



**Valfrihet skapar nya
värden i välfärden**
– En kartläggning över
kundvalssystem i Sverige

Innehåll

1	Inledning	4
	1.1 Om rapporten	5
2	Sammanfattning	6
3	Valfrihet i välfärden - nuläge och förutsättningar	8
	3.1 Bakgrund och nuläge.....	8
	3.2 Innebörden av valfrihetssystem.....	9
4	Valfrihetens värde	12
	4.1 Ökat inflytande för brukare	12
	4.2 Högre kvalitet.....	16
	4.3 Bättre tillgänglighet och större utbud.....	19
	4.4 Mer välfärd för pengarna.....	22
5	Nya och möjliga områden för kundval	25
6	Utmaningar	28

1 Inledning

Sedan ett par decennier har människor fått ökad möjlighet att välja välfärdslösningar genom så kallade valfrihetssystem eller kundval. Detta gällde under de första åren framför allt val av förskola, grundskola och gymnasium. Sedan dess har det sedan runt om i Sverige pågått ett utvecklingsarbete med sikte på att den enskilde medborgaren ska få välja mellan flera utförare av de tjänster som denne är berättigad till. Exempel på områden där individen i många delar av landet kan göra val vid sidan av skola och förskola är hemtjänst och primärvård.

Frågan om valfrihetssystem är aktuell på många sätt. Allt fler kommuner har identifierat valfrihet som en möjlighet att höja kvaliteten inom äldreomsorgen. Rörande landstingen har Vårdval Halland, som ger medborgare valfrihet mellan auktoriserade vårdcentraler, väckt stort intresse och fått flera efterföljare. Arbetsförmedlingen driver sedan en tid försöksverksamhet med alternativa utförare och alternativa arbetsformer, vilket kan bilda grund för valfrihet även inom denna sektor.

Regering och riksdag har tydligt markerat sitt intresse för ökat medborgarinflytande genom valfrihetsmodeller. Ny lagstiftning som driver på och underlättar kundvalssystem i kommuner och landsting är på väg. Genom kunskapsspridning och utvecklingspengar vill staten stimulera de offentliga aktörernas arbete med mångfald och kundval.

Frågan är av stort intresse för Almega och våra medlemsföretag. Jämfört med traditionell upphandling har valfrihetssystem många fördelar. Kundval ger ökad långsiktighet och skärpt fokus på kvalitet, inte minst i form av kontinuitet i relation till brukaren. System som baseras på auktorisation, det vill säga godkännande, skapar stabila affärsvillkor, vilket är gynnsamt för nyföretagande inom välfärdssektorn och därmed för de berörda medborgarna.

Om de exempel som nämns i denna rapport tillämpas fullt ut i hela landet skulle det motsvara två tredjedelar av all verksamhet i kommuner och landsting. Inkluderas även staten skulle valfrihetssystemen kunna omsätta upp emot 450 miljarder kronor per år i dagens penningvärde. Tillsammans omsätter kommuner och landsting drygt 600 miljarder kronor netto.

Detta är i korthet bakgrunden till att Almega vill lyfta fram möjligheterna med kundval även utanför de redan etablerade områdena. I skriften poängterar vi de värden som skapas genom kundvalssystem. Värden skapas framför allt för de berörda brukarna, men även för skattebetalarna och företagandet, och därmed för den svenska ekonomin och tillväxten. Ambitionen är att skriften ska kunna tjäna som en inspiration för att förbättra välfärden runt om i Sverige. Rapporten är framtagen av Capire.

Stockholm 18 november 2008

Stefan Holm
Valfrihets- och upphandlingsansvarig Almega

Ulf Lindberg
Näringspolitisk chef Almega

1.1 Om rapporten

Syftet med rapporten är att uppmärksamma de möjligheter som finns för kommuner, landsting och stat att erbjuda valfrihet av välfärdstjänster. Fakta har samlats in genom telefonintervjuer med tjänstemän och politiker, och ur dokument som finns att hämta hem på olika myndigheters hemsidor. Flertalet av de exempel som lyfts fram har redan införts eller är beslutade om att införas i minst en kommun eller ett landsting. I andra fall refereras exempel som fortfarande befinner sig på ett diskussionsstadium.

I denna rapport används företrädesvis begreppen ”valfrihetssystem” eller ”kundval” för att tydliggöra att det i första hand är system som omfattar godkännande som berörs i rapporten. Ordet "godkännande" används i rapporten synonymt med "auktorisering".

I rapporten görs först i avsnitt 3 en kort introduktion av begreppen valfrihet/kundval och dess förutsättningar. I avsnitt 4 refereras erfarenheter om vilka värden som uppnåtts med kundval. I avsnitt 5 beskrivs exempel på "nya" områden som kan vara lämpliga för valfrihet. I avsnitt 6 reflekteras kort valfrihetens utmaningar.

2 Sammanfattning

Värden

Valfrihetssystem skapar betydligt fler värden än rätten och möjligheten att välja olika utförare:

- Brukarens inflytande ökar, vilket kan vara en del av behandlingen genom ökad egenmakt. Individen stärks i förståelsen och engagemanget för sin situation genom den individuella anpassningen och involveringen som kundvalet leder till
- Kvaliteten i tjänsterna höjs om de utgår från vad individen verkligen behöver
- Tillgänglighet och individuell anpassning ökar samtidigt som ett mer variationsrikt utbud blir följden
- Mer välfärd skapas för skattepengarna - i ett kundvalssystem stimuleras leverantörerna av tjänster att göra rätt saker, i rätt ordning, på rätt plats och vid rätt tidpunkt för individen

Enligt utvärderingar som gjorts vid Socialstyrelsen, Konkurrensverket, forskningsinstitutioner med flera är erfarenheterna hittills positiva på dessa punkter. De problem som uppmärksammas är när medborgarens reella valfrihet inskränks av geografiska skäl, till exempel i glesbygden eller när brukaren riskerar att befinna sig i ett kunskapsunderläge. Det påpekas också att det krävs goda förberedelser för att införa valfrihet. Valfrihetssystemen närmar sig många revir och utmanar traditionella värderingar.

