



# Kommunernas valfrihetssystem

– så fungerar konkurrensen

Delrapport

Rapport 2012:1

# Kommunernas valfrihetssystem

– så fungerar konkurrensen

Delrapport

Konkurrensverkets rapportserie 2012:1

Konkurrensverket januari 2012

Utreddare: Per Jonsson (projektledare), Maria Carlander, Eric Frohm,  
Maria Sandberg

ISSN-nr 1401-8438

E-Print, Stockholm 2012

Foto: Maskot/Matton

## Förord

Regeringen har gett Konkurrensverket i uppdrag att följa upp och utvärdera konkurrensförhållandena i kommunernas valfrihetssystem. Uppdraget redovisas i två delar: dels denna rapport, dels en slutrapport som ska lämnas till regeringen senast den 31 januari 2013.

Syftet med denna delrapport är att lägga en grund för det fortsatta utredningsarbetet genom att beskriva nuläget och peka ut områden som är särskilt intressanta att analysera ur konkurrenssynpunkt. Utgångspunkt är Konkurrensverkets erfarenheter inom området offentlig tjänsteproduktion samt hos andra organisationer och myndigheter pågående och avslutade undersökningar och utvärderingar av valfrihetssystem och konkurrens inom vård- och omsorgssektorn.

Konkurrensverket har i tidigare uppdrag följt tillämpningen av lagen om valfrihetssystem (LOV) inom primärvården, varvid hittills fyra rapporter har redovisats.

I en separat rapport i februari 2012 kommer Konkurrensverket att redovisa sitt uppdrag att följa landstingens arbete med vårdvalssystem.

Stockholm i januari 2012

Dan Sjöblom  
Generaldirektör

# Innehåll

<b>Sammanfattning</b> .....	5
<b>Summary</b> .....	9
<b>1 Uppdraget</b> .....	13
1.1 Syfte med delrapporten.....	13
<b>2 Bakgrund</b> .....	14
2.1 Tillämpning av LOV i kommun.....	14
2.2 Viktiga aktörer och deras roller inom valfrihetssystemet .....	15
<b>3 Begreppsdefinitioner</b> .....	18
<b>4 Nuläget</b> .....	20
4.1 Reformens genomförande.....	20
4.2 Utförare och potentiella inträdeshinder .....	25
4.3 Mångfald bland utförarna.....	32
4.4 Brukarens val.....	35
4.5 Konkurrensneutralitet .....	37
<b>5 Frågor för slutrapporten</b> .....	40
5.1 Kartläggning av reformens genomförande .....	41
5.2 Inträdeshinder .....	42
5.3 Mångfald av utförare.....	42
5.4 Brukarens val.....	42
5.5 Konkurrensneutralitet .....	42
<b>6 Metod för den kommande studien</b> .....	43
6.1 Datainsamling .....	44
6.2 Kommunstudier .....	44
<b>Referenser</b> .....	45

## Sammanfattning

Konkurrensverket har fått i uppdrag av regeringen att utvärdera konkurrensförhållandena i kommunernas valfrihetssystem som bedrivs inom ramen för lagen (2008:962) om valfrihetssystem (LOV).

Konkurrensverket har sammanställt en delrapport med syftet att lägga en grund för det fortsatta utredningsarbetet. Delrapporten beskriver nuvarande konkurrensförhållanden inom kommunernas valfrihetssystem och identifierar områden som är särskilt intressanta att analysera ur konkurrenssynpunkt. Delrapporten identifierar även en rad kunskapsluckor inom området.

De tre huvudaktörerna är kommunen, brukaren och utföraren

**Kommunen** är huvudman för all verksamhet som utförs inom valfrihetssystemet. Kommunen fattar biståndsbeslut, finansierar och beställer tjänsterna samt ansvarar för verksamhetsuppföljningen.

**Brukaren** är den person som har rätten att nyttja en av kommunen beställd tjänst i enlighet med kommunens biståndsbeslut. Brukare som beviljats rätten till en tjänst inom valfrihetssystemet väljer själv den utförare som ska utföra tjänsten.

**Utföraren** är den som kvalificerat sig att erbjuda tjänster inom ramen för kommunens valfrihetssystem. Utförarna består både av kommunens egenregi och externa utförare.

Hälften av landets brukare inom hemtjänsten omfattas av LOV

Knappt hälften av Sveriges kommuner har lagt upp minst ett förfrågningsunderlag på Kammarkollegiets nationella valfri-

hetswebb och totalt omfattas 23 olika tjänsteområden. Hemtjänsten är överlägset störst där hälften av landets brukare omfattas av valfrihetssystem.

#### Förfrågningsunderlaget styr

För att bli utförare inom ett valfrihetssystem krävs ett godkännande enligt kommunens förfrågningsunderlag. Kommunen bestämmer vilka tjänster som ingår, vilka krav som ställs på utförarna, vilken icke-valsprincip som tillämpas samt vilken ersättningsmodell som ska gälla. Kommunen måste likabehandla alla ansökningar och kraven som ställs på utförarna ska stå i proportion till verksamhetens syfte.

#### Få utförare med särskild profilering

Under 2010 fanns det 687 externa utförare inom kommunernas valfrihetssystem. De flesta utförarna är småföretag med mindre än tio anställda och närmare 80 procent har en kvinna som ägare eller VD. Samtidigt uppger hälften av alla kommuner som infört valfrihetssystem att de saknar utförare med särskild profilering.

#### En av fem brukare väljer en extern utförare

Brukarna kan välja vilken utförare som ska utföra deras biståndsbeslutade tjänster. Var femte brukare valde år 2010 en extern utförare. För att fler brukare ska göra aktiva val krävs sannolikt tillgång till saklig, relevant, jämförbar, lättförståelig och lättillgänglig information.

## Kommunen har en dubbel roll

Införandet av valfrihetssystem kan innebära problem med konkurrensneutralitet då kommunen får en roll som både beställare och utförare. Det är viktigt att kommunen skiljer dessa roller åt även om det är svårt att uppnå fullständig konkurrensneutralitet mellan egenregion och externa utförare.

## Det kommande arbetet

I rapporten presenteras fem huvudområden som kommer att studeras vidare. Ambitionen med det kommande arbetet är att minska kunskapsluckorna inom området där särskilda utredningsinsatser kommer att läggas på följande områden:

### Kartläggning av reformens genomförande

En kartläggning av reformens genomförande i kommunernas verksamhet sedan lagen infördes ska göras. Områden som kommer att studeras särskilt är hur kommunernas olika förutsättningar och karaktäristika påverkar införandet av valfrihetssystem.

### Inträdeshinder

En kartläggning och en analys av huruvida förfrågningsunderlagen, osäkerhet i avtalen samt om olika kommunkaraktäristika fungerar som inträdeshinder för nya utförare kommer att genomföras.

### Mångfald av utförare

En kartläggning och analys av styrkeförhållandena mellan utförare samt hur utförarna skiljer sig åt kommer att genomföras.

### Brukarens val

Vilka faktorer som styr brukarens val av utförare kommer att undersökas. Vidare studeras vilken roll information och dess utformning har för brukarens möjlighet att göra ett aktivt val. Ambitionen är att kunna analysera brukarens aktivitet kontra passivitet inför det första valet samt under pågående insatsperiod.

