständig konkurrensneutralitet mellan utförarna krävs att alla utförare ges samma uppdrag – däri inkluderat verksamhet i egen regi. Utöver att egenregin ska spela efter samma ekonomiska regler som de andra utförarna, vilket lyftes fram i den första frågeställningen, ska även uppdraget de facto innehålla samma sak. Vi menar att denna fråga till stor del handlar om i vilken utsträckning kommuner eller landstinget vill att egenregin ska vara en marknadsaktör och följa marknadslogiken på samma sätt som

andra utförare. Frågeställningen kan därför konkretiseras med frågor som: har egenregi ansvar för de brukare som inte väljer, har egenregi ett större ansvar för personer med särskilda behov, har egenregi ett särskilt ansvar att se till så att tjänsten tillhandahålls i hela kommunen/landstinget osv.?

### Exempel från kommuner och landsting

Det finns olika sätt att organisera egenregi och övriga utförare så att inte oönskade effekter uppstår, såsom ojämlika konkurrensvillkor, avsaknad av stimulerande konkurrens och orättvis tillgång till offentlig service. Många av de kommuner och landsting som har intervjuats i denna studie är organiserade med en beställar-utförar-modell där produktionen i egen regi är frikopplad från beställaren. I flera intervjuer lyfts konkurrensneutraliteten fram som en hörnsten i valfrihetssystemet och man är tydlig med att det ska vara samma villkor som gäller för alla utförare.

Detta till trots finns det gott om lösningar på de vägval som tas upp i denna rapport avsnitt om valfrihetssystemets komponenter (kapitel 4–8). Ett exempel på detta är att egenregi ofta får ta hand om personer som inte gjort något aktivt val.

Gällande skillnader i uppdrag och ersättning finns det också exempel på skiljelinjer mellan utförare. I Helsingborg får exempelvis de skolor som inte tillhandahåller bibliotek eller egen skolhälsovård, minskad ekonomisk ersättning.

Från förra avsnittet finns ytterligare exempel där uppdrag och ersättning har differentierats. Inom skolområdet gäller detta elever med behov av särskilt stöd samt ett så kallat skolpliktsavdrag för verksamhet i egen regi som måste täcka upp kostnaderna för att ha beredskap att kunna tillhandahålla tjänsten till alla medborgare. Momskompensation är en annan differentiering som några av de intervjuade kommunerna ger privata utförare inom olika sektorer.

### Analys och slutsatser

En viktig distinktion mellan en vanlig marknad och en marknad skapad i ett valfrihetssystem (kvasi-marknad) är att det finns särskilda krav på rättvisa som offentliga marknader bör beakta. Från kommunallag och regeringsform kan man utläsa att alla medborgare, kunder i detta fall, ska behandlas lika. För att kunna tala om ett rättvist valfrihetssystem bör man ha rättvisa förhållanden i såväl relationen mellan producenter och kunder som mellan

olika producenter. Styrning av utförarna är ett naturligt inslag i ett valfrihetssystem. Kommunen/landstinget och dess politiska företrädare har inte bara en möjlighet utan även skyldighet att styra utförarna så att tjänsten tillhandahålls åt alla medborgare och på ett likvärdigt sätt.

Hur långt man går i styrningen och framför allt huruvida styrningen sker på samma sätt gentemot alla utförare är dock en mer delikat fråga. Rättvisa, utförare emellan, kan med ett enda ord betecknas som *konkurrensneutralitet* – detta kan handla om att alla utförare ska spela på marknaden med samma villkor, regler för vinst, balanskrav etc. I denna studie har vi inte stött på något exempel där det finns skillnader i styrning av olika privata utförare. Däremot väljer kommuner och landsting ofta att ha vissa särlösningar för egenregin trots att budskapet om konkurrensneutralitet återkommer bland flertalet av de intervjuade. Skillnaderna kan ibland mycket väl vara motiveerade då det skapar större rättvisa mellan utförare. Av samma rättviseskäl är det dock, enligt Ramböll, viktigt att det finns en tanke bakom denna styrning och att man tillser att det motverkar och inte skapar obalans mellan utförarna.

