



Konkurrens på lika villkor?

Erfarenheter av LOV inom äldreomsorgen

Innehåll

1	Sammanfattning	4
2	LOV i äldreomsorgen – en bakgrund	5
3	Beräkningen av ersättningsnivåerna.....	9
4	Underskott i de kommunala verksamheterna	16
5	Hanteringen av icke-väljare i valfrihetssystemen	19
6	Kraven på de privata utförarnas personal.....	23
7	Inställningen till privata utförare.....	25
8	Så kan kommuner skapa konkurrensneutralitet.....	29
9	Referenslista	31

Förord

Lagen om valfrihetssystem, LOV, är en lysande idé. Brukare och patienter får makt att själva välja vem som ska utföra omsorgen, servicen eller vården. Företagande stimuleras på områden där kommuner och landsting hittills dominerat. Små företag får chansen vid sidan av de stora etablerade. Tröskeln för den kommunanställda som vill starta eget är låg. Innovationer och goda idéer som kan utveckla välfärden får chansen att spira.

Dessutom får kommuner och landsting bättre möjligheter att kontrollera sina kostnader.

Nu har LOV några år på nacken. Många kommuner har prövat valfrihetssystem i full skala. Facit visar dessvärre att LOV-idén långtifrån blivit den succé som den är på papperet.

I denna rapport, som är författad av forskaren och konsulten Svend Dahl, vill Vårdföretagarna lyfta fram både goda och mindre goda erfarenheter av LOV i kommunerna. Syftet är att inspirera de kommuner som verkligen bestämt sig för att den lysande LOV-idén ska bli verklighet.

Stockholm, oktober 2011

Håkan Tenelius
Näringspolitisk chef, Vårdföretagarna

1 Sammanfattning

Genom lagen om valfrihetssystem (LOV) har regeringen visat en tydlig ambition att stimulera mångfald, kvalitet och entreprenörskap inom de skattefinansierade välfärdstjänsterna. Grunden för LOV är att privata och offentliga utförare inom vård och omsorg ska verka under samma villkor och få samma ersättning. Konkurrensneutralitet, att villkoren är desamma för alla utförare, är en förutsättning för att valfrihetssystemen ska fungera på det sätt som regeringen avsåg.

Införandet av LOV har inneburit ett uppsving för företagande inom vård och omsorg. I många kommuner har införandet av valfrihetssystem också inneburit att de privata utförarna har kommit att ses som en självklar del av exempelvis äldreomsorgen.

Samtidigt vittnar vård- och omsorgsföretag om att de i många kommuner fortsätter att se tecken på bristande likabehandling. Det handlar exempelvis om hur ersättningarna beräknas, om hur de brukare som inte gör aktiva val tilldelas utförare och hur kommunernas dubbla roller som beställare och utförare blandas ihop. I flera fall har denna typ av problem lett till att de privata utförarna valt att lämna valfrihetssystemen, med minskad valfrihet för brukarna som resultat.

Lagen om valfrihetssystem måste tillämpas som den var tänkt – med lika ersättning och lika villkor för alla utförare, oavsett om de är kommunala eller privata. Annars är risken stor att LOV inte blir det steg framåt för kvalitet och mångfald i välfärden som den har förutsättningar att bli, något som ytterst kommer att drabba brukarna inom exempelvis äldreomsorgen.

Med denna rapport vill vi peka på några av de problem som de privata utförarna möter inom ramen för valfrihetssystemen för hemtjänst. På så sätt vill vi stimulera till en ökad dialog mellan kommunerna och de privata utförarna kring hur villkoren i valfrihetssystemen kan förbättras.

2 LOV i äldreomsorgen – en bakgrund

I september i år hade 94 kommuner infört valfrihetssystem enligt LOV (lagen om valfrihetssystem). Ytterligare 69 kommuner planerar att göra det. I de allra flesta fall handlar det om valfrihetssystem för hela eller delar av hemtjänsten. En handfull kommuner har dessutom valt att tillämpa LOV inom äldreomsorgens särskilda boende.

Syftet med LOV är att stimulera mångfald och entreprenörskap, men också att bidra till kvalitetsutveckling inom vård och omsorg. LOV har goda förutsättningar att inte bara öka medborgarnas valfrihet inom de skattefinansierade välfärdstjänsterna, rätt utformat kan valfrihetssystemen också uppmuntra nyföretagande och entreprenörskap inom välfärdssektorn. Inte minst har valfrihetssystemen visat sig bidra till nyföretagande bland kvinnor, då det i det till stor del är kvinnor som står för nyföretagandet inom vård och omsorg.¹

LOV bygger på idén att man genom konkurrens mellan olika utförare kan främja både kvalitet och mångfald. För att valfrihetssystemen ska fylla denna funktion är det dock avgörande att alla utförare i systemen behandlas lika, oavsett om de är privata eller offentliga. Konkurrensneutralitet är en förutsättning för att få till stånd den önskade incitamentsstrukturen där olika utförare konkurrerar med varandra genom att utveckla och höja kvaliteten i tjänsterna. Därför är lagen om valfrihetssystem också tydlig med att alla utförare, oavsett om de är privata eller offentliga, ska behandlas på ett ”likvärdigt och icke-diskriminerande sätt”.²

Att de privata företagen i valfrihetssystemen får rimliga och, gentemot de kommunala utförarna, konkurrensneutrala villkor är också en förutsättning för att valfrihetssystemen långsiktigt ska få den önskade effekten på nyföretagandet. Utan rimliga villkor riskerar intresset för att starta företag inom LOV minska. Ett minskat intresse för att driva företag inom vård och omsorg riskerar i sin tur att gå ut över kommunernas möjligheter att erbjuda sina invånare omsorg av hög kvalitet.

Ur ett konkurrensneutralitetsperspektiv har införandet av LOV emellertid varit långt ifrån problemfritt. När Vårdföretagarna i slutet av 2009 samlade in företagens erfarenheter av de då nyinförda valfrihetssystemen framträdde

¹ Svenskt Näringsliv, 2010

² Lag (2008:962) om valfrihetssystem.

en rad problem med bristande konkurrensneutralitet.³ De tre huvudsakliga problemområden som lyftes fram var:

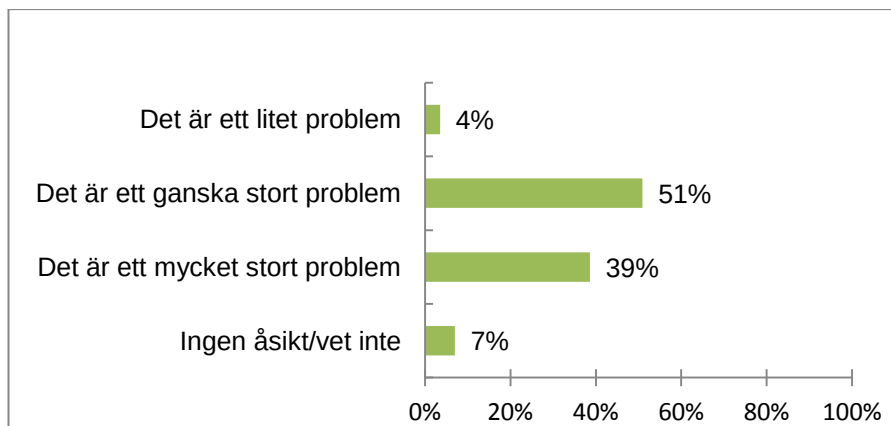
- Ersättningsnivåerna innebär i många fall orimliga villkor, och inkluderar inte alla de kostnader de kommunala verksamheterna har. Det handlar exempelvis om kostnader för resor, dokumentation, dubbelbemanning och kompetensutveckling av personalen. Men det handlar också om att kommunala verksamheter tillåts att gå med förlust.
- Eftersom LOV inte ger någon garanterad kundstock åt nya aktörer innebär det ett stort risktagande att som nytt företag dra på sig de stora uppstartskostnader som är förknippade med att bygga upp en verksamhet inom hemtjänsten, detta särskilt om de kommunala verksamheterna i andra avseenden gynnas.
- Bristande dialog mellan beställare och utförare leder i många fall till dålig förståelse för utmaningarna som är förknippade med att starta och driva företag inom vård och omsorg.