### Konkurrensneutralitet

En sammantagen bild av hur marknaden fungerar ur konkurrens-  
hänseende och påverkas av att kommunen agerar både som beställare och utförare ska tas fram. Särskilt fokus kommer läggas på kommunens hantering av icke-valsprincipen och utformning av informationsinsatser. Likaså kommer särskilt fokus att riktas mot analys av hur kommunen hanterar ansvaret att följa upp och utvärdera samtliga utförare på ett konkurrensneutralt sätt. Slutligen kommer även eventuella konkurrensnedvridningar mellan olika externa utförare att analyseras.

## Summary

The Swedish Competition Authority has been assigned by the Government to evaluate the competition situation concerning systems of choice conducted by municipal authorities within the framework of the Act on System of Choice in the Public Sector (2008:962 – LOV).

The Swedish Competition Authority has compiled an initial interim report. The aim of the interim report is to lay the foundations for further investigation work by describing the current competition situation in the market. Based on the current situation, it has been possible to find areas that it would be particularly interesting to analyse from a competition perspective and certain gaps in knowledge have been identified within this area.

### Three key players

**The municipal authority** has full responsibility for all activities performed within the system of choice. It makes decisions on support, provides finance and orders services, and is also responsible for following up the activity.

**The user is** the person entitled to use a service ordered by the municipal authority following a support decision made by the municipality. Users granted the right to a service within LOV can personally choose the provider to perform the service.

**The provider** is the party qualified to be allowed to offer services within the framework of a municipal authority's system of choice. Providers comprise both operators under direct municipal management and external providers.

One half of Sweden's users within home care services are covered by LOV

One half of Sweden's municipal authorities have uploaded at least one contract document on the Legal, Financial and Administrative Services Agency's freedom of choice website, covering 23 different areas of services in total. The home care service is by far the largest, where one half of users in Sweden are covered by the system of choice.

The contract documentation governs

Providers within LOV require approval in accordance with the municipal authority's contract documentation. The municipal authority decides on the activities to be included in LOV and the requirements to be stipulated in the contract document, the no – choice alternative for users who do not make an active choice and reimbursement model. It must process all applications from providers on an equivalent basis. Requirements that municipal authorities impose on providers must be proportionate in relation to the purpose of the activity.

Few providers with specific profiles

There were 687 external providers in 2010 within the municipal authorities' systems of choice. Most providers are small businesses with less than ten employees and almost 80 per cent have a woman as owner or Managing Director.

One half of the municipal authorities with a system of choice applied claim that there are no providers with specific profiles.

### One out of five users makes active choices

Users can personally choose the providers who are to provide the services for which they have been granted support. One out of five users has selected external providers. Access to objective, relevant, comparable, easy to understand and readily accessible information is likely to enable more users to make active choices.

### The municipal authority has a dual role

The introduction of LOV may lead to problems associated with competitive neutrality, as the municipal authority has the role of both the party placing the order and the provider. It is important that the municipal authority manages to differentiate between these two roles, but it is difficult to achieve complete neutrality between direct services and external.

### Future work

The report presents five main areas for further study. The ambition is to reduce the gaps of knowledge within the area and the main areas for

### The impact of the reform

Survey the impact of the reform on municipal authorities since its introduction. The areas to be studied in particular are the different preconditions and characteristics of municipal authorities, and the effect of this on the introduction of LOV.

### Providers and potential barriers to entry

Survey and analyse how barriers to entry in contract documents, uncertainty in contracts and various municipal characteristics affect establishment opportunities for new providers.

### Diversity among providers

Conduct a market analysis within those areas where LOV is applied including a survey of market shares and diversification among the providers.

### User choice

Produce empirical data regarding the factors governing the choice of provider by users and analyse the role that information and its structure has on the decisions made by users concerning active choice. Analyse user activity as opposed to passivity before making their first choice, but also during ongoing initiatives.

### Competitive neutrality

Create an overall profile of how the market functions as regards competition and is affected by the municipal authority acting as both a party placing orders and a provider. Particular focus will be placed on the municipal authority's managing of the no-choice principle and selection of information channels. Similarly special efforts will be made to analyse how the municipal authority deals with its responsibility for following up and evaluating all providers in a way that is competition neutral. Finally, an analysis will be conducted of any distortions of competition between external providers.

# 1 Uppdraget

Konkurrensverket har fått i uppdrag av regeringen att utvärdera konkurrensförhållandena i kommunernas valfrihetssystem som bedrivs inom ramen för lagen (2008:962) om valfrihetssystem (LOV). I uppdraget ingår att analysera om det faktum att kommunerna kan agera både som beställare och utförare av tjänster inom LOV påverkar konkurrensförhållandena på denna marknad. Konkurrensverket ska även analysera utvecklingen av utförare inom äldreomsorgen ur ett mångfaldsperspektiv, liksom etableringsmöjligheter för nya utförare samt analysera hur kommunens utformning av icke-valsalternativet påverkar konkurrensförhållandena.

Konkurrensverket ska lämna en delredovisning till Socialdepartementet senast den 31 januari 2012 och en slutrapport senast den 31 januari 2013.

## 1.1 Syfte med delrapporten

Syftet med denna delrapport är att lägga en grund för det fortsatta utredningsarbetet genom att beskriva nuläget och peka ut områden som är särskilt intressanta att analysera ur konkurrenssynpunkt. Utgångspunkt är Konkurrensverkets erfarenheter inom området offentlig tjänsteproduktion samt hos andra organisationer och myndigheter pågående och avslutade undersökningar och utvärderingar av valfrihetssystem och konkurrens inom vård- och omsorgssektorn.

## 2 Bakgrund

LOV trädde i kraft den 1 januari 2009. Syftet med reformen var att tydliggöra rättsläget inom befintliga lokala valfrihetssystem och samtidigt underlätta för kommuner och landsting att öka valfriheten inom sina verksamheter.

LOV är ett alternativ till upphandling enligt lagen (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU) och reglerar vad som gäller när upphandlande myndighet inför valfrihetssystem och därmed överlåter till brukaren att välja utförare av de tjänster som omfattas.

Ett valfrihetssystem ger brukaren ökade möjligheter att välja utförare av offentligt finansierade tjänster vilket förväntas leda till tjänster av högre kvalitet, bättre tillgänglighet och ökad effektivitet.

### 2.1 Tillämpning av LOV i kommun

LOV kan tillämpas för i stort sett alla kommunens uppgifter och tjänster inom socialtjänstområdet inklusive insatser enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) samt hälso- och sjukvårdslagen (HSL).

Tillämpning av LOV i kommun är frivillig och lagen ställer inga andra väsentliga krav på hur kommunen utformar valfrihetssystem utöver de grundläggande EU-rättsliga principerna om proportionalitet, icke diskriminering, likabehandling, öppenhet och ömsesidigt erkännande samt övrig gällande lagstiftning.