Ramböll anser att steget till en organisatorisk beställar-utförar-modell kan främja en likvärdig styrning av utförarna. Men även om den främjar likvärdighet och konkurrensneutralitet ger den inte detta per automatik. Många föreställningar om egenregins verksamhet och roll kan vara inbyggda i den organisatoriska kulturen och vi bedömer det som avgörande att redan vid införandet av valfrihetssystemet belysa och ta itu med dessa frågeställningar.

Exempel där valfrihetssystemet inte kan sägas vara helt rättvist är när utförare tillåts säga nej till kunder och där det finns incitament till att inte utveckla/etablera verksamhet överallt inom en kommun eller ett landsting.<sup>24</sup> Ibland görs detta med överbelastning som ursäkt – i andra fall kan det vara av exempelvis geografiska skäl. Detta är ett exempel på när utförare vill ”plocka russin ur kakan” vilket skapar orättvisa både gentemot kund och andra producenter. Orättvisan gentemot kund ligger i att den enskildes valfrihet inskränks och orättvisan gentemot andra utförare ligger i att en annan utförare, exempelvis i egenregin, inte kan säga nej till samma kund med högre kostnader och snedvriden konkurrens som följd.

---

<sup>24</sup> Kastberg (2005), s. 135.

Det finns olika möjliga lösningar på rättviseproblematiken. Ett är att i avtal reglera rättvisa förhållanden och konkurrensneutralitet, exempelvis genom att inte tillåta utförare att säga nej till kunder som tidigare beskrevs i kapitel 5. Ett annat sätt är att försöka styra marknaden genom incitament i ersättningssystemet såsom beskrevs tidigare i detta kapitel. Exempel på detta är att differentiera ersättningen efter sociala indikatorer eller efter hur stor insats som krävs för att ge tjänsten (vårdtyngd/ersättning för elever med behov av särskilt stöd) för att på så sätt skapa rättvisa förhållanden.

## 8. Säkerställande av kvaliteten

En väsentlig del av valfrihetssystemet är att bestämma vilka krav som ska ställas på utförarna. Vid en upphandlings- eller tillståndsgivningsprocess formuleras alla de krav som kommunen och landstinget vill att utförarna lever upp till – så kallade kvalitetskrav. Alla leverantörer måste uppfylla svensk lagstiftning och myndigheters föreskrifter. Utöver detta kan kommuner och landsting ställa ytterligare krav – förutsatt att de är proportionerliga och relevanta. I sin verksamhet ska landstingen och kommunerna beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet. Det offentliga får därför inte sätta upp några osakliga krav som inte står i proportion till ändamålet och som skulle innebära att olika leverantörer skulle komma att behandlas olika. Det finns dock inget som hindrar att landsting och kommuner sätter upp rimliga och motiverade krav som gäller för samtliga leverantörer.

I detta avsnitt diskuteras vilka kvalitetskriterier som ska ligga till grund för upphandling/tillståndsgivning, uppföljning och utvärdering. Huruvida huvudmannen använt sig av en upphandlings- eller en tillståndsgivningsprocess får konsekvenser för uppföljningen och detta redovisas också här. Valet av metoder för uppföljning och utvärdering är en annan strategisk fråga och eventuella skillnader mellan privata leverantörer och den egna regionen analyseras också i detta avsnitt.

### Kvalitetskrav på leverantörerna

Kommuner och landsting ska i en handling ange de krav som de ställer på alla leverantörer för att dessa ska bli godkända. Vidare bör det med övriga avtalsvillkor finnas en beskrivning av den tjänst som ska utföras samt kontaktuppgifter och regler för uppföljning och kontroll.

De grundläggande EU-rättsliga principerna om likabehandling, icke-diskriminering, öppenhet, ömsesidigt erkännande och proportionalitet som LOU omfattas av ska även gälla i valfrihetssystemet. Detta innebär att alla ansökningar från leverantörer om att delta i valfrihetssystemet ska *behandlas lika* i alla skeden av förfarandet. Geografisk diskriminering är inte tillåten. *Principen om öppenhet* innebär en skyldighet att offentliggöra en inbjudan att lämna ansökningar och att uppgifter som gäller valfrihetssystemet är

offentliga. *Proportionalitetsprincipen* förutsätter att alla krav som ställs i förfrågningsunderlaget ska vara rimliga i förhållande till de mål som eftersträvas. Principen om *ömsesidigt erkännande* betyder bland annat att en examen i ett EU-land ska vara giltig även i Sverige. Den är viktig i hälso- och sjukvården, särskilt för examina för exempelvis sjuksköterskor och läkare.