Möjliga tillämpningsområden

I rapporten konstateras att valfrihetssystem är väletablerade i stora delar av landet, fram för allt inom skola och förskola. Möjligheterna att välja tjänster och leverantörer inom äldreomsorgen och primärvården tas i bruk av allt fler kommuner och landsting.

En sondering av redan existerande tillämpningsområden, eller sådana som är på ritbordet har gjorts i denna studie.

I kommunerna finns till exempel:

- barnomsorg och skola, men också karriärvägledning, musikskola och annan kultur- och fritidsverksamhet för barn och unga, vuxenutbildning och SFI
- för äldre hemtjänst, men också särskilt boende, ledsagning, avlösning och dagverksamhet

- inom det sociala området också familjebehandling och rådgivning, LSS-boenden, serviceboenden handikapp, personlig assistans, missbruksvård, insatser för arbete och försörjning, rehabilitering och färdtjänst

I landstingen finns till exempel:

- inom närsjukvård och öppenvård, primärvård, distriktssköterskeverksamhet, MVC, BVC, öppen psykiatri, BUP, demensutredning och blodtryckskontroller
- inom rehabilitering och vård av kroniker eftervård/stroke, logopedi, hjälpmedel, hörapparater och diabetesvård
- inom specialistvården bland annat planerade lättare och medelsvåra operationer inom ett stort fält, förlossning, röntgen drop in, hemsjukvård, ätstörningar, slutna beroendevård

Inom den statliga sfären uppmärksammas individuella tjänster:

- arbetsförmedling, arbetsmarknadsutbildning, rehabilitering med flera
- tjänster för nyanlända flyktingar såsom SFI, introduktionslots med flera
- rådgivning och service till företag

Möjligheterna att utveckla fler valfrihetsområden ökar när den nya lagstiftningen om valfrihetssystem och vårdval träder i kraft.

3 Valfrihet i välfärden - nuläge och förutsättningar

3.1 Bakgrund och nuläge

I början av nittiotalet började valfrihetsmodeller introduceras i större skala inom den offentliga sektorn i Sverige.

Inom grundskola och gymnasium infördes 1992/1993 ett förfarande med skolpeng. Det nationella systemet med skolpeng enligt en särskild lagstiftning har gjort det möjligt för elever att välja friskolor med rätt till ersättning från kommunerna enligt en särskild taxa. Systemet med nationell intagning och valfrihet tillämpas sedan något år även för de skolor som drivs i kommunal regi. Reella möjligheter att välja skola finns nu för de allra flesta av landets skolelever.

Inom förskolan, där de första alternativen dök upp redan på sjuttioalet, omfattas i dag många kommuner av kundvalssystem.

Även inom äldreomsorgen har valfrihetsmodeller utvecklats. År 2007 använde drygt ett trettiotal kommuner i landet någon form av kundval i äldreomsorgen. Lika många kommuner hade planer på att införa kundval.

Vanligast är valfrihet för serviceinsatser i hemtjänst. I ett tiotal kommuner finns sedan några år även möjligheter för medborgarna att välja omvårdnadsinsatser i hemtjänst, särskilt boende och inom handikappomsorg.¹

Sedan början av nittiotalet har det pågått upphandlingar som resulterat i vårdavtal med interna och externa utförare inom landstingens och regionernas verksamheter. I många fall har landstingen tillämpat ett "fritt val" där hela eller delar av ersättningen har följt patienten till den inrättning som denne valt. Störst utbredning har detta haft inom primvård, där patienter i stora delar av landet har fått välja sin husläkare/familjeläkare eller vårdcentral. I de större städerna har patienten även kunna välja sjukhus.

År 2007 införde landstinget i Halland Vårdval Halland med auktorisation av vårdcentraler som sedan befolkningen får rätt att välja mellan. Vårdval Halland har under 2008 fått två efterföljare: Västmanland och Stockholm. Dessutom har beslut tagits om att införa Hälsoval Skåne av Region Skåne. Ytterligare landsting planerar att följa efter.

¹ Sveriges Kommuner och Landsting, Valfrihetssystem i Sveriges kommuner och landsting, 2007, 2008-01-29.

Nya regler på väg

Regeringen har markerat sitt intresse för ett ökat medborgarinflytande genom ökad valfrihet. Ny lagstiftning är på väg som driver på och underlättar kundvalssystem i kommuner och landsting. Genom kunskapsspridning och utvecklingspengar vill staten stimulera de offentliga aktörernas arbete med mångfald och kundval. Socialstyrelsen har fått regeringens uppdrag att fördela 280 miljoner kronor i stimulansbidrag till landets kommuner för att äldre och personer med funktionsnedsättning ska få större möjligheter att göra egna val inom omsorgen. I oktober 2008 hade 177 kommuner sökt medel ur anslaget. Av dessa ansökningar handlar cirka 30 om att utveckla ett befintligt valfrihetssystem. Övriga drygt 140 kommuner söker pengar för förberedande åtgärder.

Två propositioner som når riksdagen hösten 2008 föreslår lagar som syftar till att öka förekomsten av valfrihetssystem. Den ena av dessa lagar - Lag om valfrihetssystem (LOV) - reglerar vad som ska gälla för de kommuner och landsting som vill överlåta valet av utförare av stöd-, vård- och omsorgstjänster till brukaren eller patienten. Valfrihetssystem enligt den föreslagna lagen är ett alternativ till upphandling enligt LOU, och kan tillämpas på till exempel omsorgs- och stödverksamhet för äldre, för personer med funktionsnedsättning samt för hälso- och sjukvårdstjänster².