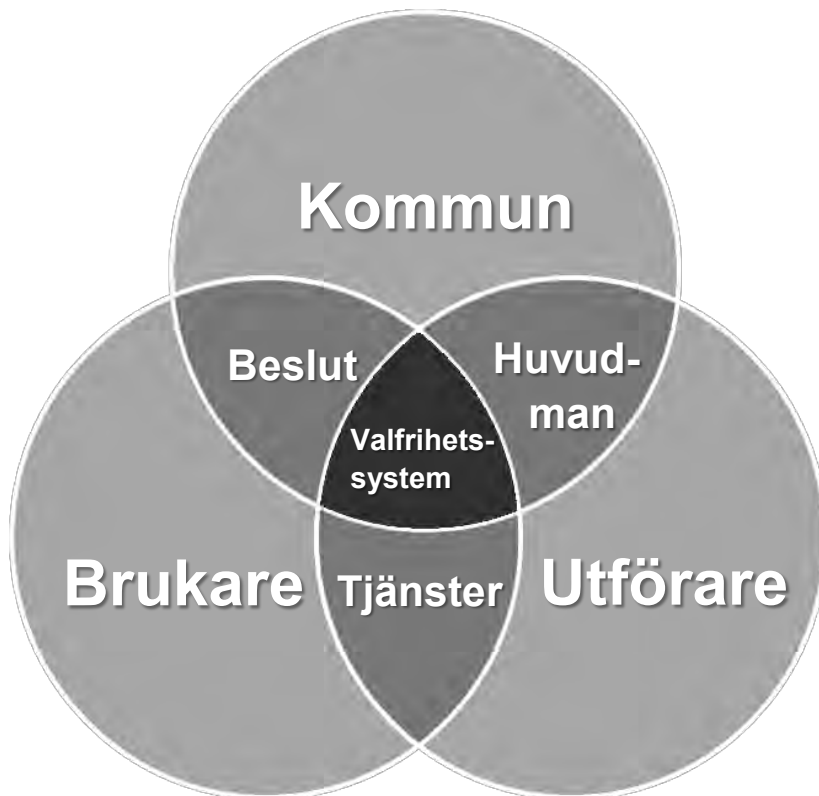
Ett valfrihetssystem införs efter beslut i kommunen varefter de tjänster som omfattas erbjuds invånarna till samma avgift vare sig de väljer en extern utförare eller kommunens egenregi.

På samma sätt som i en upphandling enligt LOU ska de krav och villkor som gäller för valfrihetssystem fastställas i ett förfrågningsunderlag. Den största skillnaden mellan de två metoderna är att i en upphandling vinner den leverantör som antingen angivit det mest ekonomiskt fördelaktiga anbudet utifrån de utvärderingskriterier som myndigheten har angivit, eller det anbud som har lägst pris. Ett valfrihetssystem innebär att kommunen löpande tecknar avtal med samtliga utförare som uppfyller kraven i förfrågningsunderlaget. Medan en upphandling leder till konkurrens under den tid upphandlingen pågår leder valfrihetssystemet genom brukarens valmöjligheter till en fortlöpande konkurrenssituation under hela avtalsperioden.

Det förekommer att kommuner som konkurrenssatt verksamhet i och med införandet av valfrihetssystem har verksamheter som är konkurrenssatta enligt LOV och LOU. Detta kan bland annat bero på att alla verksamheter inte lämpar sig för valfrihetssystem eller att avtalstiden för tidigare upphandlingar enligt LOU ännu inte löpt ut.

## 2.2 Viktiga aktörer och deras roller inom valfrihetssystemet

När LOV tillämpas är det främst de tre aktörerna kommunen, brukarna och utförarna som samspelar och interagerar med varandra. Runt dessa tre huvudaktörer finns en rad myndigheter med ansvar för bland annat tillsyn och reglering samt flera andra intressenter. Bild 1 nedan visar samspelet mellan de tre huvudaktörerna kommunen, brukarna och utförarna.

**Bild 1: Valfrihetssystemets huvudaktörer**

**Kommunen** är huvudman för de verksamheter som drivs enligt LOV vilket betyder att den har fullt ansvar för all verksamhet som utförs inom valfrihetssystemet. De ansöker om statligt stimulansbidrag hos Socialstyrelsen för att utreda, förbereda och utveckla valfrihetssystem. Vidare utformar de valfrihetssystemets förfrågningsunderlag och publicerar det på Kammarkollegiets valfrihetswebb samt godkänner och tecknar avtal med alla externa utförare som uppfyller kraven i förfrågningsunderlaget. Kommunen ansvarar för att informera brukare, utförare och andra intressenter om valfrihetssystemet och tillhandahåller som regel tjänster i egenregi, men detta är inget krav så länge det finns externa utförare.

**Brukare** är en person som har ett biståndsbeslut hos kommunen och därmed rätten att nyttja en tjänst hos kommunen. I ett valfrihetssystem kan brukaren göra aktiva val av utförare eller placeras hos en utförare enligt kommunens icke-valsprincip.

**Utförare** är den som kvalificerar sig att erbjuda tjänster inom ramen för valfrihetssystemet. Utförare består av kommunens egenregi och externa utförare.

**Socialstyrelsen** har regeringens uppdrag att besluta om och fördela stimulansbidrag till kommunerna för att utreda, förbereda och utveckla valfrihetssystem. Socialstyrelsen har även regeringens uppdrag att utöva tillsyn av socialtjänstens verksamheter.

**Myndigheten för Vårdanalys** har till uppgift att ur ett patient-, brukar- och medborgarperspektiv följa upp och analysera verksamheter och förhållanden inom hälso- och sjukvården, tandvården samt verksamheter i gränssnittet mellan vård- och omsorg.

**Kammarkollegiet** har regeringens uppdrag att utveckla och ansvara för vägledning som stöd vid upprättande av valfrihetssystem. Upphandlingsstödet vid Kammarkollegiet har även ett uppdrag att upprätta och ansvara för driften av en nationell databas för annonsering av valfrihetssystem. På [www.valfrihetswebben.se](http://www.valfrihetswebben.se) finns samtliga annonser och förfrågningsunderlag till alla kommuners valfrihetssystem.

**Konkurrensverket** är sedan år 2009 tillsynsmyndighet över LOV. Tillsynen omfattar själva regelverket medan ansvaret för kvalitetsfrågor i verksamheten ligger på kommunen och annan kvalitets-tillsyn ligger på Socialstyrelsen.

**Tillväxtverket** har regeringens uppdrag att informera om LOV till potentiella och befintliga leverantörer av omsorg, hälso- och sjukvård för att stimulera fler leverantörer inom sektorn och möjliggöra en mångfald av aktörer.

### 3 Begreppsdefinitioner

Begrepp kan ibland ha olika innebörd beroende på vem som är kommunikatör och i vilken kommun det används. Här följer en kort beskrivning av ett antal vanligt förekommande begrepp och hur de används i denna rapport.

Det finns flera olika begrepp för **valfrihetssystem**. Inom hälso- och sjukvården används vanligen begreppet vårdvalssystem och inom kommunal verksamhet används oftast begreppet valfrihetssystem. Med valfrihetssystem menas i denna rapport rätten att välja mellan utförare som ingår i ett av kommunen beslutat valfrihetssystem.

Med insatser från **hemtjänsten** avses individuellt behovsprövade insatser till personer 65 år och äldre eller personer med funktionshinder upp till 65 år som får bistånd med stöd av socialtjänstlagen, 4 kap. 1 §, i form av service och personlig omvårdnad i den enskildes ordinarie boende eller motsvarande. I några kommuner används begreppet hemvård i stället för hemtjänst.