Sedan dess har kommunerna som var tidigt ute kunnat rätta till barnsjukdomar i valfrihetssystemen och skapa mer konkurrensneutrala villkor, medan de kommuner som infört LOV senare har kunnat lära av de initiala misstagen.

Trots detta kvarstår stora problem vad gäller konkurrensneutraliteten. I en undersökning våren 2011 bland Vårdföretagarnas medlemmar konstaterade 72 procent att de inte konkurrerar på lika villkor som de offentliga utförarna.

³ Vårdföretagarna, 2009.

Hur stort är problemet med bristande konkurrensneutralitet om du ser till möjligheterna för ditt företag att utvecklas?



90 procent av de tillfrågade menade, som framgår av diagrammet ovan, att detta är ett mycket eller ganska stort problem för företagets möjligheter att utvecklas. Bland de konkreta problem företagen lyfter fram märks bland annat ersättningssystemen, som anses gynna offentliga utförare, att brukare som inte gör ett aktivt val listas hos de offentliga utförarna och kommunernas dubbla roll som både beställare och utförare.⁴

Till stor del handlar det med andra ord om samma problem som företagarna lyfte fram när LOV var helt nytt. Det understryker vikten av att kommunerna i sitt fortsatta arbete med LOV prioriterar frågorna om konkurrensneutralitet.

Syftet med denna rapport är därför att ge en bild av hur kommunerna, två och ett halvt år efter införandet av LOV, har hanterat frågan om konkurrensneutralitet i valfrihetssystemen. Rapporten bygger på exempel från enskilda kommuner. Dessa exempel är valda för att illustrera generella problem som de privata utförarna möter och möjliga lösningar på dessa. Samtliga kommuner som tas upp i rapporten har haft valfrihetssystem i mer än ett år, vilket innebär att de har haft tid att rätta till de ”barnsjukdomar” som lätt uppstår när ett nytt system införs. De exempel som tas upp i rapporten är alla hämtade från hemtjänsten, det område där utvecklingen av valfrihetssystem kommit längst.

För att valfrihetssystemen ska bli den framgång för mångfald och kvalitet i äldreomsorgen, men också för företagande inom välfärdssektorn som de har

⁴ Undersökning genomförd i vårdföretagarpanelen i maj 2011.

potential att bli, är det mycket viktigt att beställare och utförare förstår varandra och hittar plattformar för en kontinuerlig dialog kring villkoren i valfrihetssystemen. Men det är också viktigt att kommuner lär av varandra, och på så sätt undviker misstag som redan begåtts och hämtar inspiration från de kommuner som lyckats med konkurrensneutralitet i valfrihetssystemen.

3 Beräkningen av ersättningsnivåerna

En av utgångspunkterna i LOV är att privata och offentliga utförare ska ha samma ersättning. Att alla utförare i ett valfrihetssystem får samma ersättning är en förutsättning för att konkurrensen ska fungera och valfrihetssystemen ska bidra positivt till utvecklingen av både mångfald och kvalitet i välfärdstjänsterna.

En rad utvärderingar av LOV visar dock på frågetecken kring hur ersättningarna till de privata utförarna beräknas. I många fall innebär ersättningsnivåerna orimliga villkor för de privata utförarna, vilket väcker frågor kring om ersättningen verkligen motsvarar de kostnader kommunen har för sin egen konkurrerande verksamhet. Detta gäller oavsett om kommunen valt att ersätta beviljad tid, utförd tid eller utförda aktiviteter.

Kommunens verkliga kostnad som utgångspunkt

När ersättningen fastställs bör utgångspunkten alltid vara kommunens verkliga kostnad för verksamheten i egen regi. Konkurrensneutralitet förutsätter med andra ord att kommunen har kunskap om de egna kostnaderna. Detta har för många kommuner inneburit stora svårigheter i samband med införandet av valfrihetssystem.⁵ Att många kommuner initialt hade svårt att beräkna kostnaderna i den egna verksamheten är knappast någon överraskning. I tidigare system har det sällan funnits någon anledning att veta vad exempelvis en timme i hemtjänsten kostar, medan det blir avgörande för att skapa fungerande valfrihetssystem med konkurrensneutrala villkor. Många kommuner vittnar också om svårigheterna att renodla en verksamhetsgren sett till ekonomin, då olika verksamhetsgrenar flyter i varandra.

Ett problem i samband med utformningen av ersättningarna i valfrihetssystemen har varit de så kallade overheadkostnaderna i välfärdstjänsterna, det vill säga kostnader för exempelvis lokaler, ledning och administrativa system. I många kommuner har dessa varit svåra att beräkna, då kostnaderna delas på flera olika kommunala verksamheter. De framräknade ersättningarna riskerar därmed att bli helt artificiella, och förknippade med mycket små marginaler för de privata utförarna som ju i praktiken har samma behov av overhead som de kommunala utförarna.⁶

⁵ Socialstyrelsen, 2010, sid 7-8.

⁶ Konkurrensverket, 2010, sid 62. Tillväxtverket, 2011, sid 17.

Men problemen handlar också om att fastställa hur mycket tid olika insatser tar i anspråk. Exempelvis är tiden med brukaren i många fall betydligt mer omfattande än de uppskattningar som ligger till grund för ersättningen. Det handlar både om den tid det faktiskt tar att genomföra den specifika insatsen som den tid som går åt till att prata med brukaren etc. Ett annat område som har stor betydelse för vad som är en rimlig ersättning är den så kallade kringtiden, det vill säga den tid som inte handlar om direkta omvårdnadsinsatser, men som är en förutsättning för att de ska kunna genomföras. Det kan handla om restid, dokumentation av insatserna och personalens kompetensutveckling. Sveriges Kommuner och Landsting, SKL, menar att skillnader i kringtid är en viktig förklaring till att kostnaderna för hemtjänsten varierar mellan olika kommuner.⁷ Att göra en korrekt uppskattning av kringtiden är därför avgörande för att skapa system som ger utförarna en rimlig ersättning. Många företag vittnar dock om att de kommuner som valt att ersätta utförd tid, endast ersätter effektiv tid hos brukaren, vilket gör att en viktig del av den tid omsorgsinsatsen kräver inte inkluderas i ersättningssystemet.

Allteftersom valfrihetssystemen introducerats har många kommuner blivit bättre på att bedöma kostnaderna för den egna verksamheten.⁸ Det skapar förutsättningar för rimligare ersättningar till de privata utförarna och därmed mer välfungerade valfrihetssystem.