De grundläggande principerna ska iakttas i alla faser av förfarandet. Detta innebär att egenregiverksamhet och externa leverantörer ska behandlas lika. Den upphandlande myndigheten ska därför i största möjliga utsträckning ge egenregiverksamheten samma förutsättningar och ställa samma krav på den som den ställer på de externa leverantörerna.

Kommuner och landsting kan alltså i princip inte ställa högre krav på leverantörerna än vad som är möjligt enligt tvingande lagstiftning. Det är dock inget som hindrar att man preciserar de krav som ska gälla för verksamheten med hänsyn till lokala politiska intressen och prioriteringar<sup>25</sup>. I förfrågningsunderlaget kan kommunen eller landstinget specificera de krav som gäller hur verksamheten ska bedrivas. Därefter är det upp till leverantören att bedöma rimligheten i kraven och avgöra om man ska lämna in en ansökan eller inte. Observera att ett lagstridigt villkor inte blir giltigt bara för att leverantören accepterar detta.

Krav som landstingen eller kommunerna kan eller bör ställa på leverantörer kan gälla flera olika saker, till exempel: <sup>26</sup>

- Kunskaps- och erfarenhetsbakgrund, t.ex. vilken kompetens personalen ska ha samt att leverantören ansvarar för deras kompetensutveckling.
- Kvalitetssäkring och trygghet för den enskilde. Leverantören ska ha rutiner för klagomålshantering, rapportering av fel och brister samt anmälan om missförhållanden.
- Uppföljning av verksamheten. Leverantören ska medverka eller bistå huvudmannen med underlag som behövs för att denne ska kunna genomföra uppföljningen.
- Skyldighet att ta uppdrag eller att ta emot alla som väljer leverantören samt brukarens/invånarens rätt att välja om. Även när uppdraget ska påbörjas bör framgå.

<sup>25</sup> Exempel på sådana intressen och prioriteringar kan vara: krav på specifik personaltäthet och nattbemanning som inte får understigas, krav på användandet av ekologiska och fair trade-godkända råvaror och liknande.

<sup>26</sup> LOV att välja – Lag Om Valfrihetssystem, SOU 2008:15, s. 178–179.

- Information om förändringar. Förändringar av verksamheten ska meddelas huvudmannen.
- Medverkan i katastrof- och krisberedskap. Leverantören ska utföra uppdraget även under höjd beredskap och krig, och leverantören ska medverka i kommunens/landstingets beredskapsplanering under fredstid.
- IT-vårdinformationssystem. Leverantören ska kunna kommunicera med kommunen eller landstinget på ett systemmässigt säkert och enkelt sätt.
- Ekonomisk stabilitet. Leverantören ska ha en sådan ekonomisk bas att leverantören kan upprätthålla ett långsiktigt åtagande. Här kan krav på soliditetsmått och likviditetsmått anges.
- Kvalitet. Leverantören ska delta i kvalitetsregister samt följa upprättade vårdprogram. Leverantören ska bedriva ett systematiskt kvalitetsarbete, kontroll och uppföljningar ska kunna göras.
- Verksamheten ska bedrivas i enlighet med vetenskap och beprövad erfarenhet.

Dessa krav ska endast ses som förslag gällande de generella krav som kan ställas på leverantörer. Det finns härutöver ett antal ytterligare krav som kan ställas. För landsting som avser att genomföra ett valfrihetssystem inom primärvård bör man i förfrågningsunderlaget exempelvis reglera vilka krav som ska gälla avseende läkarmedverkan i särskilda boenden, dagverksamheter och vid kommunal hemsjukvård i ordinärt boende.