**Serviceinsatser** avser det område inom hemtjänsten som inrymmer praktisk hjälp med bostadens skötsel, hjälp med inköp, ärenden på post och bank, tillredning av måltider samt distribution av färdiglagad mat.

**Personlig omvårdnad** avser de insatser inom hemtjänsten som behövs för att tillgodose en persons fysiska, psykiska och sociala behov. Detta kan till exempel innebära hjälp vid måltider, på- och avklädning, förflyttning, personlig hygien och övriga insatser som behövs för att bryta isolering eller för att den enskilde ska känna sig trygg och säker i det egna hemmet.

**Hemsjukvård** avser insatser enligt HSL. Hemsjukvård innebär enligt Socialstyrelsen: "hälso- och sjukvård när den ges i patientens bostad

eller motsvarande och där ansvaret för de medicinska åtgärderna är sammanhängande över tiden.” Dessa åtgärder och insatser ska ha föregåtts av vård- och omsorgsplanering. Drygt hälften av landets landsting har slutit avtal med sina kommuner om att kommunerna tar över ansvaret för hemsjukvården.

I ett antal kommuner tillämpas något som kallas **förenklad biståndsbedömning**. Det innebär att ansökan om bistånd förenklats så att bland annat vissa åldergrupper kan erhålla ett antal timmar hemtjänst per månad utan att det föregås av en formell biståndsprövning. Den förenklade biståndsbedömningen sker utan att brukaren och biståndshandläggaren träffas men brukaren har alltid rätt att begära en formell biståndsprövning. Även brukare med förenklad biståndsbedömning ingår i rapportens statistikunderlag.

## 4 Nuläget

I detta kapitel beskrivs rådande marknadsförhållanden för tjänster som omfattas av LOV i kommunerna där områden som är intressanta ur konkurrenssynpunkt särskilt kommer att belysas.

### 4.1 Reformens genomförande

Införande av valfrihetsystem enligt LOV är frivilligt för kommunerna. Den sista december 2011 hade 138 av landets 290 kommuner lagt upp minst ett förfrågningsunderlag på valfrihetswebben. I en nyligen publicerad rapport från Tillväxtverket framkommer att det främsta skälet till tillämpningen av LOV är att kommunerna vill öka brukarens valmöjlighet och inflytande. Andra anledningar är att kommunen vill förbättra egenregi i både kvalitets- och effektivitets-hänseende samt att stimulera det lokala näringslivet.<sup>1</sup>

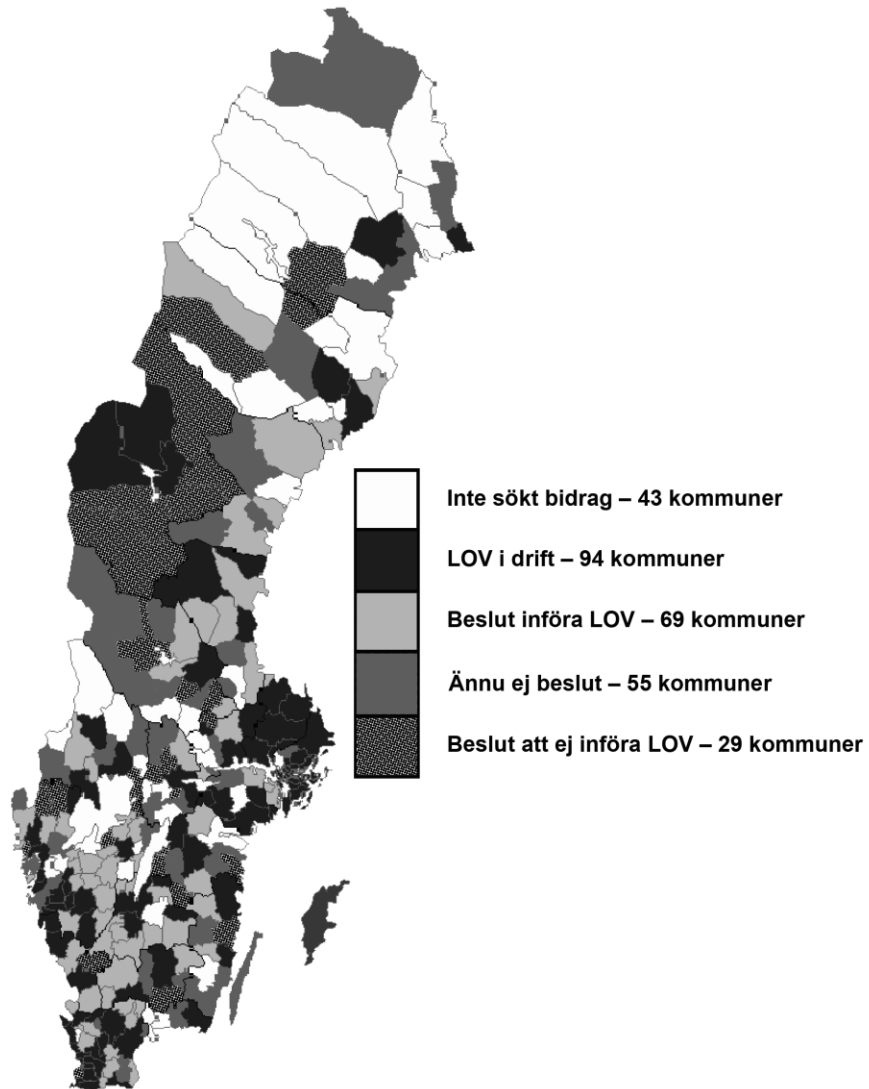
Valfrihetssystem har införts inom totalt 23 tjänsteområden men omfattningen skiljer sig åt mellan kommunerna. De största områdena är hemtjänst, ledsagning, avlösning samt daglig verksamhet. Många utförare som arbetar med hemtjänst erbjuder även ledsagning och avlösning.

Bild 2 visar beslutsläget gällande valfrihetssystem i kommuner som erhållit stimulansbidrag