Samtidigt kvarstår i många kommuner frågetecken kring hur ersättningarna beräknats, inte minst vad gäller overheadkostnader. Det gör att det i många fall är svårt att avgöra om kommunala och privata utförare behandlas lika. Den bristande transparensen i ersättningarna riskerar med andra ord att dölja villkor som är långtifrån konkurrensneutrala.

⁷ SKL, 2009 (B), sid 20.

⁸ Socialstyrelsen, 2010, sid 7-8.

LOV-ersättning och kostnad per utförd hemtjänsttimme

	LOV-ersättning	Kostnad per utförd hemtjänsttimme
Borås	337	455
Jönköping	359	422
Umeå	252	313
Varberg	334	425

En kommun där flera privata utförare ställt sig frågande inför ersättningarna i valfrihetssystemet är Umeå. Under de första månaderna i år har ersättningarna till privata utförare i hemtjänsten under dagtid varit 252 kronor per timme. Ersättningen till de kommunala utförarna var under samma period 218 kronor. Skillnaden handlar till viss del om momskompensation, men framförallt ersätts de kommunala utförarna för chefer, lokaler och annan overhead genom ett annat system. Kommunen säger sig ha tagit full hänsyn till detta när man beräknat ersättningen till de privata utförarna. Problemet är att det är omöjligt för de privata utförarna att veta om deras ersättning faktiskt täcker kommunens kostnader fullt ut. Tvärtom menar flera privata utförare att det finns indikationer på motsatsen. Ett exempel är den beräknade kostnaden för en hemtjänsttimme under 2008 som publicerades i en rapport från Sveriges Kommuner och Landsting häromåret. Den beräknade kostnaden för en hemtjänsttimme uppgick då till 313 kronor.⁹ Denna kostnad inkluderar visserligen de dyrare omsorgsinsatserna under helger och kvällar. Man kan också tänka sig att det skett effektiviseringar sedan 2008. Samtidigt understryker skillnaden mellan 2008 års kostnad och dagens LOV-ersättning varför det är relevant att ställa frågan om ersättningen till de privata utförarna verkligen täcker kommunens overheadkostnader fullt ut.

Ett annat exempel på en kommun där de privata utförarna ställt sig frågande inför ersättningen i valfrihetssystemet är Jönköping. LOV-taxan för hemtjänstens privata utförare på 359 kronor per timme täcker inte alla administrationskostnader, menar de privata utförarna. Detta har fått flera företag att lämna kommunen. Kommunen har inte offentliggjort hur man beräknar ersättningen, men den kan jämföras med att kostnaden per utförd

⁹ SKL, 2009 (A), sid 19

hemtjänsttimme 2006 uppgick till 395 kronor, det vill säga 422 kronor i dagens penningvärden, det vill säga 17 procent över dagens LOV-ersättning.¹⁰ Även i Jönköping kan skillnaden mellan den tidigare redovisade kostnaden och LOV-ersättningen tänkas bero på effektiviseringar. Samtidigt är skillnaden så stor att det är osannolikt att effektiviseringar är den enda förklaringen.

Även i Borås upplever de privata utförarna liknande problem med en ersättning som inte täcker de overheadkostnader som är förknippade med hemtjänstverksamhet. Ersättningen till de privata utförarna som är beräknad till 337 kronor per timme i tätort kan jämföras med en genomsnittlig kostnad på 455 kronor per utförd hemtjänsttimme i kommunens egenregi.¹¹ Skillnaden kan förklaras av att kostnaden i egenregin dras upp av kostnaderna för larm- och matservice, men det kan också tänkas handla om overheadkostnader. Ett tecken på att systemet inte fungerar är att flera utförare hoppat av valfrihetssystemet, då det varit omöjligt att få verksamheten att gå runt med den nuvarande ersättningsnivån.

Skillnaderna mellan privata utförare och egenregin i Borås illustreras även av svårigheterna att implementera ett gemensamt system för att beräkna ersättningen. Sedan LOV infördes har det varit tänkt att alla utförare ska omfattas av ett gemensamt IT-system för beräkning av ersättning utifrån tid hos brukarna. Detta har dock endast implementerats för de privata utförarna. Trots att Borås haft valfrihetssystem i två år har man inte lyckats med att skapa lika förutsättningar sett till hur ersättningarna beräknas, utan man har i stället, gång på gång, skjutit upp införandet av det gemensamma IT-systemet i egenregin.

Även i Varberg har privata utförare lämnat valfrihetssystemet för hemtjänsten. Det handlar dels om låga ersättningar, och dels om hur tidsåtgången för olika insatser beräknats. Ersättningen 2011 uppgår till 334 kr per timme i tätort och 361 kronor i landsbygd. Detta kan jämföras med en kostnad per hemtjänsttimme på 425 kronor under 2008.¹² Problemen i Varberg, menar utförarna, gäller emellertid även den tid olika omsorgsinsatser beräknas ta, och att biståndsbedömningarna blir alldeles för snåla sett till den tid olika insatser faktiskt tar. Ett exempel som tidigare uppmärksammats handlar om att kommunen initialt endast gav ersättning för en minut när uppdraget var att sätta på brukaren stödstrumpor, något som i verkligheten tar cirka 15 minuter.¹³ Problemen understryks

¹⁰ SKL, 2008, sid 16

¹¹ Borås Stad, 2011, sid 105.

¹² SKL, 2009 (A), sid 19.

¹³ Vårdföretagarna, 2009, sid 15-16.

dessutom av att egenregin uppvisar underskott, vilket tyder på att inte heller kommunen får verksamheten att gå runt med dagens ersättningar.

Dessa exempel illustrerar några av de problem privata utförare i valfrihetssystemen möter i många kommuner. Att problem med ersättningar som inte avspeglar de faktiska kostnaderna för att bedriva hemtjänst är så pass utbredda kan bero på flera olika faktorer.

För det första är det sannolikt att många kommuner fortfarande har svårt att beräkna de faktiska kostnaderna för den egna verksamheten. Det gör att man i stället väljer att utgå från teoretiska modeller som underskattar både overheadkostnaderna och tidsåtgången för de faktiska insatserna. För det andra är det möjligt att många kommuner ser valfrihetssystemen som i huvudsak ett sätt att sänka kostnaderna, och att man därför väljer att sätta ett pris som är lägre än den faktiska kostnaden i förhoppning att detta ska tvinga fram effektiviseringar.

Resultatet blir prispress och begränsade möjligheter att utveckla innehållet i verksamheten och konkurrera genom kvalitet, vilket direkt motverkar syftet med LOV.

Behov av transparens och dialog

Samtidigt som de privata utförarna möter problem i många kommuner finns det också exempel på kommuner som tagit kritiken mot ersättningsnivåerna på allvar och förändrat systemen. Ett exempel är Västerås som i början av 2009 fick hård kritik från både den kommunala egenregin och från de privata utförarna. Ersättningarna i valfrihetssystemet var, menade utförarna, alldeles för lågt satta, och ledde bland annat till underskott i den kommunala hemtjänsten. Detta fick kommunen att inleda en dialog med utförarna, såväl de inom egenregin som de privata utförarna, vilket ledde fram till att man fastställde en ny högre nivå på ersättningarna. Detta blev också startskottet för en process med ökat erfarenhetsutbyte mellan kommunen och utförarna, vilket har gjort att det idag finns naturliga kanaler för utförarna att diskutera problem och hinder som de möter i verksamheten, samtidigt som det finns intresse hos kommunen att ta till sig utförarnas synpunkter. Detta har bidragit till att många omsorgsföretag idag framhåller Västerås som en av de kommuner som lyckats bäst när det gäller att skapa fungerade valfrihetssystem.