Som tidigare nämnts är det en grundläggande skillnad mellan upphandling och tillståndsgivning när det gäller specificeringen av den önskade kvaliteten. Vid en upphandling är det huvudmannens sak att tydligt ange vilken kvalitet som önskas och hur den värderas. Exempelvis kan olika kvalitetsområden viktas olika beroende på hur prioriterade de anses vara. Härigenom tar huvudmannen ett betydande ansvar för att de olika utförarna håller en viss kvalitet. Vid en tillståndsgivningsprocess däremot, är det inte tänkt att huvudmannen ska styra kvaliteten i detalj. Den grundläggande tanken med tillståndsgivningsförfarandet är att kommuner enbart ska säkerställa att leverantörerna lever upp till vissa baskrav kring exempelvis personalens utbildningsnivå, anställningsvillkor etc. Därefter är det leverantörernas sak att försöka erbjuda brukarna ett mervärde. Brukarnas roll blir att i största möjliga mån själva värdera utförarnas kvalitet och välja dem därefter. Härigenom säkerställs att brukarna ges ökad makt och inflytande över verksamheten.



## Exempel från kommuner och landsting

Det finns i dessa delar en betydande skillnad mellan olika kommuner och landsting. Den stora skiljelinjen går mellan tillståndsgivning och upphandling.

Poängteras ska att fr.o.m. 2009-01-01 gäller lagen om valfrihetssystem, LOV, för verksamheter inom socialtjänsten samt hälso- och sjukvården.

Järfälla kommun anger i huvudsak övergripande och generella kvalitetsmål i samband med tillståndsgivningen av leverantörer. De villkor som anges för att företag ska ges tillstånd är:

- Utföraren ska vara innehavare av F-skattsedel och registrerad för lagstadgade skatter och avgifter. Denna ska uppvisa att skatter och avgifter är betalda i enlighet med gällande regler.
- Utföraren ansvarar för att all personal som utför uppgifter inom hemtjänstuppsdraget iakttar den sekretess, tystnadsplikt och anmälningsplikt som gäller för socialtjänstens personal.
- I de fall utföraren har anställd personal ska denne följa arbetsrättslig lagstiftning.
- Utföraren ska ha försäkringar som håller vårdtagaren skadeslös vid fel eller försummelse i tjänsten eller olycka förorsakad av personal hos utföraren.
- Utföraren och dennes personal ska ha för arbetsuppgifterna vidimerad adekvat kunskaps- och erfarenhetsbakgrund.
- Utföraren får inte kräva eller acceptera betalning utöver checkvärdet för de tjänster checken avser.
- I de fall socialnämnden finner att villkoren för tillstånd inte uppfylls kommer nämnden att ompröva given tillståndsgivning.

I andra kommuner, främst de som arbetar med traditionell upphandling, används förfrågningsunderlag där mer specifika kvalitetskrav anges. Dessa kvalitetskrav kan gälla verksamhetens utformning, dvs. allt från bemaningstal till lämplig klädsel, etiska krav, specifika utbildningskrav m.m. Kvalitetskraven kan även gälla resultatmål kring kundnöjdhet (bemötande, trygghet, handläggningstider etc.) och effekter (kunskapsmål, behandlingsresultat, antal fallskador etc.)

När det gäller grundskolan och gymnasieskolan vill Ramböll påminna om att det i dessa verksamheter är Skolinspektionen som formulerar kvalitetskraven och granskar huruvida inkomna ansökningar lever upp till dessa.

### Analys och slutsatser

Valet av modell för att ta in privata utförare i valfrihetssystemet påverkar möjligheten att ange detaljerade kvalitetskrav. Vidare fungerar angivna kvalitetskrav som en naturlig utgångspunkt för löpande uppföljning och utvärdering. Ramböll menar därför att de kommuner som skapar mångfald genom tillståndsgivning inte lika naturligt har en bred bas för utvärdering och uppföljning, då vanligen inte lika många och detaljerade kvalitetskrav är angivna.

Grundfrågan gäller hur högt kommunen/landstinget vill lägga ribban för att släppa in leverantörer i valfrihetssystemet. Detta hänger i sin tur ihop med hur mycket makt man vill lägga över på den enskilde när det gäller att påverka och styra verksamhetens kvalitet. Vad detta val får för konsekvenser för detaljerad och systematisk uppföljning och utvärdering redovisas närmare i nästa avsnitt.