---

<sup>1</sup> Tillväxtverket (2011a) s 21

**Bild 2: Beslutsläge 2011**



Källa: Sveriges Kommuner och Landsting

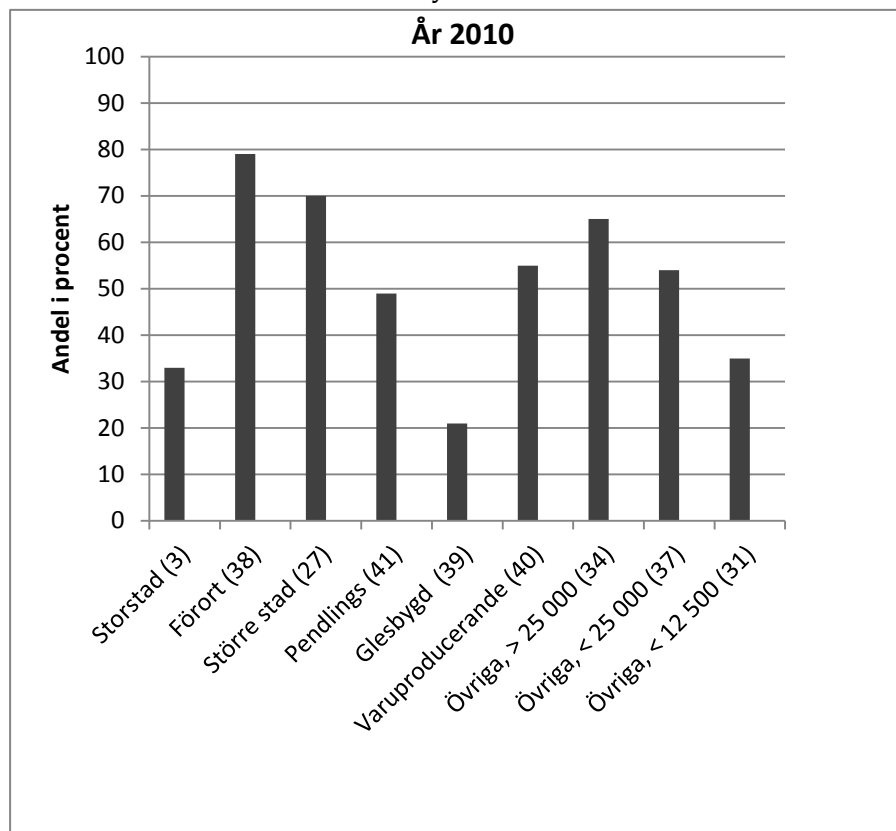
De kommuner som har ett valfrihetssystem i drift<sup>2</sup> eller har beslutat att införa ett valfrihetssystem skiljer sig från de kommuner som valt att inte införa valfrihetssystem eller fortfarande utreder om LOV ska tillämpas.

Sammantaget visar resultaten i diagram 1 att kommungrupperna *Glesbygd* och *Övriga kommuner med mindre än 12 500 invånare* samt *Storstad* har lägst andel kommuner med valfrihetssystem i drift eller som beslutat att införa valfrihetssystem. I kommungruppen *Storstad* ingår endast tre kommuner, Stockholm, Göteborg och Malmö där endast Stockholm har ett valfrihetssystem i drift. Malmö har beslutat att inte införa valfrihetssystem medan Göteborg sökt och erhållit stimulansbidrag under 2011 för att utreda frågan.

---

<sup>2</sup> *LOV i drift* enligt Socialstyrelsens definition: Att kommunen har förfrågningsunderlaget på [www.valfrihetswebben.se](http://www.valfrihetswebben.se), att minst en extern utförare har blivit godkänd i systemet och att minst en person har utnyttjat sin valfrihet och valt en extern utförare.

**Diagram 1: Kommuner som har valfrihetssystem i drift eller beslutat att införa valfrihetssystem<sup>3</sup>**



Källa: Socialstyrelsen (2010b). Bearbetad av Konkurrensverket.

#### 4.1.1 Hälften av landets brukare inom hemtjänsten omfattas av LOV

De kommuner som har ett valfrihetssystem i drift och antalet brukare som omfattas av LOV har ökat mellan åren 2009 till 2011.

<sup>3</sup> Kommunerna uppdelade i kommungrupper enligt Sveriges Kommuner och Landstings kommungruppsindelning.

Tabell 1 visar preliminära beräkningar av denna utveckling samt hur stor del av hemtjänsten som utförs av externa utförare.

**Tabell 1: Utveckling av valfrihetssystem i drift och andel av hemtjänsten som utförs av externa utförare**

	2009	2010	2011	Förändring 2009-2011
Antal kommuner	32	66	94	62
Antal brukare i hemtjänst ordinärt boende	48 411	68 495	80 493	32 082
Andel av hemtjänst som utförs av externa utförare (%).	21	23	*	2

Källa: Socialstyrelsen (2010a), (2011a). Bearbetad och kompletterad av Konkurrensverket

\*Informationen är inte tillgänglig för 2011

Vid utgången av 2011 omfattades ungefär hälften av alla brukare inom hemtjänsten av LOV.<sup>4</sup> I tabell 1 framgår att antalet kommuner med valfrihetssystem i drift tredubblades mellan 2009 och 2011 medan antalet brukare som omfattades ökade med omkring 66 procent. Att brukarantalet ökar i lägre grad än antalet kommuner är en indikation på att de kommuner som var tidigt ute med valfrihetssystem är större kommuner med ett stort antal brukare medan de som tillkommit under 2010 och 2011 är mindre kommuner med litet brukarunderlag.

Kommunerna med valfrihetssystem i drift använder olika ersättningsystem. Av tabell 2 framgår kommunernas olika ersättningsmodeller. Den vanligaste ersättningsmodellen är att utförarna får ersättning för utförd tid. Inom ramen för ersättningsmodellerna har ett dussin kommuner en differentierad ersättning mellan dag-, kväll- eller nattinsatser.

<sup>4</sup> Socialstyrelsen (2011a) s 40

**Tabell 2: Ersättningsmodeller fördelade efter antalet kommuner, oktober 2010**

<b>Modell</b>	<b>Förklaring av modellerna</b>	<b>Kommuner</b>
Utförd tid	Ersättning utgår enligt faktiskt utförd tid	46
Beviljad tid	Ersättning utgår enligt antal biståndsbedömda timmar	16
Insats	Ersättning enligt en förutbestämd nivå på tjänsten	4

Källa: Sveriges Kommuner och Landsting (2011a)

Kommunerna anger i förfrågningsunderlaget hur utförarna ska rapportera tid. I vissa kommuner rapporterar utföraren tiden manuellt medan det i andra kommuner registreras och mäts elektroniskt exempelvis via streckkoder hos brukarna.

Utförarna anser att såväl flexibilitet och anpassning till kundönskemålen blir lättare om man har ett uppdrag via beviljad tid än om uppdraget är att utföra vissa bestämda åtgärder.<sup>5</sup>

## 4.2 Utförare och potentiella inträdeshinder

En förutsättning för att det ska finnas goda konkurrensförhållanden på en marknad är att det finns många säljare och köpare med fullständig information om kvalitet på de varor och tjänster som bjuds ut. Tabell 3 nedan visar utvecklingen av antalet utförare mellan år 2009 och 2010.

---

<sup>5</sup> Sveriges Kommuner och Landsting (2010) s 12

**Tabell 3: Utveckling av antalet externa utförare i kommuner med valfrihetssystem i drift**

	2009	2010	Förändring 2009-2010
Antal externa utförare	506	687	181

Källa: Socialstyrelsen (2010b). Bearbetad av Konkurrensverket

Från införandet av valfrihetssystem har antalet externa utförare ökat med 36 procent. En väl fungerande konkurrens kan även uppnås med ett mindre antal aktörer så länge det finns möjlighet för nya aktörer att få tillträde till marknaden.<sup>6</sup> Det är därför viktigt att det inte finns några onödiga hinder för att göra in- eller utträde.

Inom forskningen identifieras ett antal generella inträdeshinder som påverkar företag i flertalet branscher. Dessa definieras ofta som skalekonomiska fördelar, produktdifferentiering, kapitalbehov, marknadsföringskostnader, licensiering, patent samt forskning och utveckling.<sup>7</sup> I de tjänster som omfattas av LOV måste utföraren för att bli godkänd och därmed kunna bedriva verksamhet, uppfylla kraven och villkoren i förfrågningsunderlaget.