Exemplet Västerås understryker betydelsen av att kommunerna och utförarna i valfrihetssystemen hittar former för löpande dialog kring hur systemen utformas, och att kommunerna är intresserade av att ta del av utförarnas erfarenheter.

De problem kring nivån på ersättningarna som de privata utförarna möter pekar också på behovet att öka transparensen i valfrihetssystemen. Att valfrihetssystemen förutsätter transparens i fråga om hur ersättningen beräknas underströks redan i den utredning som låg till grund för LOV:

”Alla utförare, i princip även verksamhet som drivs i egen regi, får ersättning enligt samma principer. Ersättningskonstruktionen kan variera beroende på vilken tjänst som köps, huvudsaken är att den är transparent och icke-diskriminerande, dvs lika för alla.”¹⁴

Ändå är det i de flesta kommuner omöjligt för utförarna att få ta del av en lättbegriplig redovisning av hur ersättningarna i valfrihetssystemen fastställts. Därför bör kommunerna tydligt redovisa hur ersättningarna beräknas, vilka variabler som ingår och hur de viktats mot varandra. Först då går det att ha en konstruktiv dialog om ersättningsens rimlighet. Behovet av transparenta ersättningsberäkningar är något som även bör regleras i exempelvis socialtjänstlagen eller lagen om valfrihetssystem.

Utgångspunkten för ersättningen till utförarna i valfrihetssystemen bör alltid vara den faktiska kostnaden i egenregi. Även om effektiviseringar inte är det huvudsakliga syftet med valfrihetssystem är det självklart rimligt att kommunerna tänker sig att ökad konkurrens kan leda till besparingar på sikt. Men att ta besparingarna för givna, och införa valfrihetssystem där ersättningen är baserad på en önskan om sänkta kostnader, riskerar att äventyra hela systemet. Ett bättre förhållningssätt är i stället att sänka ersättningen i valfrihetssystemen allteftersom egenregi sänker sina kostnader.

Samtidigt händer det att kommuner som vill införa LOV upptäcker uppenbara orsaker till ineffektivitet och slöseri när de utreder kostnaderna i den egna verksamheten. En sådan kommun måste få chansen att täppa till hålen innan ersättningsnivån beräknas. Annars riskerar verksamheten att fortsätta att vara onödigt kostsam, vilket både går ut över brukarna och begränsar marknaden för privata företag. Slöseri med skattemedel kan aldrig försvaras, oavsett om pengarna försvinner i egenregi eller ingår i ersättningen till privata företag.

¹⁴ SOU 2008:15, sid 17.

Hur bör ersättningen beräknas?

- Utgå från kommunens faktiska kostnad.
- Full ersättning för kringtid
- Full ersättning för overheadkostnader
- Transparent beräkningsmodell

För att valfrihetssystemen ska få en positiv effekt på mångfald och kvalitet i välfärden krävs rimliga villkor för de privata utförarna vad gäller utformningen av ersättningsnivåerna. Det handlar både om att ersättningen måste vara konkurrensneutral och att den måste avspegla egenregins samtliga kostnader och den tidsåtgång olika omsorgsinsatser i praktiken är förknippade med. För att uppnå detta krävs ökad transparens vad gäller ersättningarnas utformning, men också bättre dialog mellan kommunerna och de privata utförarna.

4 Underskott i de kommunala verksamheterna

Enligt LOV finns det inga garanterade volymer för utförarna. Att gå från ingenting till en fungerande verksamhet är för en ny aktör i ett valfrihetssystem ofta förenat med stora kostnader. De utmaningar som det innebär att bygga upp en ny verksamhet förstärks i flera kommuner av att de privata utförarna möter en kommunal hemtjänst som tillåts gå med förlust. Medan privata omsorgsföretag har begränsade möjligheter att under en längre tid driva sin verksamhet med förlust, finns inga sådana begränsningar i kommunerna. En kommun kan mycket väl välja att subventionera underskott i hemtjänsten genom överskott i andra kommunala verksamheter, och därmed tillföra egenregin extra resurser jämfört med de andra aktörerna i valfrihetssystemen. Sådana förhållanden bidrar till att snedvrida konkurrensen till förmån för de kommunala utförarna, och på så sätt underminera tanken på konkurrensneutralitet i valfrihetssystemen.

Ett utbrett problem

Många företagare vittnar om misstankar om att den kommunala hemtjänsten går med förlust. Att påvisa förluster i kommunala verksamheter är emellertid i många fall svårt, då redovisningen är utformad på ett sätt som gör det svårt att skaffa sig en uppfattning om resultaten för enskilda verksamhetsgrenar – exempelvis redovisas hemtjänsten ofta tillsammans med äldreomsorgens särskilda boende. Det är också en självklarhet för många kommuner att flytta pengar mellan exempelvis särskilt boende och hemtjänst för att på så sätt kompensera ut underskott i en av verksamheterna. En indikation på hur utbrett problemet är ges dock i en aktuell rapport från Sveriges Kommuner och Landsting.

SKL har tillfrågat 30 av de kommuner som infört LOV under 2010 om hur de ser på ekonomin i egenregin. Av de tillfrågade kommunerna räknade 16 kommuner med att egenregin skulle uppvisa underskott, sju räknade med ett nollresultat, medan sju förväntade sig ett överskott i egenregin.¹⁵

Att egenregin uppvisar underskott under en begränsad period behöver naturligtvis inte vara ett problem. Införandet av valfrihetssystem innebär en omställning för de kommunala verksamheterna, vilket kan leda till underskott under en övergångsperiod. Problemet är dels om ersättningsnivåerna i valfrihetssystemen är beräknade på ett sätt som gör det i princip omöjligt för både kommunala och privata utförare att få

¹⁵ SKL, 2011, sid 28.

verksamheten att gå runt, och dels om kommunerna inte betraktar underskotten som resultatet av en tillfällig omställning. Istället för att kommunen ställer om egenregin till de nya konkurrensförhållandena är man beredd att acceptera ett underskott. I båda fallen slås benen undan för de positiva effekter valfrihetssystemen är tänkta att ha på valfrihet och mångfald i välfärden.

Ett exempel på en kommun där äldreomsorgen uppvisar underskott är Varberg där hemtjänsten, enligt kommunens årsredovisning för 2010, uppvisade ett underskott på åtta miljoner, som till stor del tycks vara relaterad till hemtjänsten. Underskottet i äldreomsorgen täcks dock av överskott inom andra delar av socialnämndens verksamhet.¹⁶ Att äldreomsorgen i Varberg uppvisar ett underskott är intressant, inte minst med tanke på att flera privata utförare kritiserat kommunen för att ha mycket låga ersättningsnivåer. Underskotten i egenregin ger ytterligare en indikation på svårigheterna att bedriva hemtjänstverksamhet i Varberg.