I det andra fallet föreslår regeringens utredare att fri etablering ska införas genom att landstingen blir skyldiga att införa ett vårdvalsystem som ger patienten rätt att välja mellan olika vårdgivare.³

3.2 Innebörden av valfrihetssystem

Valfrihetssystemen har en rad olika namn; till exempel auktorisation, godkännande, kundval, fritt val, eget val, vårdval, hälsoval, pengsystem eller check. De grundläggande förutsättningarna är dock desamma. Valfrihetssystemen innebär att de berörda medborgarna själva väljer och fattar beslut om hur de vill att tjänster riktade direkt till dem ska utföras.

² Regeringens proposition 2008/09:29, Lag om valfrihetssystem.

³ Vårdval i Sverige, Delbetänkande av Utredningen om patientens rätt, SOU 2008:37.

Den enskilde brukarens möjlighet att välja leverantör av individuella välfärdstjänster kan i princip ske på två olika sätt:⁴

1. Genom att externa utförare får konkurrera på samma villkor som kommunal egenregiverksamhet genom ett icke-upphandlat godkännandeförfarande
2. Upphandlat avropsavtal enligt LOU

I båda fallen ska de privata utförarna uppfylla ett antal kriterier som kommunen ställer för godkännande, i förfrågningsunderlag för upphandling eller för att teckna avtal.

Några viktiga krav på ett system för valfrihet är att det ska vara transparent och konkurrensneutralt. Regler för finansiering, infrastruktur, rutiner och service ska vara desamma för alla leverantörer av tjänster oavsett om de är offentliga eller privata.

Den grundläggande politiska rollen förändras inte när valfrihet införs. Stat, landsting och kommuner har fortfarande kvar det grundläggande ansvaret för finansiering, kvalitet och uppföljning av verksamheten. Inom kundvals-systemet fastställer den offentliga huvudmannen vilken ersättning den som utför tjänsten ska få. De som utför uppdragen konkurrerar med kvaliteten i tjänsteutförandet och inte med pris.

"Individuella tjänster"

Valfrihet lämpar sig för individuellt riktade tjänster, som barnomsorg, skola, hemtjänst och äldreboende. Tjänster som riktar sig till medborgarna som kollektiv är inte relevanta för kundval. Snöröjning, parkunderhåll, utbyggnad och skötsel av vägar och vatten/avlopp är exempel på tjänster där kundval inte passar. Dessa tjänster kan dock konkurrensutsättas genom upphandling.

Myndighetsutövning där det saknas lagstöd för att låta uppgiften bedrivas av enskild individ kan inte omfattas av kundvalskonkurrens. Hit hör till exempel biståndsbeslut enligt socialtjänstlagen, hälso- och miljökontroll, bestämmande av avgifter för enskilda, och bidragsgivning.

⁴ Lagen om offentlig upphandling sätter vissa begränsningar om vilken av dessa metoder som kan tillämpas. Den kommande Lag om valfrihetssystem (LOV) berör enbart vissa B-tjänster (kategori 25). Till övriga B-tjänster hör bland annat undervisning och yrkesutbildning, hotell- och restaurangtjänster, fritids- och idrottsverksamhet.

Tillgänglighet på brukarens villkor

En av de centrala aspekterna av valfrihetsmodeller är de skapas på brukarens villkor. För att brukaren ska kunna göra ett val som stämmer med dennes behov och preferenser är lättillgängliga, objektiva mätningar av kvalitet och resultat ett basalt kriterium.

4 Valfrihetens värde

Valfrihetssystem kan skapa nya värden, framför allt för de medborgare som nyttjar tjänsterna, men även för anhöriga till brukare, skattebetalare, politiska uppdragsgivare, anställda och samhällsekonomin. Några av de viktiga värden som framför allt rör brukare och skattebetalare är:

- ökat inflytande för brukare och anhöriga
- höjd kvalitet på tjänster
- ökad tillgänglighet till välfärdstjänster
- mer välfärd för pengarna

Dessa värden präglar flera av de valfrihetsmodeller som tillämpas i dag. I detta avsnitt illustreras detta genom några exempel.

Under senare år har ett antal utvärderingar av kundval utförts. De bekräftar att kundval tillför flera viktiga värden, både ur ett medborgar- och ett myndighetsperspektiv.

4.1 Ökat inflytande för brukare

I Förenta Nationernas utvecklingsprogram definieras "utveckling" som något som utökar människors valmöjligheter.⁵ För många är möjligheten att få välja en stor kvalitet i sig.

Målet att skapa ett större medborgarinflytande kan även handla om ökad egenmakt (empowerment) som en del i en medveten process. Arbetet mot utanförskap på arbetsmarknaden kan vara ett intressant område för en sådan utveckling. I rutan nedan beskrivs ett sådant exempel.

Valfriheten gör att inflytandet över barnomsorg, skola, äldreomsorg och sjukvård ökar för barnfamiljer, elever, äldre och patienter.