#### 4.2.1 Förfrågningsunderlaget styr

Kommunen beslutar om innehållet i förfrågningsunderlaget. Det gäller vilka krav som ställs på utföraren och vilken icke-valsprincip samt ersättningsmodell som tillämpas.

---

<sup>6</sup> Anell (2010) s 190

<sup>7</sup> Carlton och Perloff (2004), McAfee m fl (2003)

### Proportionerliga krav gentemot verksamhetens syfte

Kommunen ska behandla alla ansökningar från utförare om att delta i valfrihetssystemet lika i alla skeden av förfarandet. För att utföraren ska bli godkänd ställer kommunerna en mängd krav i förfrågningsunderlaget. Kravspecifikationen gäller bland annat vilka verksamheter som ska omfattas av uppdraget, till exempel hemtjänst, daglig verksamhet eller familjerådgivning.

I kravspecifikationen finns även olika krav på kvalitetsarbete med möjlighet till sanktioner eller uppsägning av avtalet om kraven inte efterlevs. Samtliga kommuner ställer även krav på utbildning och erfarenhet för de personer som leder utförarverksamheten. Det ställs även krav på att utföraren har ett system för måluppfyllelse eller att utföraren måste ansluta sig till befintliga IT-system som beställaren tillämpar.<sup>8</sup> De krav som kommunen kan ställa på utförarna ska vara i *proportion* till verksamhetens syfte.

### Konkurrensneutral icke-valsprincip

Tabell 4 visar vilka icke-valsprinciper som tillämpas i kommuner med valfrihetssystem i drift. Vanligast är att egenregin tilldelas de brukare som inte väljer en utförare. Näst vanligast är någon form av turordningssystem bland de godkända utförarna.

---

<sup>8</sup> Vårdföretagarna (2010) s 28

**Tabell 4: Olika typer av icke-valsalternativ fördelade efter antal kommuner, oktober 2010<sup>9</sup>**

<b>Icke-valsalternativ</b>	<b>Förklaring av icke-valsalternativ</b>	<b>Kommuner</b>
Egenregi	Brukare blir tilldelad en utförare från egenregin	43
Turordning	Turordningslista där brukaren blir tilldelad den utförare som står först i turordningen	20
Närhetsprincip	Brukare blir tilldelad den geografiskt närmaste utföraren	5
Annan princip	Upphandlat ickeval enligt LOU eller ett rullande schema av utförare	3

Källa: Socialstyrelsen (2010b).

Eftersom merparten av kommunerna tillämpar egenregin som sitt icke-valsalternativ kan konkurrensneutraliteten ifrågasättas. När ickevalet fördelas till egenregin uppger externa utförare att de får problem att bli kända för brukarna och därmed nå stabil lönsamhet, något som även snedvrider konkurrenshållandena.<sup>10</sup>

#### Utformning av ersättningsmodell - en öppen process?

När kommunerna fastställer ersättningsnivån bör de göra en korrekt uppskattning av den faktiska kostnaden för att skapa ett konkurrensneutralt system som därmed ger samtliga utförare en rimlig ersättning. Tabell 5 visar hur ersättningsnivåer skiljer sig mellan uppdragstyper och om uppdraget avser tätort eller landsbygd.

<sup>9</sup> Fyra kommuner har olika ickevalsalternativ för olika tjänsteområden. Ett icke-valsalternativ kan vara tillämpat på serviceinsatser, ett annat för familjerådgivning och ytterligare ett för boendestöd.

<sup>10</sup> Socialstyrelsen (2010b) s 37, Vårdföretagarna (2011) s 20

**Tabell 5: Genomsnittlig ersättningsnivå inom hemtjänsten (lägsta och högsta ersättningsnivå inom parentes)<sup>11</sup>**

Uppdrag	Ersättningsnivå kr/tim		Antal kommuner
Tätort Service	298	(215-385)	63
Tätort Omsorg	333	(253-437)	55
Landsbygd Service	345	(293-420)	28
Landsbygd Omsorg	379	(305-446)	31

Källa: Sveriges Kommuner och Landsting (2011a)

De parametrar som kommuner bör beakta när de fastställer ersättningsnivån är bland annat personalkostnader, övriga kostnader som inbegriper hyra och material, administrations- och ledningskostnader samt kringtid. Inom hemtjänsten innebär kringtid all tid som inte tillbringas med brukaren.<sup>12</sup> En uppfattning som förekommer bland utförarna är bristande transparens vad gäller beräkning av ersättningsnivåerna vilket medför ett ifrågasättande av den ekonomiska likabehandlingen.<sup>13</sup>

#### Inträdeshinder och hot mot konkurrensneutralitet i kommunens förfrågningsunderlag?

De tre delarna i förfrågningsunderlaget; kravspecifikationen, icke-valsprincipen och ersättningsmodellen har i tidigare studier visat sig ha påverkan på nyetablering av utförare.<sup>14</sup> Det är därför intressant att vidare studera hur utformningen av dessa faktorer kan fungera

<sup>11</sup> Ersättningen skiljer mellan externa utförare och egenregin. Detta beror bland annat på att egenregin ofta har tillgång till så kallade fria nyttigheter. Det är exempelvis administrativa tjänster som egenregin har tillgång till men inte behöver betala för.

<sup>12</sup> Sveriges Kommuner och Landsting (2009c) s 13-ff

<sup>13</sup> Vårdföretagarna (2011) s 20

<sup>14</sup> Lundvall (2011), Lundvall (2010), Konkurrensverket (2010), Socialstyrelsen (2010b), Tillväxtverket (2010b) och Anell (2009)

som inträdeshinder för nya utförare. Ur konkurrenshänseende är det även intressant att analysera hur dessa faktorer påverkar konkurrensneutraliteten inom de tjänster som omfattas av LOV.

#### 4.2.2 Relevanta men svåröverskådliga förfrågningsunderlag

Socialstyrelsen gjorde 2010 en genomgång av alla förfrågningsunderlag på valfrihetswebben. De fann att en majoritet av förfrågningsunderlagen innehöll relevanta och realistiska kvalitetskrav som kommunerna kan följa upp. Däremot var flera förfrågningsunderlag mycket omfattande och svåröverskådliga.

Om förfrågningsunderlaget är långt, krångligt och hänvisar till flera olika källor kan det vara problematiskt att tillgodogöra sig informationen. Tänkbara konsekvenser kan bli att en del potentiella utförare avstår från att gå in i valfrihetssystemet eller att de inte är införstådda med vilka åtaganden ett inträde medför, särskilt då en stor del av de externa utförarna är små företag. Med anledning av detta bör förfrågningsunderlagets utformning studeras vidare för att analysera dess påverkan på etableringsmöjligheterna.