De delar av äldreomsorgen som omfattas av valfrihetssystemen är som exemplen ovan visar delar av ett större sammanhang, där underskott på ett område kan kompenseras av överskott på andra. Självklart kan man tänka sig att kommunala hemtjänstenheter subventionerar varandra. Detta förekommer sannolikt även i privata omsorgsföretag. Däremot är den typ av korssubventionering där hemtjänsten subventioneras av det särskilda boendet eller rentav av överskott inom den kommunala skolan ett problem ur ett konkurrensperspektiv. När en kommun låter egenregin gå med underskott innebär det att extra resurser tillförs jämfört med vad övriga aktörer får rätta sig efter. Därmed snedvrids konkurrensen då privata aktörer, i längden, inte kan klara av den typ av budgetöverträdelser som är möjliga i en stor kommunal organisation, där olika verksamheter kan subventionera varandra.

Särredovisa hemtjänst och särskilt boende

För att förhindra att kommunala underskott snedvrider konkurrensen är ökade krav på transparens i de verksamheter som omfattas av valfrihetssystemen avgörande. Att egenregin uppvisar underskott under en övergångsperiod i samband med införandet av ett valfrihetssystem kan vara en naturlig del av det omställningsarbete som självklart måste genomföras. Samtidigt krävs det att det ställs upp tydliga och transparenta planer för hur egenregin ska ställas om och att dessa planer följs upp offentligt.

¹⁶ Varbergs kommun, 2011, sid 75.

För att undvika att kommunerna långsiktigt subventionerar egenregin är det också av stor betydelse att kommunernas redovisning utformas på ett sätt som gör det möjligt att skilja exempelvis hemtjänst från särskilt boende etc.

Detta kan jämföras med diskussionen kring landstingens redovisning av folktandvården och hur man skapar ett transparent system som minskar riskerna för snedvridning av konkurrensen. Enligt SKL:s redovisningsmodell ska kostnader och intäkter för folktandvårdens olika delar (exempelvis barn- och ungdomstandvård och vuxentandvård) särredovisas. Statskontoret har dock nyligen genomfört en granskning av landstingens redovisning och konstaterar att transparensen i redovisningen inte är tillräcklig för att externa intressenter (exempelvis privattandläkare) ska kunna bedöma om det förekommer subventioner som snedvrider konkurrensen eller inte. För att åtgärda detta rekommenderar man i sin granskning en lagreglering av kravet på särredovisning av folktandvårdens kostnader och intäkter.¹⁷

Tandvården har, som statskontoret påpekar, en lång tradition av att ha en stor andel privata utförare som verkar sida vid sida med de offentliga, vilket understryker behovet av system som förhindrar att konkurrensen snedvrids. Detta gäller i allt högre grad även äldreomsorgen. I och med LOV blir de problem som länge varit aktuella inom tandvården även aktuella i kommunala verksamheter som äldreomsorgen. Det tydliggör behovet av en diskussion om hur vi kan få till stånd en ökad transparens även vad gäller den ekonomiska redovisningen i den kommunala äldreomsorgen.

¹⁷ Statskontoret, 2011.

5 Hanteringen av icke-väljare i valfrihetssystemen

När ett omsorgsföretag etablerar sig inom ramen för ett valfrihetssystem sker det som regel utan några brukare och därmed även utan intäkter. Undantaget är om företaget sedan tidigare har bedrivit upphandlad hemtjänst i kommunen, men till skillnad från upphandlingar finns det inom ramen för LOV inga garanterade volymer. Dessutom möter omsorgsföretagen en väletablerad konkurrent i form av den kommunala egenregin. Det leder, som Socialstyrelsen konstaterade i en utvärdering av stimulansbidragen för införande av LOV, till att:

”Startsträckan för en ny utförare att nå lönsamhet i verksamheten kan därför bli lång och det krävs uthållighet och kapital.”¹⁸

Den kommunala egenregin har ett försprång, inte bara i form av de brukare man redan har i sitt system, utan också i fråga om goodwill samt vad gäller relationerna med biståndshandläggare som är vana att samarbeta med egenregin.

Problemen med frånvaron av garanterade volymer i kombination med höga startkostnader är också en viktig anledning till att få kommuner lyckats införa LOV inom särskilt boende. Få aktörer är beredda att ta på sig de höga fasta kostnader som är förknippade med att driva äldreboenden, utan att få garanterade volymer.

Många företagare i omsorgsbranschen vittnar om dessa svårigheter att etablera sig som det riktigt stora problemet med hur valfrihetssystemen fungerar idag. Ambitionen med valfrihetssystemen är att stimulera mångfald och kvalitet i de kommunala verksamheterna. Men om detta ska bli verklighet måste de privata utförarna i valfrihetssystemen få möjlighet att växa och utvecklas på samma villkor som de kommunala utförarna.

Ett sätt att utjämna det försprång den kommunala egenregin har är att se över hur kommunerna behandlar de brukare som inte aktivt väljer en hemtjänstutförare – icke-väljarna i systemet. Trots att LOV är tydlig med att egenregiverksamheten inte får behandlas annorlunda än externa utförare, har många kommuner valt att göra egenregin till icke-vals-alternativet. I stället för att främja mångfald leder denna modell, som tillämpas i bland annat Jönköping och Umeå, till att egenregins försprång befästs.

¹⁸ Socialstyrelsen, 2010, sid 8.

Fördela icke-väljarna

Ett system där icke-väljarna fördelas mellan de olika utförarna i valfrihetssystemen är därför ett viktigt steg mot att skapa likvärdiga förutsättningar för de privata och kommunala utförarna.

En kommun som nyligen fattat beslut om att se över reglerna för icke-valsalternativet i hemtjänsten är Värmdö, som införde LOV i hemtjänsten för cirka ett och ett halvt år sedan. I kommunen finns nu sex privata utförare, men egenregi har fram till nu varit det enda icke-valsalternativet. I samband med att kommunen tidigare i år fattade beslut om att ändra reglerna konstaterade man att egenregi i det tidigare systemet blivit gynnad på de privata utförarnas bekostnad och att det inte är förenligt med LOV:s krav på likabehandling av de utförare som är godkända inom ramen för valfrihetssystemet. Värmdö har från den 1 juli 2011 i stället infört en modell där de brukare som inte själva vill eller kan välja hemtjänst fördelas i turordning utifrån det geografiska område där utföraren verkar. Liknande modeller där icke-väljarna fördelas mellan de olika aktörerna tillämpas sedan tidigare i exempelvis Täby och Vellinge.

I Täby har kommunen en kundvalslista som utförarna anmäler sig till. Fördelningen av icke-väljarna följer denna enligt rullande schema. Om någon utförare slutar eller inte längre vill vara med på listan tas de bort. Tillkommer nya utförare läggs de till längst ner på listan. I Vellinge finns en motsvarande lista där samtliga utförare är placerade i den ordning de inkom med sina anbud till kommunen. Icke-väljarna fördelas i samma ordning – person nummer ett tilldelas den utförare som kom in med sitt anbud först, person nummer två tilldelas nästa utförare och så vidare.

En annan kommun som har ett liknande system är Karlstad, som tidigare haft ett kundvalssystem baserat på LOU. I detta system fördelades icke-väljarna lika mellan de tre utförarna, kommunen och två privata utförare. Karlstad har nu gått över till ett valfrihetssystem enligt LOV för hemtjänsten och fortsätter inom ramen för detta system att fördela icke-väljarna jämnt mellan de godkända utförarna.