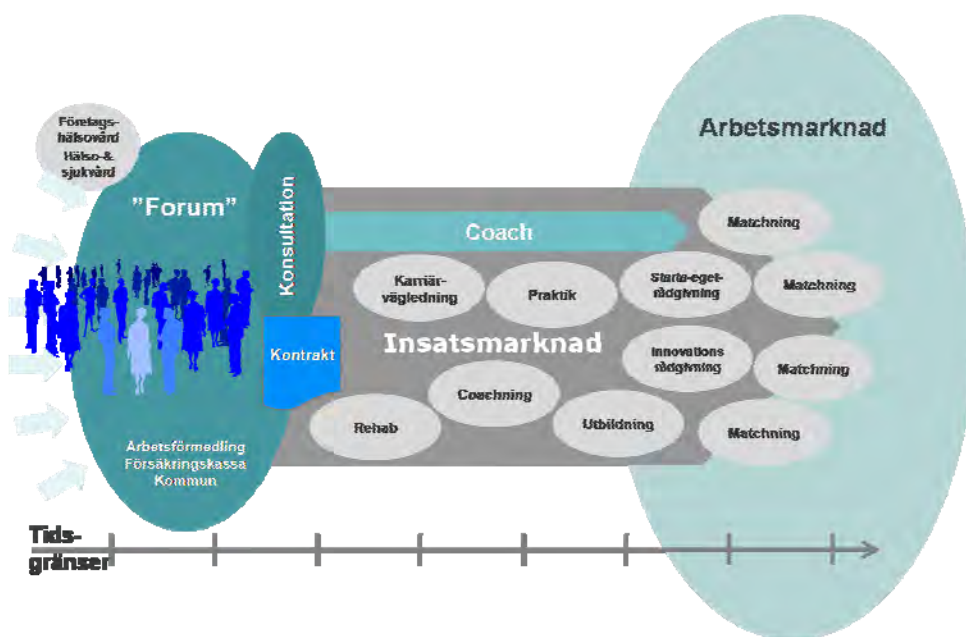
⁵ United Nations Development programme (UNDP 1997): "Development is the process of enlarging people's choices".

Egen försörjning arbete och studier

FFFN (Fler Friska Företagsamma Nackabor) är ett samverkansprojekt mellan fyra myndigheter för individer som befinner sig i så kallat utanförskap.

De myndigheter som berörs är Arbetsförmedlingen (insatser för att komma i arbete), Försäkringskassan (bedömning av stöd och rätt till insatser), Stockholms läns landsting (vårdinsatser) och Nacka kommun (socialtjänsten). I samarbetsmodellen ska var och en ansvara för olika huvuduppgifter och finansiering av insatser gentemot en individ som är i behov av stöd.

Med den nya arbetsmodellen skapas en tydlig ingång "Forum - en dörr in". På Forum får individen sitt behov bedömt, ett kontrakt upprättas och en check ställs ut. Med denna check kan sedan individen välja bland auktoriserade utförare på en insatsmarknad bestående av såväl offentliga som privata utförare av tjänster.



Systemet drivs inom ramen för ett under bildning varande Samordningsförbund och ska enligt plan starta 2009.

Andra områden inom kommun, landsting och stat kan vara intressanta att analysera ur ett sådant perspektiv.

Målgrupper som skulle kunna komma ifråga för valfrihetssystem med det tydliga syftet att stärka individens egenmakt är till exempel:

- arbetslösa
- nyanlända invandrare
- långtidssjukskrivna
- personer med en komplex social problematik
- personer med funktionshinder
- personer med psykisk ohälsa
- barn och ungdom

I den kommunala sektorn finns redan ett antal exempel på egenmakt inom individ-, familj- och psykiatrisk rehabiliteringsvård.

Ledsagning, avlösning och boendestöd

Sedan 1998 omfattar kundvalssystemet för äldre i Nacka ledsagning och avlösning. Kommuninvånarna ansöker om hemtjänst, ledsagning eller avlösning hos Nacka kommuns socialtjänst. Där bedömer en biståndshandläggare behovet. Den som får hjälp eller omvårdnad beviljad har rätt att själv välja mellan privata och kommunala vårdgivare.

Ledsagning innebär att funktionshindrade får hjälp till deltagande i olika aktiviteter. Det kan gälla personer som till exempel är synskadade eller rörelsehindrade. Ledsagning erbjuds enligt Lagen om stöd och service (LSS) och Socialtjänstlagen (SOL).

Boendestöd är en ny insats inom Nacka kommun, och en ny gruppbostad öppnades under 2007. Inom Nacka kommun har man beslutat att införa kundval inom verksamheterna korttidsvistelse och daglig verksamhet enligt LSS. Kommunen avvaktar dock beslut om Lagen om Valfrihetssystem (LOV) innan genomförande påbörjas.

Erfarenheter

Erfarenheterna hittills visar att det är fruktbart att stärka medborgarperspektivet med hjälp av valfrihetssystem, förutsatt att det genomförs på ett väl genomarbetat sätt.

Enligt Socialstyrelsens utvärdering av kundval i äldreomsorgen innebär valfriheten att brukaren får ökade möjligheter att påverka hur de beviljade tjänsterna utförs. Brukaren kan dessutom få tjänster utförda utöver de som ingår i biståndsbesluten, mot ersättning eller gratis.⁶ Konkurrensverket konstaterar att utförarna i ett kundvalssystem kan stärka kvaliteten genom att tillmötesgå brukarens önskemål och inflytande över tjänsten.⁷

Beträffande Vårdval Halland skriver en utvärderare att det trots att individerna väljer vårdenheter och inte läkare uppfattar en stor andel av hallänningarna att man har en "egen" läkare.⁸

Även staten är huvudman för tjänster som kan beskrivas som individuella och som kan skiljas ut från det som är myndighetsutövning. I en statlig utredning - "Fritt val av introduktionslots"⁹ - har detta uppmärksamats.

⁶ Kundval inom äldreomsorgen, Socialstyrelsen, 2007.

⁷ Marianne Svensson och Per Gunnar Edebalk, Kvalitetskonkurrens och kundval inom kommunal äldreomsorg. Studie av kundvalssystem i Nacka och Solna. Konkurrensverket 2006.

⁸ Gert Paulsson. Utvärdering av Vårdval Halland, delrapport 1, april 2008.

⁹ SOU 2008:58 "*Egenansvar - med professionellt stöd*".

Statligt system med introduktionslots för nyanlända

Förslaget innebär att kommunerna inte längre ska ansvara för introduktion av nyanlända. Istället läggs detta på en statlig myndighet, antingen Migrationsverket eller Arbetsförmedlingen.