#### 4.2.3 Osäkerhet i avtalen

De flesta kommuner har i förfrågningsunderlaget formulerat möjligheten att med ett visst varsel genomföra ändringar i löpande avtal. Dessa ändringar kan röra förändrade ersättningsnivåer, nya krav eller lokala beslut om att valfrihetssystemet ska avvecklas. Tidsgränserna för förändring av avtalen skiljer sig åt mellan kommunerna. Korta ändringsperioder kan ses som osäkerhet i

systemet och därmed leda till att en del utförare väljer att stå utanför.<sup>15</sup>

Många av de stöd- och omsorgstjänster som omfattas av LOV i kommunerna är sådana där brukarna efterfrågar kontinuitet och långsiktighet i utförandet. Detta innebär att kommunerna ställer krav på att utföraren har ett långtgående ansvar för sina brukare och sin verksamhet. I praktiken innebär det att en utförare inte kan avsluta sina pågående insatser utan en lång uppsägningstid för avtalet.

Möjligheterna att köpa och sälja en verksamhet eller ett bolag kan påverka förutsättningarna för att en marknad ska kunna fungera väl. Försäljning av verksamhet inom ett valfrihetssystem är ofta reglerat i förfrågningsunderlagen och innebär ofta att kommunen måste godkänna en försäljning och den nya utföraren innan försäljning kan ske. Därför är det av vikt att analysera hur möjligheten till bolags- eller verksamhetsöverlåtelse påverkar konkurrensförhållandena samt hur varseltider för uppsägning eller förändring av avtal påverkar etableringsmöjligheterna.

#### 4.2.4 Få kommuner samverkar när de tar fram förfrågningsunderlagen

I dagsläget har sju kommuner samverkan kring förfrågningsunderlagen i valfrihetssystemet.

Kommunal samverkan är något som särskilt efterfrågats av utförare, då liknande förfrågningsunderlag mellan kommunerna underlättar förståelsen för vilka krav, regler och ersättningssystem som gäller även över kommungränserna.<sup>16</sup> Det finns därför anledning att vidare

---

<sup>15</sup> Mattisson (2011) s 42-43, Tillväxtverket (2010b) s 18

<sup>16</sup> Tillväxtverket (2010b) s 21

analysera hur den kommunala samverkan inom förfrågningsunderlagen kan påverka etableringsmöjligheterna.

#### 4.2.5 Problem att införa valfrihetssystem i 22 kommuner

I nuläget har 22 kommuner som infört valfrihetssystem trots annonsering i mer än sex månader inte kunnat starta systemet operativt eftersom de inte fått några intresserade externa utförare. Sju av dessa kommuner har annonserat sedan 2010. Av dessa sju är tre glesbygdskommuner. Faktorer som kan ha betydelse är hur kommunerna skiljer sig åt i befolkningsstruktur, socioekonomi och ersättningsnivån i valfrihetssystemet. Det är därför viktigt att det lokalt skapas former för fortlöpande dialog kring hur systemen utformas och att kommunerna är intresserade av att ta del av utförarnas erfarenheter. Skillnaderna mellan kommunerna kan vara helt avgörande för var en ny utförare väljer att etablera sig. En fördjupad analys av hur kommunernas karaktäristika påverkar konkurrensförhållandena inom valfrihetssystem är därför av intresse.

### 4.3 Mångfald av utförare

En effekt av goda konkurrensförhållanden är att det uppstår en mångfald av utförare på marknaden. Mångfald innebär att det finns flera utförare men även att utförarna skiljer sig åt. Tillväxtverket har kartlagt företag som var verksamma i valfrihetssystem mellan åren 2008 och 2011 i 39 kommuner och fann att antalet företag ökade med närmare 30 procent och att några stora aktörer etablerade sig i ett flertal kommuner.<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> Tillväxtverket (2011c) s 1

I en annan rapport fann Tillväxtverket att företag som återfanns i fler än sju kommuner 2010 var Attendo Care (23), Carema (18) och Omsorgshuset i Stockholm (8).<sup>18</sup>

I glesbygden är det främst lokala, små företag som driver verksamhet. Nio av tio vårdföretag har färre än tio anställda. Två av tre kommuner som infört valfrihetssystem menar att det har haft en positiv påverkan på småföretagsamheten i kommunen.<sup>19</sup>

Oftast är det kvinnor som själva arbetat inom offentlig vård och omsorg som startar upp företag inom hemtjänsten. Enligt Svenskt näringsliv har nästan 80 procent av företagen inom valfrihetssystem en kvinna antingen som ägare eller VD.<sup>20</sup> Det kvinnliga företagandet är därför betydligt högre inom valfrihetssystem än i andra branscher. Vidare visar Svenskt Näringsliv att nyföretagsamheten för kvinnor inom vård och omsorg är högre i kommuner som infört valfrihetssystem än i kommuner utan.<sup>21</sup>

Ur ett mångfaldsperspektiv är det intressant att vidare studera utvecklingen av antalet utförare, hur marknadsandelarna fördelas och förekomsten av olika bolagsformer och andra driftsformer.

#### 4.3.1 Få utförare med olika profiler

Mellan åren 2009 och 2010 har det varit en positiv utveckling av antalet utförare inom de kommuner som har valfrihetssystem i drift. Trots ökningen av antalet utförare finns det förhållandevis få utförare med särskild profilinriktning på sin verksamhet, något som framgår av tabellen nedan.

---

<sup>18</sup> Tillväxtverket (2011b) s 2

<sup>19</sup> Tillväxtverket (2010a), Vårdföretagarna (2011) s 7

<sup>20</sup> Svenskt Näringslivs (2010) s 8

<sup>21</sup> Svenskt Näringsliv (2011) s 10-11

**Tabell 6: Utveckling av antal kommuner utan utförare med profilinriktning**

	<b>LOV 2009</b>	<b>LOV 2010</b>	<b>Förändring 2009-2010</b>
Antal kommuner med valfrihetssystem i drift	32	66	34
Antal kommuner utan utförare med profilinriktning	15	32	17

Källa: Socialstyrelsen (2010b). Bearbetad av Konkurrensverket

Av de kommuner som hade valfrihetssystem i drift 2009 hade 46 procent av kommunerna ingen utförare med profilinriktning. Nästföljande år hade andelen ökat till 48 procent.

För de kommuner som har utförare med profilinriktning är de vanligast förekommande profilerna att erbjuda personal som talar andra språk än svenska. Det kan även vara att erbjuda ekologisk och närproducerad mat samt matlagning utifrån kulturperspektiv. Ett annat exempel är att utförare erbjuder service på de tider kunden önskar och med löfte om personkontinuitet.

Som komplement till profilinriktningar kan externa utförare erbjuda tilläggstjänster som egenregin inte kan tillhandahålla, exempelvis massage eller städtjänster. Färre än hälften av hemtjänstföretagen sålde någon form av tilläggstjänst.<sup>22</sup> Den grupp som i förhållandevis stor utsträckning har hemtjänstinsatser är personer 75 år och äldre, vilket sammanfaller med den grupp som i störst utsträckning använder RUT-avdraget.<sup>23</sup>

Tilläggstjänster inom ramen för RUT-avdraget kan därför bli ett komplement till insatser inom hemtjänsten och en möjlig ingång till hemtjänsten för nya utförare.

<sup>22</sup> Tillväxtverket (2010b) s 14

<sup>23</sup> SCB (2011) s 4

Eftersom nästan hälften av kommunerna år 2010 meddelar att de har utförare utan någon profilinriktning är det intressant att följa utvecklingen av utförare med profilinriktningar. Vidare är det intressant att undersöka hur de olika profilinriktningarna skiljer sig åt, i vilken utsträckning tilläggstjänster erbjuds och hur dessa tilläggstjänster kan fungera som en "inkörsport" till tjänster som omfattas av LOV.