En annan modell är att upphandla icke-valsalternativet i hemtjänsten, vilket bland annat skett i Stockholms stad. Här har kommunen delats in i fyra regioner och icke-valsalternativet har upphandlats för var och ett av dessa.

Även Linköping har en modell där icke-väljarna fördelas mellan upphandlade utförare. I Linköping finns 31 servicehus som upphandlas genom anbud. De utförare som har ansvar för servicehusen är i denna modell också ansvariga för icke-väljarna i närområdet. Ett problem med denna modell, som diskuteras bland politiker och tjänstemän i Linköping, är

att den missgynnar de små utförarna som inte har ansvar för något av servicehusen.

Ytterligare en modell som kan användas för att skapa likvärdiga förutsättningar för de privata utförarna är att låta en upphandling föregå införandet av valfrihetssystemet. Tanken med denna modell som bland annat tillämpats av Solna i samband med införandet av kundval i hemtjänsten är att redan från starten garantera de privata utförarna en viss volym. På så sätt vill man dels locka utförare till kommunerna och dels lägga grunden för en fungerande konkurrens mellan flera olika aktörer.¹⁹ Processen i Solna inleddes med en sektorsindeldad upphandling enligt LOU av hemtjänsten. Genom detta fick Solna ett antal aktörer inom hemtjänsten, som sedan kunde ta med sina brukare in i valfrihetssystemet när det infördes.

En annan fördel med ett sådant upplägg där konkurrens införs stegvis är att kommunala organisationen kan ställa om successivt och anpassa sig till en hemtjänst med flera konkurrerande utförare. Det gäller inte minst biståndshandläggarna som får möjlighet att redan innan valfrihetssystemet är på plats börja tänka i termer av flera olika utförare som ska behandlas lika.

En liknande modell har använts i Norrtälje för att skapa fungerande valfrihet i hemtjänsten. När kommunen införde LOV resulterade det i att två av de fyra områden kommunen är indelad i saknade privata utförare, och därmed förutsättningar för reell valfrihet. Kommunen valde då att under en period upphandla hemtjänsten i dessa två områden innan konkurrensen släpps fri vid årsskiftet 2011/2012. Exemplet från Norrtälje illustrerar hur kommuner som vill införa valfrihetssystem, men som har svårt locka privata utförare, kan använda upphandlingsinstrumentet för att få flera utförare till hemtjänsten innan valfrihetssystemet införs. Det är en erfarenhet som är relevant för många mindre eller glest befolkade kommuner som haft svårt att skapa fungerande valfrihetssystem

Modellen, som kan sägas förena entreprenadens fördelar med upphandlingens i och med att aktörerna initialt garanteras en viss volym samtidigt som konkurrensen släpps fri, har dock en tydlig begränsning. Risken är att den missgynnar mindre företag som kan ha svårt att nå framgång i en initial upphandling, men som mycket väl skulle kunna lyckas i ett valfrihetssystem.

¹⁹ SKL, 2009 (B), sid 14.

Konkurrensneutrala icke-valssystem

- Roterar icke-väljarna mellan alla godkända utförare
- Roterar icke-väljarna mellan de utförare som så önskar
- Upphandla icke-valsalternativet

Utjämna egenregins försprång

Frågan om behandlingen av icke-väljarna illustrerar ett stort problem i dagens valfrihetssystem. Så länge många kommuner väljer att låta icke-väljarna tillfalla egenregin blir det svårt att tala om konkurrensneutrala förutsättningar för de privata utförarna i valfrihetssystemen.

Att kommuner har egenregin som icke-valsalternativ i hemtjänsten är i många fall inget medvetet val. Det har helt enkelt varit den enklaste lösningen i samband med införandet av valfrihetssystemen. Samtidigt finns det som framgått ovan en lång rad exempel på kommuner som hittat andra, konkurrensneutrala system, för hanteringen av icke-väljare. Ett system som fördelar icke-väljarna lika mellan de godkända utförarnas bidrar inte bara till mer likvärdiga förutsättningar för de privata utförarna. Det sänder också en viktig signal till brukarna, att de privata utförarna är jämbördiga aktörer och inte bara ett komplement till den kommunala egenregin.

6 Kraven på de privata utförarnas personal

I de flesta valfrihetssystem ställer kommunerna detaljerade krav på utbildning och kompetens hos de anställda i de privata utförarna. Kraven gäller både lednings- och omvårdnadspersonalen. De krav som kommunerna ställer på de privata utförarna skiljer sig i många fall kraftigt från de allmänt hållna formuleringar om ”lämplig utbildning och erfarenhet” som återfinns i Socialstyrelsens föreskrifter.²⁰

Att kommunerna ställer specifika krav på utbildning och erfarenhet behöver i sig inte vara något problem. Det kan mycket väl vara ett rimligt sätt att garantera kvalitet i verksamheten, men då måste kraven gälla både kommunala och privata utförare. Som förhållandena ser ut i många kommuner idag bidrar regelverket emellertid till att det ställs hårdare krav på de privata utförarna än på de kommunala, vilket snedvrider konkurrensen. Det handlar exempelvis om att personer som har ledande befattningar i kommunen inte skulle kunna ta en liknande tjänst hos en privat utförare.

Jönköpings kommun kräver exempelvis två års praktisk erfarenhet under tio år av verksamhetscheferna hos de privata utförarna. Det innebär att ett vård- och omsorgsföretag inte kan anställa en nyutbildad socionom, detta samtidigt som kommunen mycket väl kan anställa personen på en motsvarande befattning.

Men det finns också exempel där man kan fråga sig om kompetenskraven överhuvudtaget är rimliga eller om de snarare bidrar till att försvåra för privata aktörer att etablera sig. Ett exempel är Mölndals kommun som kräver att verksamhetschefer i hemtjänsten ska ha högskoleutbildning, även om insatserna bara avser servicetjänster, som exempelvis städning. Trots att det står kommunerna fritt att utforma kraven i valfrihetssystemen, menar man från kommunens sida att detta är något som kommunen inte själv hittat på, utan en kvarleva från Länsstyrelsens och Socialstyrelsens krav. Samtidigt konstaterar man från Mölndals kommuns sida att även servicetjänsterna ska ses som en del av omsorgsinsatserna och att utbildningskraven handlar om kvaliteten i tjänsterna.

Exemplet illustrerar behovet av att kommunerna aktivt arbetar med att se över regelverket för vilka krav som ställs på de privata utförarna så att de passar i en situation med valfrihetssystem, där vissa utförare kanske endast erbjuder de enklare servicetjänsterna.