Ansvarig myndighet ska se till att ett introduktionsprogram erbjuds och genomförs. Detta föreslås ske genom att den nyanlände hänvisas till en introduktionslots som tillsammans med den nyanlände ska upprätta en utvecklingsplan som ska godkännas av myndigheten. Viktiga delar är att introduktionslotsen är ett företag och att den nyanlände ska välja lots ur den så kallade lotsbank som föreslås skapas genom ett anpassat förfarande enligt LOV (SOU 2008:15).

Genom införandet av ett system med lotsar ges individen ökad egenmakt genom att han eller hon själv väljer lots och inte, som i dag, blir tilldelad en kommunal handläggare. Samtidigt betonas det personliga ansvaret genom att den enskilde själv, med hjälp av lotsen, måste fatta beslut om och ta ansvar för sin framtid. Lotsen ska fylla den nyanländes brist på nätverk, initiera samverkan mellan olika aktörer och snabbt kunna ge råd och uppmuntran. Lotsen kan ha specialkunskaper som underlättar vägen till arbete till exempel genom att ha en bakgrund i verksamheter som sammanfaller med den nyanländes yrkesbakgrund. Lotsen kan också vara specialiserad på att arbeta med kvinnor från andra kulturer som behöver särskilt stöd.

För staten skulle ett stort område lämpligt för valfrihetssystem också kunna vara arbetsförmedling. Det tillämpas redan i flera andra länder som till exempel Holland, Storbritannien och Australien. En försöksverksamhet pågår inom Arbetsförmedlingen som syftar till att testa arbetsförmedling med hjälp av fristående ideella eller kommersiella aktörer.

4.2 Högre kvalitet

Kundval, som baseras på att utföraren får ett förbestämt pris för en tjänst, ger starka incitament för att höja kvaliteten. Utförarnas främsta konkurrensmedel i systemet är kvalitet.

Personer som har behov av och är berättigade till en viss tjänst har möjlighet att välja den utförare som passar just deras behov bäst. Det ger också möjligheten att kunna välja bort den utförare man inte vill ha.

Valfrihet inom familjerådgivning

Ett exempel för målet ”högre kvalitet” är familjerådgivning. Syftet bland kommuner som tillämpar valfrihet på detta område är att stärka den enskildes möjligheter att aktivt välja mellan olika alternativa anordnare samt att bidra till förbättrad kvalitet. Värmdö är en av flera kommuner som har infört ett sådant system.¹⁰ Familjerådgivning är till för par och familjer som behöver bearbeta samlevnadsproblem och andra konflikter.

Familjerådgivning kan ge vägledning när man till exempel befinner sig i en separationskris.

Den som har behov av familjerådgivning kan välja mellan olika anordnare som har avtal med Värmdö kommun. Hösten 2008 finns det tre anordnare att välja mellan. Anordnarens arbete bedöms och godkänns i första hand av kunden. Den som inte är nöjd kan välja en annan anordnare. Enligt socialtjänstlagen har kommunen det yttersta ansvaret för familjerådgivningen. Kommunens handläggare följer upp de tjänster som utförs av de olika anordnarna. Ett sätt att följa upp är att besökarna får möjlighet att uttrycka sin åsikt om familjerådgivningen i kundenkäter.

Kundval inom mödra- och förlossningsvården

Den 1 januari 2008 infördes vårdval för mödravårdscentraler i Stockholms läns landsting. Vårdvalet innebär att patienten fritt kan välja mottagning och att auktoriserade mottagningar kan etablera sig var som helst i länet. I april 2008 fanns det 62 auktoriserade MVC-mottagningar i SLL, varav 44 procent var privata mottagningar.

Vårdval av förlossningsenhet kommer att införas i Stockholms läns landsting 2009. Det övergripande målet för vårdval av förlossningsenhet är kopplat till kvalitet och säkerhet. Syftet är också att det ska finnas valfrihet och kontinuitet både till mödrahälsovård och förlossningsklinik. Dessutom är syftet att tillgängligheten ska öka genom en större mångfald av vårdgivare. Förlossningsenheterna ska teckna samverkansöverenskommelse med de mödravårdscentraler som så önskar. Ett krav är att varje Mödravårdscentral tecknar samverkansöverenskommelse med minst två förlossningsenheter.

¹⁰ Kundvalssystem för familjerådgivning finns även etablerat i andra kommuner som Danderyd (2002), Nacka (2005), Solna och Sollentuna (2006) samt Täby (2007).

I Socialstyrelsens utvärdering av kundval i äldreomsorgen konstateras att i motsats till situationen vid entreprenader har utföraren i kundvalssystemet inga "garanterade" kunder. Utföraren måste förlita sig på att gamla kunder stannar kvar och att nya kan värvas. Socialstyrelsens slutsats är att eftersom priset är givet får utförarna i stället marknadsföra sig med kvaliteten på tjänsterna.¹¹

En utvärdering av äldrevården i Nacka kommer fram till att konkurrensen mellan dels kommunala aktörer, dels privata aktörer kommer att leda till kvalitetsförbättringar. Detta eftersom leverantörerna av boendeplatser och hemtjänst måste leva upp till de krav som kunderna har, annars byter kunderna leverantörer. Utredarna bedömer att konkurrensen inom äldrevården gör att kundvalssystemet blir självsanerande, då tjänster av låg kvalitet väljs bort av kunderna. Sammantaget är utredarnas slutsats att kvaliteten inom äldrevården i Nacka kommun har ökat efter införandet av kundvalssystemet.¹²

Konkurrensverket noterar att det är påtagligt att bemötandet och den personliga relationen mellan brukaren och personalen är viktiga egenskaper i utförarnas arbete.¹³ I Nacka och Solna har kompetensen utvecklats så att utförarna profilerar sig genom att ha specialkompetens i omvårdnad för brukare med vissa typer av sjukdomar. Även den språkliga kompetensen har stärkts och i studien nämns också att kraven vid rekrytering av personal har ökat.¹⁴

Slutsatser som dragits om Vårdval Halland är att servicekvaliteten mätt i förtroende för vården, väntetider och telefontillgänglighet nästan undantagslöst har förbättrats något mellan 2006 och 2007. Sjukskrivning av patienter har minskat med knappt 9 procent mellan 2006 och 2007. Samtidigt konstaterar samma utvärdering att listning av patienter kombinerat med total valfrihet för patienten inte nödvändigtvis leder till kontinuitet och helhetsgrepp.¹⁵

¹¹ Socialstyrelsen, 2007.