### Uppföljning och utvärdering

Kommuner och landsting har enligt gällande lagstiftning<sup>27</sup> ett ansvar för uppföljning och utvärdering av t.ex. de tjänster som utförs inom ramen för hälso- och sjukvårdslagen samt socialtjänstlagen. Ansvaret gäller egen utförd drift samt då den utförs av annan på uppdrag av en kommun eller ett landsting. Utvecklingen av valfrihetssystem och det ökade antalet utförare har i sin tur ökat kraven på att följa upp och utvärdera verksamheten från kvalitetssynpunkt, samt att utveckla styr- och utvärderingsinstrument. Det finns stora likheter men också vissa skillnader mellan de olika lagstiftningarna när det gäller krav på uppföljning och utvärdering.

---

<sup>27</sup> 3 kap. 19 § kommunallagen.

När det gäller fristående skolor är det inte kommunen som har det bestämmande inflytandet över verksamheten eller kontroll- eller uppföljningsansvar.<sup>28</sup> Däremot är kommunen naturligtvis ansvarig för uppföljning, utvärdering och kvalitetsutveckling av den egna verksamheten. Kommunerna har således inte en skyldighet att följa upp de fristående skolorna. Däremot har de bland annat en skyldighet att se till så att alla kommunens elever fullgör skolplikten. Kommunen har även en insynsrätt i de fristående skolorna vilket medför att kommunen har långtgående möjligheter till uppföljning även i dessa skolor. Skulle uppföljningen indikera brister kan kommunen vända sig till statens Skolinspektion som är tillsynsmyndighet.

### Vilken typ av uppföljning och utvärdering krävs i ett valfrihetssystem?

Av hälso- och sjukvårdslagen framgår att kvaliteten i verksamheten inom hälso- och sjukvården systematiskt och fortlöpande skall utvecklas och säkras. Enligt lagen skall dessutom ledningen av hälso- och sjukvård vara organiserad så att den tillgodoser hög patientsäkerhet och god kvalitet av vården samt främjar kostnadseffektivitet.

Detta betyder att en lång rad krav ställs på huvudmannen gällande uppföljning, även om delar av verksamheten drivs av privata leverantörer i ett vårdvalssystem. Kraven omfattar t.ex. *ansvarsfördelning* mellan vårdgivare, verksamhetschef och personal. Kvalitetskrav ställs även kring en rad specifika områden:

- Bemötande av patienter.
- Metoder för diagnostik, vård och behandling.
- Kompetens.
- Samverkan och samarbete.
- Riskhantering.
- Avvikelsehantering.
- Försörjning av tjänster, produkter och teknik.

---

<sup>28</sup> Förordningen om fristående skolor (1996:1206).

Hälso- och sjukvårdsverksamhet står under Socialstyrelsens tillsyn oavsett om den bedrivs i egen regi, är privat driven med offentlig finansiering eller i helt privat regi. Socialstyrelsen utfärdar föreskrifter och allmänna råd för både landstingens och kommunernas hälso- och sjukvårdsverksamhet och här anges även vilka krav som ställs på uppföljningsarbetet. För att kontinuerligt och långsiktigt utveckla och säkra verksamhetens kvalitet ska nämnden enligt riktlinjerna inrätta ett ledningssystem för det systematiska kvalitetsarbetet. Ett ledningssystem ska säkerställa att:

- uppföljningsbara mål utifrån SoL (eller LSS) fastställs
- kvalitetsarbetets inriktning och omfattning är anpassad till vad som krävs för att uppnå verksamhetens mål
- ansvarsfördelningen i kvalitetsarbetet fastställs
- enskilda och grupper, t.ex. brukarorganisationer, ges möjlighet att vara delaktiga i arbetet med att utveckla och säkra kvaliteten
- personalen görs delaktig i arbetet med att utveckla och säkra kvaliteten
- kvalitetsarbetet dokumenteras och kontinuerligt följs upp.

Enligt socialtjänstlagen är varje socialnämnd skyldig att försäkra sig om att det bedrivs ett systematiskt kvalitetsarbete även i enskild verksamhet från vilken nämnden upphandlar tjänster. Andra utförare än socialnämnden behöver inte bedriva kvalitetsarbetet utifrån Socialstyrelsens allmänna råd<sup>29</sup>, men oavsett vilken modell de valt ska de kunna visa att de uppnår god kvalitet genom det egna systemet.