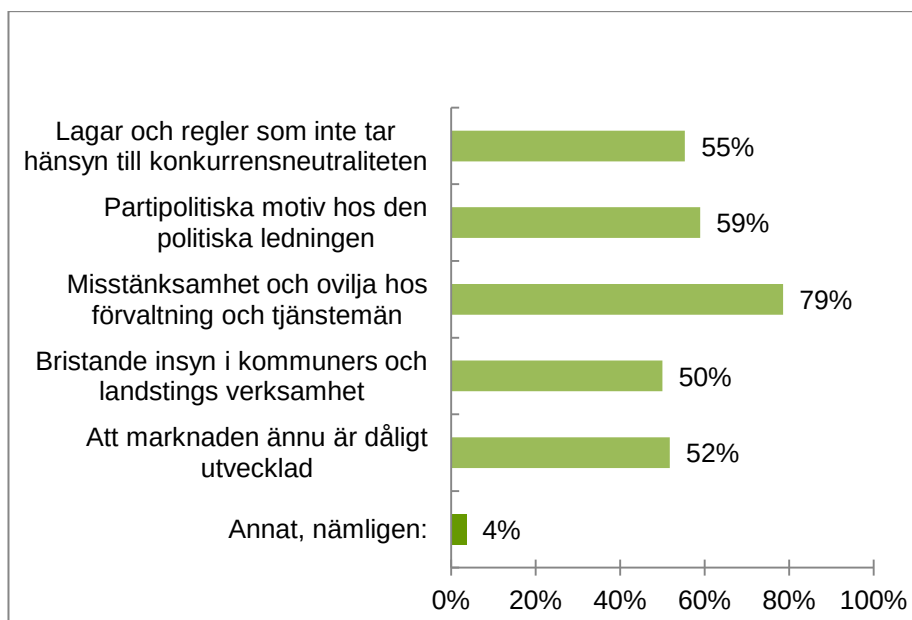
²⁰ Socialstyrelsen, 2010, sid 34.

Självklart ska kommunerna ställa kvalitetskrav på de privata utförarna, exempelvis vad gäller utbildning och erfarenhet, men kraven måste vara relevanta för den typ av tjänster som utförs och de måste gälla alla utförare – oavsett om de är privata eller om det handlar om den kommunala egenregin.

7 Inställningen till privata utförare

Inställningen till de privata utförarna varierar kraftigt mellan kommunerna som infört valfrihetssystem. Samtidigt som det finns många kommuner där både politiker och tjänstemän anstränger sig för att få valfrihetssystemen att fungera så bra som möjligt för alla utförare, vittnar företag i hemtjänsten om andra kommuner där relationen till kommunens tjänstemän präglas av bristande dialog, misstänksamhet och avsaknad av öppenhet. När Vårdföretagarna i våras frågade sina medlemmar om orsakerna till den bristande konkurrensneutraliteten lyfte många fram just tjänstemännens attityder som en viktig faktor.²¹

Vad tror du att den bristande konkurrensneutraliteten beror på? (Flera svarsalternativ möjliga.)



Brister i information och dialog

Det handlar exempelvis om hur informationen till utförarna ser ut. På detta område återfinns både kommuner som samlar alla privata utförare för regelbundna informationsmöten, och de som låter informationskanalerna se ut på samma sätt som när det bara fanns kommunala utförare. Medan det

²¹ Undersökning genomförd i vårdföretagarpanelen i maj 2011.

ena förhållningssättet bidrar till att skapa långsiktiga och stabila spelregler bidrar det senare till att förstärka egenregins försprång i valfrihetssystemen. I en rapport om utformningen av ersättningsmodeller i valfrihetssystemen pekar SKL på just stabila och förutsägbara spelregler som en nyckelfaktor i valfrihetssystemen. Eftersom LOV inte garanterar utförarna några intäkter blir det särskilt viktigt att kommunerna arbetar för att minimera utförarnas övriga risker. Tydlig information och stabila spelregler blir då en nyckelfaktor.²²

Ett annat exempel på hur kommunens tjänstemän kan försvåra för de privata utförarna är genom kommunens ekonomihantering. I avtalen mellan Borås stad och de privata utförarna finns ett utbetalningsdatum för ersättningarna reglerat, men flera utförare vittnar om att de sällan får betalt på detta datum. För mindre utförare riskerar detta att leda till likviditetsproblem och svårigheter att betala de anställdas löner.

Biståndsbedömarnas roll

Problemen med bristande likabehandling förstärks även i många fall av biståndsbedömarnas agerande. När en person har fått ett biståndsbeslut, och blivit berättigad till hemtjänst, är det vanligt att man behöver eller vill ha hjälp att göra sitt val. I de flesta fall är det biståndshandläggarens uppgift att ge information om de olika alternativen. I denna roll ska biståndsbedömarna självklart förhålla sig konkurrensneutral i förhållande till de olika utförarna. Ändå finns det i kommunerna exempel på hur biståndsbedömarna tenderar att välja det kommunala alternativet när de ges möjlighet att påverka brukarnas val.²³ Det finns också exempel där den kommunala förvaltningen tydligt instruerat handläggarna att förmå brukarna att välja kommunal hemtjänst.

Några kommuner har valt att lösa detta problem genom att införa ett system med separata informatörer. Ett exempel på en sådan modell är Linköpings så kallade ”äldrelotsar”. Innan kommunen införde kundval i hemtjänsten stod egenregin själv för informationsinsatserna, men med ökad valfrihet behövdes ett system för ge opartisk information om valmöjligheterna. Även om denna modell kanske inte går att tillämpa i mindre kommuner understryker det betydelsen av att kommunerna utbildar biståndshandläggarna i vikten av att ge konkurrensneutral information om de valmöjligheter brukarna har.

²² SKL, 2009 (B), sid 7.

²³ Vårdföretagarna, 2009, sid 13.

Ett annat liknande problem som privata utförare mött i vissa kommuner handlar om möjligheten att marknadsföra sig, något som naturligtvis är helt avgörande om man som privat utförare ska kunna etablera sig och lyckas konkurrera med den kommunala egenregin.

I Partille kommun förbjöds de privata utförarna initialt att marknadsföra sig genom att skicka ut material. Efter påtryckningar från politiskt håll ändrade sig emellertid tjänstemännen och tillät utskicket. Flera företagare som är verksamma i kommunen menar dock att kommunen även fortsättningsvis är ointresserad av att låta de privata utförarna genomföra informationsinsatser - exempelvis i form av en informationsdag. Med tanke på att Partille saknar traditioner av privata utförare och få äldre därmed känner till möjligheterna som valfrietssystemet innebär, leder svårigheterna att marknadsföra sig till att de privata utförarna får svårt att utvecklas.

Kommunernas dubbla roller

Många av de problem privata utförare möter vad gäller tjänstemännens attityder handlar sannolikt om den omställning införandet av valfrietssystem innebär för de kommunala organisationerna. Även om det i de flesta fall finns en, från politiskt håll, positiv syn på valfrietssystemen och de möjligheter de innebär, är kommuner stora och komplexa organisationer där attityder och förhållningssätt tar lång tid att förändra. Inte minst handlar det om att tjänstemän i många kommuner länge identifierat sig med den egna produktionsorganisationen. Om man som tjänsteman identifierar sig med egenregin blir det lätt att betrakta privata utförare som konkurrenter som bör motarbetas snarare än ges lika förutsättningar att verka i kommunen. Detta problem med kommunernas dubbla roller i valfrietssystemen har bland annat uppmärksammats av Konkurrensverket i en analys av LOV. Som beställare har man allt att vinna på konkurrensneutralitet, men i utförarrollen har man ett helt annat intresse, konstaterar Konkurrensverket.²⁴

Att faktorer som dessa har betydelse i samband med införandet av LOV illustreras inte minst av att det tycks enklare att skapa välfungerande valfrietssystem i kommuner som har en lång tradition av privata utförare, och där både politiker och tjänstemän är vana att verka i en miljö där de privata utförarna är en självklar del av kommunens service. Ett exempel på en sådan kommun är Linköping, som var bland de första att i början av 1990-talet genomföra upphandlingar av kommunala verksamheter och där det sedan dess rått politiskt samsyn kring värdet av privata utförare. Detta kan jämföras med exempelvis Borås där erfarenheterna av upphandlingar

²⁴ Konkurrensverket, 2010, sid 62-63.

och privata utförare är begränsad, och där många idag vittnar om problem vad gäller likabehandlingen av privata utförare.