¹² Pontus von Sydow och Sebastian Recht. Kundval och kvalitet - En utvärderingsstudie av kundvalssystemet inom äldrevården i Nacka kommun, 2007.

¹³ Marianne Svensson och Per Gunnar Edebalk, 2006.

¹⁴ Marianne Svensson och Per Gunnar Edebalk, 2006.

¹⁵ Gert Paulsson, 2008.

4.3 Bättre tillgänglighet och större utbud

Kundval innebär tävlan om att erbjuda den bästa kvaliteten till användarna. Detta stimulerar kreativitet och utveckling. Nya idéer och metoder kommer medborgarna till godo.

För företag som verkar inom välfärdsområdet skapas stabilare verksamhetsförutsättningar än vad som normalt gäller i samband med traditionell upphandling. Valfrihet mellan auktoriserade utförare gör det möjligt att skapa långsiktiga relationer mellan klient och utförare. Utföraren måste hela tiden leverera en tjänst så att brukaren är nöjd, annars kan denne när som helst byta leverantör.

Leverantörerna i ett valfrihetssystem måste hålla en hög kvalitet, men kommer också, vilket erfarenheterna utvisar, att bidra till att tillgängligheten ökar.

Flera analyser kommer fram till att de valfrihetssystem som studerats har gett upphov till en bättre tillgänglighet.

Om tillgänglighet i äldreomsorg konstateras bland annat att:

- valfriheten har ökat ur ett kundperspektiv då antalet producenter har blivit fler, och fler specialiserade nischer har uppstått¹⁶
- kundval kan ge en förbättrad metod- och processutveckling, eftersom flera metoder att utföra hemtjänsten kan prövas och kundvalet i sig innebär att de metoder som inte fungerar sällas bort¹⁷
- utförarna inom äldreomsorgen arbetar med att förbättra tillgängligheten, vilket inte endast gäller för brukaren utan också för biståndshandläggarna¹⁸
- i sin utvärdering har Socialstyrelsen även funnit att i samband med att allt fler kommuner inför kundval inom hemtjänsten får också små företag möjlighet att konkurrera med de rikstäckande företagen; på så sätt utvecklas en större mångfald¹⁹

Socialstyrelsen uppmärksammar en problematik när det gäller valfrihet och tillgänglighet; valfrihet förutsätter att brukaren eller närstående till brukaren har förmågan att värdera och välja mellan olika utförare, men detta är inte

¹⁶ Pontus von Sydow och Sebastian Recht, 2007.

¹⁷ Marianne Svensson och Per Gunnar Edebalk, 2006.

¹⁸ Marianne Svensson och Per Gunnar Edebalk, 2006.

¹⁹ Kundval inom äldreomsorgen, Socialstyrelsen, 2007.

alltid fallet. Därför är det viktigt att kommunen inte bara fattar beslut om insatserna utan även ser till att brukare som inte kan välja själva får det stöd de behöver för att omsätta biståndsbeslutet till en utförd insats.²⁰

Rörande tillgänglighetsfrågor och vårdval konstateras i genomförda studier till exempel att:

- utbudet har ökat. Antalet privata vårdenheter har ökat från 15 till 21 under 2007. Antalet landstingsdrivna vårdenheter är oförändrat 25 stycken (Halland)²¹
- vårdvalet har hittills inneburit sexton fler mottagningar 2008 jämfört med 2007. Samtidigt har en förskjutning skett mot en större andel privata husläkarmottagningar, 53 procent jämfört med förra årets 48 procent (Stockholm)²²
- fler individer har vänt sig till husläkarverksamheten 2008 jämfört med 2007, vilket är en indikation på bättre tillgänglighet, men det är dock osäkert om detta är en bestående ändring då förändringen är liten (Stockholm)²³

²⁰ Socialstyrelsen, 2007.

²¹ Gert Paulsson, 2008.

²² Stockholms läns landsting, Vårdval Stockholm, första kartläggningen i juni 2008.

²³ Stockholms läns landsting, 2008.

Exemplet vuxenutbildningscheck

Ett exempel på att ge individen ett större utbud av valmöjligheter är Nacka kommuns system med kundval inom vuxenutbildningen.

Kommunen är enligt skollagen huvudman och ansvarar för att kommuninnevånare som önskar delta i utbildning på grundläggande nivå ges den rätten samt att de som önskar delta i gymnasial utbildning eller på SFI efter bedömning och beslut ges den rätten. Kommunen är ytterst ansvarig för verksamheten och beslutar i alla frågor som innefattar myndighetsutövning.

När systemet infördes 2005 i Nacka ökade antalet utförare från 5 till 29 stycken genom godkännandesprocessen. Kundvalet inom vuxenutbildningen omfattar tre olika huvudområden:

- grundläggande vuxenutbildning där det hösten 2008 finns 20 utbildningsanordnare
- gymnasial vuxenutbildning där det finns mellan 25 och 30 utbildningsanordnare
- SFI där det 2008 finns knappt 10 utbildningsanordnare

Med hjälp av en vuxenutbildningscheck kan användarna välja mellan ett stort antal utbildningsanordnare med olika profilering. Anordnarna kan finnas både inom och utanför Nacka kommun och kan vara såväl offentliga som privata utförare.