### Exempel från kommuner och landsting

Olika kommuner har kommit olika långt i sitt arbete med att skapa rutiner och system för att återkommande granska utförarnas verksamhet och att de lever upp till de krav som ställs. En viktig princip som samtliga studerade kommuner framhåller är att granska den egna regin på samma sätt som de privata leverantörerna.

En central fråga är enligt Rambölls mening vad som följs upp och här finns det ett tydligt, gemensamt drag. Samtliga kommuner och landsting följer upp *den upplevda kvaliteten* på något sätt. Genom kundenkäter, brukarundersökningar, attitydundersökningar – antingen via webbenkäter eller traditionella

---

<sup>29</sup> SOSFS 2006:11.

pappersenkäter – mäter, sammanställer och redovisar man brukarnas upplevelser. Det finns dock lite olika sätt att redovisa resultaten men de flesta studerade kommuner och landsting presenterar kvalitetsresultaten på sin hemsida.

Utöver detta arbetar många med olika typer av kvalitetsnyckeltal. Detta är information kring ytterligare kvalitetsaspekter; lärartäthet, antal avvikelser, personalens utbildningsnivåer etc. Exempelvis uppger Nacka kommun att man i nätverk arbetar tillsammans med SKL för att utveckla relevanta och tillförlitliga kvalitetsnyckeltal för att kunna presentera i öppna jämförelser på Internet. Denna typ av kvalitetsinformation som oftast inte fångas vid brukarundersökningar utan i stället finns inbyggt i det organisatoriska systemet är vad Ramböll vanligtvis kallar *systemkvalitet*. Vi kan dock konstatera att det är här flera av de studerade kommunerna och landstingen upplever att man har sin akilleshäla. Det svåra är att specificera vad som ska mätas för att på ett rättvisande och heltäckande sätt beskriva och sammanfatta kvaliteten.

Huruvida de olika utförarna är upphandlade eller etablerats genom tillståndsgivning påverkar vanligtvis i vilken grad kvalitetskriterierna är tydligt specificerade. De kommuner som lagt ner ett stort arbete på att ta fram detaljerade förfrågningsunderlag vid en upphandlingsprocess har ett förspång i arbetet med att ta fram ett kvalitetssystem eftersom man till stora delar redan har definierat *vad* som ska mätas.

En annan relevant fråga är sedan *hur* man följer upp kvaliteten i ett valfrihetssystem. Ramböll har sett exempel på att kommuner genomfört omfattande undersökningar för att identifiera olika förbättringsområden. Man har också börjat använda särskilt utvecklade metoder för att kunna göra jämförelser mellan kommunerna när det gäller kvalitetsupplevelser (bl.a. kontinuitet och tillgänglighet). När det däremot gäller systemkvaliteten är det inte ett lika konsekvent och systematiskt arbete.

En vanlig utvärderingsstrategi är att göra inspektioner hos utförarna där man kombinerar olika metoder; dokumentstudier, deltagande observationer, intervjuer m.m. för att kunna skaffa sig en djupare förståelse för verksamhetens kvalitet och bättre möjlighet att beskriva denna på ett rättvisande sätt. I Solna kommun har man på omsorgskontoret en särskild enhet för kvalitetsutveckling där det finns personer som bara jobbar med uppföljning av utförare, bland annat genom ovan beskrivna metoder. De kvalitetsansvariga i kommunen jobbar sedan i samarbete med enheterna fram en handlingsplan med förbättringsområden utifrån denna handlingsplan sätts sedan betyg mellan 0 och 5 för att följa upp respektive förbättringsområde.

I Hallands landsting planerar man att införa så kallad medicinsk revision där man regelbundet kommer att granska enheternas kvalitet kopplat till behandlingen på ett djupare sätt. I Umeå och Karlstads kommun genomförs regelbundet stickprov i hemtjänsten för att kontrollera och säkerställa kvaliteten. En gemensam upplevelse från samtliga studerade kommuner och landsting är dock att dessa metoder skulle kunna utvecklas och göras mer systematiska, men också att det även finns utrymme för att genomföra denna typ av undersökningar oftare.

### Analys och slutsatser

Ramböll vill framhålla att valfrihetssystem inte nödvändigtvis innebär minskat ansvar för kommunens och landstingets del när det gäller styrning, ledning, uppföljning och utvärdering. Tvärtom leder införandeprocessen ofta till en markant rollförskjutning där nämndens roll i allt högre grad får karaktären av beställare, kontrollant samt garant för verksamhetens kvalitet.