Att införa valfrihetssystem och göra dessa framgångsrika är en stor omställning för en kommunal organisation. Exempelen på hur tjänstemännens attityder påverkar förutsättningarna för de privata utförarnas möjligheter att utvecklas illustrerar att det inte räcker med en politisk viljeinriktning. Hela organisationen måste utbildas i hur valfrihetssystemen fungerar och vilka krav de ställer på kommunernas tjänstemän.

8 Så kan kommuner skapa konkurrensneutralitet

Valfrihetssystemen enligt LOV bygger på att alla utförare, oavsett om de är privata eller kommunala, ska ha lika förutsättningar. I rapporten har framkommit att det, två och ett halvt år efter att LOV trädde i kraft, fortfarande kvarstår stora brister vad gäller konkurrensneutraliteten. I många kommuner som infört LOV i hemtjänsten får de privata utförarna inte samma förutsättningar att verka som den kommunala egenregin.

Om kommunerna inte tar frågan om lika förutsättningar på allvar är risken stor att LOV inte kommer att fungera som det var tänkt. Vi får visserligen se en kortsiktig ökning av antalet företag inom vård och omsorg. Men successivt lämnar många av företagen valfrihetssystemen då de inser att de inte kan verka under förutsättningar kommunerna erbjuder. Med en sådan utveckling blir LOV inte det instrument för ökad mångfald och kvalitet som den har förutsättningar att vara.

Alla kommuner som infört LOV, eller har planer på att göra det, borde ha ett intresse i att valfrihetssystemen ska fungera så bra som möjligt. Här vill vi peka på ett förslag som skulle stärka likabehandlingen av privata och kommunala utförare och på så sätt bidra till att LOV får den effekt på utvecklingen av välfärdstjänsterna som det var tänkt:

- Lika ersättning är avgörande för möjligheterna att få till stånd fungerade valfrihetssystem. Ersättningen till de privata utförarna bör alltid baseras på kommunens faktiska kostnader för egenregin och fullt ut täcka in overhead- och kringkostnader. För att garantera konkurrensneutralitet och underlätta dialog kring ersättningarna mellan kommuner och utförare bör transparensen i ersättningsberäkningarna förstärkas. Utförare ska lätt kunna se hur kommunen kommit fram till de aktuella ersättningsnivåerna.
- Underskott i egenregin bidrar till att snedvrider konkurrensen, men är svåra att påvisa. En ökad transparens, som gör det möjligt att exempelvis skilja hemtjänst från särskilt boende i kommunens redovisning, skulle göra det enklare att undvika situationer där kommunen långsiktigt låter andra verksamheter subventionera underskott i de verksamheter som omfattas av valfrihetssystemen.
- Det icke-valsalternativ som erbjuds de brukare som inte gör ett aktivt val måste vara konkurrensneutralt, och inte gynna någon utförare. Att som många kommuner gör, använda egenregin som icke-valsalternativ, förstärker egenregins försprång i

valfrihetssystemen. Ett system där icke-väljarna fördelas mellan alla utförare gör det lättare för privata utförare att etablera sig och på så sätt bidra till utvecklingen av välfärdstjänsterna.

- De krav kommunerna ställer på utförarna ska vara desamma oavsett om utföraren är privat eller kommunal. Det innebär att exempelvis krav på chefernas utbildningsnivå och yrkeserfarenhet även måste gälla de kommunala utförarna. Kraven måste även vara relevanta för de tjänster som erbjuds.
- Kommunerna måste hitta vägar att separera beställar- och utförarfunktionerna i de verksamheter som omfattas av valfrihetssystem. Kommunernas dubbla roller riskerar att leda till att tjänstemän och biståndshandläggare gynnar den egna produktionen, och att de privata utförarna inte ses som ett jämbördigt alternativ till den kommunala egenregin.
- Stabila och förutsägbara spelregler är en nyckelfaktor för att valfrihetssystemen ska kunna utvecklas på ett positivt sätt. Därför är det av största betydelse att kommunerna hittar former för en löpande dialog med alla utförare kring behovsutveckling, ersättningsnivåer och andra faktorer som påverkar utförarna i valfrihetssystemen.

Det finns många sätt för kommunerna att förverkliga de principer som diskuteras ovan och på så sätt skapa konkurrensneutrala förutsättningar i valfrihetssystemen. Därför är det inte minst viktigt att kommunerna som infört LOV eller planerar att göra det lär av varandra. På så sätt kan man undvika att gamla misstag upprepas samtidigt som bra lösningar kan spridas till flera kommuner. Att ställa om verksamheter som tidigare haft en utförare till en situation med många konkurrerande utförare innebär självklart en stor förändring som tar tid att genomföra fullt ut. Därför är det också avgörande att kommuner och privata utförare hittar former för löpande dialog och erfarenhetsutbyte kring hur villkoren i valfrihetssystemen kan utvecklas.

Tillsammans kan kommuner och vård- och omsorgsföretagare göra att LOV blir ett lyft för både mångfald, kvalitet och entreprenörskap i välfärdssektorn.

9 Referenslista

Borås Stad, 2011. Årsredovisning 2010.

Konkurrensverket, 2010. *Finns det ett behov av att utvidga talerätten, stärka tillsynen samt införa sanktionsmöjligheter i LOV?*
Uppdragsforskningsrapport 2010:2.

Socialstyrelsen, 2010. *Stimulansbidrag till valfrihetssystem enligt LOV i äldreomsorg. Delrapport juni 2010.*

SOU 2008:15. *LOV att välja – Lag om valfrihetssystem*

Statskontoret, 2011. *Uppföljning av landstingens ekonomiska redovisning av folktandvården.*

Svenskt Näringsliv, 2010. *Företagande med LOV.*

Sveriges Kommuner och Landsting, 2008. *Jämförelser mellan kommuner utifrån brukarrelaterad information inom äldre- och handikappomsorg.*

Sveriges Kommuner och Landsting, 2009. *Kostnad per brukare (KBP). Jämförelser mellan kommuner utifrån brukarrelaterad information inom äldre- och handikappomsorg för 2008.*

Sveriges Kommuner och Landsting, 2009. *Val av ersättningsmodell och beräkning av ersättningsnivå. Hemtjänst och särskilt boende.*

Sveriges Kommuner och Landsting, 2011. *Ekonomirapporten – om kommunernas och landstingens ekonomi – maj 2011.*

Tillväxtverket, 2011. *Näringslivsperspektiv vid införandet av valfrihetssystem.*

Varbergs kommun, 2011. Årsredovisning 2010.

Vårdföretagarna, 2009. *Företagens erfarenheter av LOV inom hemtjänsten.*

Vårdföretagarna, 2011. *Undersökning i Vårdföretagarpanelen, 18-23 maj.*

Intervjuer med företrädare för branschen och kommundienstämän.