I en statlig utredning, Frivux - Valfrihet i vuxenutbildningen (SOU 2008:17), lämnas förslag kring tillstånd, bidrag, avgifter, tillsyn och uppföljning inom ett nationellt system för fristående vuxenutbildning.

4.4 Mer välfärd för pengarna

I samband med införande av valfrihet anges sällan kostnadsbesparingar som mål. Det finns samtidigt flera dimensioner av effektivitet som kan främjas av kundval:

- värdet av en bättre matchning - det vill säga värdet för samhälle och individ att individen mer precist kan få sina upplevda behov tillgodosedda. I ett kundvalssystem är detta en drivkraft som påverkar leverantörerna av tjänster att göra rätt saker, i rätt ordning, på rätt plats och vid rätt tidpunkt för individen. Överskottsutbud kan minimeras. I propositionerna om LOV och VAL föreslås att det ska vara möjligt för de offentligt finansierade leverantörerna att tillhandahålla tilläggstjänster mot betalning från brukarens sida
- värdet av ett tydligt tjänsteutbud - de åtaganden som ska levereras via kundval måste tydliggöras och prissättas
- värdet av snabb genomströmning och effektiva processer - erfarenheter visar att utförare, som konkurrerar om medborgarens val, har incitament att ta bort onödiga ledtider

Dessa iakttagelser är sannolikt tillämpliga inom ett flertal välfärdsområden där kommun, landsting eller stat levererar individuella tjänster.

Kundval för utprovning av hörapparater

Under hösten 2008 inför Region Skåne en kundvalsmodell som bygger på godkännande av patienternas hörapparater. Målet är att öka tillgängligheten och minska köerna vid utprovning av hörapparater. Målgrupp är personer 20 år och äldre med hörselnedsättning. Andra syften är att ge en större frihet för mottagningarna att själva hitta bästa sätt att möta kundernas behov, att ta tillvara nya idéer och att förbättra arbetssättet med fokus på bemötandet av kunderna.

Kunden får själv välja den auktoriserade mottagning som passar bäst. Ingen remiss behövs eftersom legitimerad audionom utför hörselutredningen. Kraven för godkännande omfattar förutom audionomens kompetens även kvalitet, tillgänglighet och kontinuitet. Den yttre och inre miljön ska vara tillgänglig för alla. Krav och villkor är de samma oavsett driftform.

Genom reformen har antalet mottagningar för utprovning av hörapparater ökat från 6 till 25.

Utvärderingar om kostnader

Det finns en rädsla för omställningskostnader och att pressen på ökad kvalitet ska slå igenom i högre kostnader vid införande av valfrihetssystem. Enligt de utvärderingar som har gjorts har detta hittills inte varit fallet.

En utvärdering konstaterar att kundval inom särskilt boende i Nacka kommun generellt inte är kostnadsdrivande i någon nämnvärd utsträckning. I samma utvärdering varnas dock för att utan bevakning är ineffektivt resurs- och kapacitetsutnyttjande, frånvaro eller snedvridning av differentiering på olika områden och ineffektiva administrativa system potentiella kostnadsdrivande faktorer i framtiden.²⁴

Landstinget Hallands totala ekonomi för vårdvalsverksamheten riskeras inte av den modell som tillämpas. De totala läkemedelskostnaderna för vårdvalsenheterna, som diskuterats en hel del, har varit i stort sett oförändrade mellan 2006 och 2007.²⁵ Samma slutsats dras i Stockholm. Under den undersökta perioden hade vårdvalsreformen ingen uppenbar påverkan på volymen läkemedel förskrivna av primärvården.²⁶ I Halland noteras att det ekonomiska resultatet för enskilda vårdenheter i landstingets

²⁴ Pontus von Sydow och Sebastian Recht, 2007.

²⁵ Gert Paulsson, 2008.

²⁶ Stockholm läns landsting, 2008.

regi varierar mycket, och skillnaderna mellan enheter med bra ekonomiskt resultat och dåligt ekonomiskt resultat ökar. Neddragningar och nedläggningar måste därför accepteras.²⁷

²⁷ Gert Paulsson, 2008.

5 Nya och möjliga områden för kundval

I nedanstående lista återfinns exempel från kommun, landsting och stat som redan införts eller planeras införas under det närmaste året. I denna skrift är ambitionen också att blicka framåt för att se vilka valfrihetssystem som är på gång eller som diskuteras utöver de redan etablerade utan att beslut ännu har fattats. I texten är dessa markerade med kursiv text.

Primärkommunerna²⁸		
Utbildning, barnomsorg och kultur	Äldreomsorgen	Övriga sociala omsorger
<ul style="list-style-type: none"> • Förskola • Grundskola • Gymnasieskola • <i>IV och PRIV</i> • Grundläggande vuxenutbildning • Gymnasial vuxenutbildning • SFI • Karriärvägledning • Kulturaktiviteter till exempel musikskola 	<ul style="list-style-type: none"> • Hemtjänst - service • Hemtjänst - omsorg • Boende • Ledsagning • Personlig assistans • Avlösning • Färdtjänst • Sjukgymnastik • Arbetsterapi • Dagverksamhet för äldre 	<ul style="list-style-type: none"> • Serviceboende för personer med funktionshinder • Korttidsvistelse • LSS-boende • LSS-dagligverksamhet • Personlig assistans • Avlösning • Färdtjänst • Beroendemottagningar • Hem för vård och boende
Staten		
Arbete	Integration	Affärsutveckling
<ul style="list-style-type: none"> • Försöksverksamhet med arbetsförmedling i alternativ form • Rehabilitering av långtidssjukskrivna • <i>Arbetsmarknadsutbildning</i> • <i>Check för arbete och arbetsrehabilitering</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • Introduktionslots för nyanställda 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Affärsrådgivning</i> • <i>Nyföretagarrådgivning</i> • <i>Exportrådgivning</i>

²⁸ Relativt uttömmande beskrivning av valfrihetssystem inom den primärkommunala sektorn finns bland annat på www.nacka.se och www.taby.se.