Lagstiftningen pekar tydligt ut kommuner och landsting som ansvariga för den offentliga verksamhetens kvalitet oavsett om någon annan leverantör anlitas för att driva delar av verksamheten. Det är dock viktigt att skilja på olika typer av kvalitetsaspekter. En klagörande distinktion kan vara att skilja på *upplevd kvalitet* (bemötande, värdighet, omtanke etc.) och *systemkvalitet* (läkemedelshantering, nutritionsfrågor, riskhantering etc.). Rambölls uppfattning är att ett valfrihetssystem i första hand flyttar över makten och ansvaret för den upplevda kvaliteten till den enskilde individen.

Genom att den enskilde eleven/patienten/klienten ges en tydligare kundroll kan denne utöva sin makt och sitt inflytande över de aspekter som den lämpligen kan ta ansvar för, nämligen den upplevda kvaliteten. Utgångspunkten är då att ingen bedömer ett gott bemötande bättre än brukaren själv. Det är däremot inte rimligt att överlåta ansvaret för att säkra systemkvaliteten till den enskilde brukaren. Ramböll menar att detta ansvar ligger på huvudmannen att följa upp, säkra och utveckla. Det är dock inget som hindrar huvudmannen från att delge brukarna information från uppföljningen så att den enskilde ges ytterligare *möjlighet* att göra ett informerat val, om den så önskar.

När det sedan gäller metoder, verktyg och system för att följa upp, utveckla och säkra kvaliteten är det ett område som vi bedömer kan och bör förstärkas. Flera av de studerade kommunerna och landstingen upplever själva att deras valfrihetssystem kan bli betydligt bättre i detta avseende.

# Referenser

Kastberg, Gustaf (2005), *Kundvalsmodeller: En studie av marknadsskapare och skapade marknader i kommuner och landsting*

Rådet för KommunalEkonomisk forskning och Utbildning (KEFU), 2008:1, *Vårdval i primärvården – modeller och utvecklingsbehov*

Konkurrensverket (2007), *Öka konsumentnyttan inom vård och omsorg – förslag för konkurrens och ökat företagande*, Konkurrensverkets rapportserie: 2007:3

Proposition 2008/09:29, *Lag om valfrihetssystem*

SOU 2008:8, *Bidrag på lika villkor*

SOU 2008:15, *LOV att välja – Lag Om Valfrihetssystem*

SOU 2008:37, *Vårdval i Sverige*

Socialstyrelsen (2006), *Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om ledningssystem för kvalitet i verksamhet enligt SoL, LVU, LVM och LSS*, Socialstyrelsens föfattningsamling – SOSFS 2006:11

Statskontoret (2007), *Vård, skola och omsorg – Vilken information behöver brukaren för att välja?*

## Valfrihetssystem

### *Erfarenheter från ett antal kommuner och landsting*

Valfrihetssystem införs i allt fler kommuner och landsting. Sveriges Kommuner och Landsting har gett Ramböll i uppdrag att genomföra en inventering av hur ett antal kommuner och landsting har valt att utforma sina valfrihetssystem. Syftet är att ge en bild av olika sätt att utforma valfrihetssystemen utifrån olika komponenter och verksamhetsområden.

Det ska särskilt poängteras att sedan inventeringen gjordes gäller, sedan 2009-01-01, lag om valfrihetssystem (LOV), SFS 2008:962.

Författarna ansvarar helt och hållet för innehåll och slutsatser i rapporten.

Frågor om skriften besvaras av:

Lena Svensson, lena.svensson@skl.se, tel. 08-452 76 45.

Skriften kan laddas ner från  
Sveriges Kommuner och Landstings hemsida  
[www.skl.se/publikationer](http://www.skl.se/publikationer) som en pdf-fil.

ISBN 978-91-7164-506-7



Sveriges  
Kommuner  
och Landsting

118 82 Stockholm, Besök Hornsgatan 20  
Tfn 08-452 70 00, Fax 08-452 70 50  
[info@skl.se](mailto:info@skl.se), [www.skl.se](http://www.skl.se)