Landsting och regioner ²⁹		
Närsjukvård	Psykiatri, rehab och kronikervård	Somatisk specialistvård
<ul style="list-style-type: none"> • Husläkare eller vårdcentral • Mödravård (MVC) • Barnhälsovården (BVC) • Blodtryckskontroller • Sjukgymnastik • Asylsjukvård • Hälsosamtal • Läkemedelsgenomgångar 	<ul style="list-style-type: none"> • Hjälpmedel • Utprovning av hörapparater • Öppenvårdspsykiatri • Demensutredningar • Rehabilitering • Habilitering • Beroendevården • Eftervård/stroke • Logopedi • Diabetesvård • Habilitering • Psykoterapi • <i>Barn- och ungdomspsykiatri</i> • <i>Åtstörningar</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • Förlossning • Gynekologi • Reumatologi • Ögonsjukvård • ÖNH • Allergologi • Hudsjukvård • Diagnostik - drop in • Allmän kirurgi • Handkirurgi • Kardiologi • Lungmedicin • Neurologi • Ortopedi • Plastikkirurgi • Urologi • <i>Fotkirurgi</i> • <i>Ryggkirurg</i> • <i>Algologi</i> • <i>Allmän intern medicin</i> • <i>Anestesi</i> • <i>Onkologi</i> • <i>Mammografi</i> • <i>Hemsjukvård, Palliativ vård</i> • <i>Afaki (glasögon)</i>

²⁹ Många av de i listan nämnda områden har utretts av Stockholms läns landsting. En plan för införande av nya områden inom specialistområdet togs av Hälso- och sjukvårdsnämnden i september 2008. Se www.sll.se.

		<ul style="list-style-type: none">• Ögonbotten (diabetes)• Specialisttandvård (barn)
--	--	---

6 Utmaningar

Kommuner, landsting och statliga myndigheter ansvarar för ett antal lagstadgade uppgifter och tjänster till befolkningen. Oavsett valfrihetssystem och vem som står för driften av en viss verksamhet kvarstår det offentliga ansvaret för finansiering, omfattning, kvalitet och övergripande planering för verksamhetens utveckling.

Kundval medför ett antal tydliga värden för individer och samhälle. Samtidigt ställer införande av sådana system offentliga beslutsfattare inför ett antal viktiga utmaningar.

Systematiskt genomförande

De övergripande målen för kundval och andra valfrihetssystem är oftast klart fastlagda. Det finns också flera redan prövade kundvalsmodeller som kan användas, modifierade för de egna förhållandena. Men enligt forskning om kundval i primärvården vid Rådet för Kommunalekonomisk Forskning och Utbildning (KEFU) vid Lunds universitet är det stora problemet inte att utveckla modeller utan att implementera dem. Kundval innebär bland annat en ny roll för verksamhetschefer och en ny form av resurstilldelning som måste accepteras.³⁰

Viktiga delar i genomförandet är:

- väl förberett certifieringsförfarande
- hållbara ersättningssystem
- tydlig kommunikation till berörda individer, marknadsaktörer och nuvarande verksamhet
- systematisk uppföljning och öppna jämförelser av utförarna

Kostnadskontroll

Kostnadskontroll är en central fråga för de offentliga huvudmännen. Erfarenheter så här långt är att kundvalssystemet inte är kostnadsdrivande i äldreården.³¹ Inom primärvården dras slutsatsen att vårdval kan kombineras med kostnadskontroll. Samtidigt förutsätter vårdval, liksom andra kundvalssystem, neddragningar och nedläggningar av enheter som

³⁰ Anders Anell, Vårdval i primärvården - modeller och utvecklingsbehov. Jämförelse mellan Halland, Västmanland och Stockholm. Kefu 2008.

³¹ Pontus von Sydow och Sebastian Recht, 2007.

inte klarar konkurrensen.³² Det behöves en politisk beredskap för att hantera sådana förändringar. KEFU:s bedömning är att ersättningsystemets utformning är avgörande för att ha kontroll på kostnaderna.³³

Rättvis fördelning

Valfrihetsmodellernas betydelse för fördelningsfrågor diskuteras livligt. Socialstyrelsen kommer fram till att det är viktigt att kommunen inte bara fattar beslut om insatserna utan även ser till att brukare som inte kan välja själva får det stöd de behöver för att omsätta biståndsbeslutet till en utförd insats.³⁴ En annan utmaning är att många individer har svårt att ta till sig information och bedöma valmöjligheter.³⁵

KEFU skriver att förutsättningarna för att skapa konkurrens varierar geografiskt. Verksamhet i gleset befolkade områden kan behöva organiseras annorlunda än idag för att säkerställa en god tillgänglighet.

³² Göran Paulsson, 2008.

³³ Anders Anell, 2008.

³⁴ Socialstyrelsen, 2007.

³⁵ Anders Anell, 2008.



**Tjänsteföretagen skapar jobb. 330 000 fler på tio år.
I dag jobbar fler än fyra av tio i Sveriges tjänsteföretag.
Åttio procent av alla nystartade företag, en fjärdedel av
all export, två tredjedelar av näringslivets hela produktion
och hälften av Sveriges BNP bygger på tjänster.**

**AlmeGas sju förbund organiserar 8 900 av Sveriges
tjänsteföretag med 400 000 anställda. Vi organiserar
allt, från barnmorskor till begravningsentreprenörer.**

www.almega.se