#### 4.4 Brukarens val

Ett fungerande valfrihetssystem med en väl fungerande konkurrens förutsätter personer som gör aktiva val. Brukarnas agerande och val blir därför en central del för att få till stånd ett fungerande valfrihetssystem. För att brukaren ska vara intresserad av att byta utförare måste denne erbjudas något som han eller hon inte redan har eller är missnöjd med hos befintlig utförare.

##### 4.4.1 Aktiva brukare behöver bra information!

Information om de olika utförarna kan ges på olika sätt men ska vara konkurrensneutral. Enligt LOV ska informationen vara saklig, relevant, jämförbar, lättförståelig samt lättillgänglig. Exempelvis kan informationen ges via kommunens hemsida, broschyrer, biståndshandläggare, muntlig information via "lotsar" eller särskilda informationsmöten. Rutiner för hur detta ska ske i respektive kommun framgår i hälften av kommunernas förfrågningsunderlag.<sup>24</sup>

I en studie framgår att informationen om olika utförare bör vara kortfattad och lyfta fram skillnaderna vilket underlättar för brukarna att välja utförare. Behovet av enkel information understryks ytterligare av att det kan vara brådskande att välja utförare till exempel i samband med utskrivning från sjukhusvård. Många brukare har

---

<sup>24</sup> Socialstyrelsen (2010b) s 31

också svårt att välja beroende på funktionsnedsättning. I en av studierna tillfrågas de äldre direkt om vilken information de vill ha i samband med valet. Av svaren framgår att äldre vill veta hur hemtjänsten kommer att fungera i vardagen, till exempel om personalen kommer den tid som bestämts. Det framkommer även att informationens innehåll och layout påverkar tillgängligheten.<sup>25</sup>

Informationen till brukaren är alltså en viktig parameter att studera. Dels är det intressant att veta hur kommuneras informationskanaler ser ut och hur dessa påverkar brukarens val. Det är även intressant att belysa om och hur olika kommuner arbetar för att öka andelen brukare som gör aktiva val.

#### 4.4.2 En av fem brukare väljer extern utförare

Hur konkurrensutsättningen sker i den kommunala hemtjänsten har tidigare studerats av Konkurrensverket. I rapporten framgick att det främst var nya brukare som gjorde aktiva val. De brukare som redan hade en pågående insats vid valfrihetssystemets införande valde sällan en ny utförare. Brukarens första val blir därför betydelsefullt då omval sällan sker. Incitamenten för omval upplevdes som alltför svaga och brukaren gav uttryck för en upplevd trygghetskänsla i det kända och otrygghet i det okända.<sup>26</sup>

I de kommuner som hade valfrihetssystem i drift under 2009 och 2010 hade något mer än var femte brukare valt en extern utförare. Det finns en stor variation mellan kommunerna i vilken utsträckning brukarna väljer externa utförare.<sup>27</sup>

---

<sup>25</sup> Socialstyrelsen (2011b)

<sup>26</sup> KPMG (2009) s 16-17

<sup>27</sup> Sveriges Kommuner och Landsting (2009b) s31, kolada.se 2011-12-27, Socialstyrelsen (2010b)

En central komponent i ett valfrihetssystem är att brukaren under tiden som insatserna pågår ska ha möjlighet till att byta utförare. Varannan kommun uppger att de har brukare som bytt utförare det senaste halvåret. I majoriteten av förfrågningsunderlagen framgår rutiner för detta samt brukarens uppsägningstid, som kan variera mellan fem dagar och en månad. I några förfrågningsunderlag har kommunerna uppgett att brukaren endast har rätt till två omval under en viss tid. I nästan samtliga förfrågningsunderlag framgår rutiner för om den biståndsberättigade får ändrade behov.<sup>28</sup> Enligt en studie i Stockholms stad av gruppen äldre med hemtjänst har merparten av brukarna begränsningar i att kunna uppfatta och hantera information. En dryg tredjedel bedömdes klara av detta och endast drygt hälften kände till möjligheten att själv välja utförare.<sup>29</sup>

För vidare studier är det av vikt att få en bättre bild av brukarens valsituation. Då det saknas uppgifter om antalet brukare som gör aktiva val av egenregin och omval kommer detta att behandlas i den kommande studien. Det är även av vikt att få bättre kännedom om brukarna vad gäller deras förmåga att välja vilket är en förutsättning för ett fungerande valfrihetssystem.

## 4.5 Konkurrensneutralitet

Införandet av ett valfrihetssystem innebär ett problem med konkurrensneutralitet då kommunen får rollen både som beställare och utförare. För att skapa en konkurrensneutral marknad är det viktigt att kommunen skiljer på dessa roller.

Om kommunen inte kan hantera sin roll som beställare och utförare på ett konkurrensneutralt sätt riskerar detta att leda till försämrade

---

<sup>28</sup> Socialstyrelsen (2010b) s 31

<sup>29</sup> Meinow m.fl (2011)

etableringsmöjligheter för externa utförare och att redan verksamma utförare trängs ut från marknaden.

Det finns svårigheter med att uppnå total konkurrensneutralitet mellan egenregi och externa utförare. Detta beror bland annat på grundläggande skillnader vad gäller finansiering, riskprofil och avkastningskrav. Den största skillnaden är att egenregi har ekonomiska förutsättningar som skiljer sig från externa utförare på ett fundamentalt sätt. Exempelvis kan egenregi inte gå i konkurs varför kunder och potentiella handelspartners kan uppleva det som mindre riskfyllt att interagera med en offentlig aktör än med privata konkurrenter.<sup>30</sup>

#### 4.5.1 Biståndshandläggarens nya roll

Kommunens biståndshandläggare får en ny roll i och med införandet av valfrihetssystem. Denne ska informera och vara brukaren behjälplig i valet av utförare utan att gynna någon särskild utförare. I en rapport framgår att såväl egenregi som de externa utförarna ifrågasätter om tilldelningen alltid är objektiv.<sup>31</sup> En brukarundersökning gjord inom hemtjänsten i Stockholm visar att biståndshandläggaren kan påverka valet. I de fall där brukaren fick stöd i valet av biståndshandläggaren valde 60 procent egenregi. I de fall där anhörig eller god man var behjälplig i valet valde 60 procent en extern utförare.<sup>32</sup> Detta illustrerar biståndshandläggarens nya informationsroll som ställer krav på neutralitet. Biståndshandläggarens nya roll kan påverka brukarens agerande i valsituationen varför det är intressant att vidare studera.

---

<sup>30</sup> Konkurrensverket (2009) s 53

<sup>31</sup> Sveriges Kommuner och Landsting (2010) s 12

<sup>32</sup> Vårdföretagarna (2010) s 17

#### 4.5.2 Likvärdig uppföljning

Kommunerna är enligt huvudmannskapet ansvariga för att tillhandahålla god kvalitet i sina verksamheter. Detta innebär att de är skyldiga att följa upp och försäkra sig om att verksamheterna utför sitt arbete i enlighet med förfrågningsunderlaget. Kommunerna har kommit olika långt i arbetet med att skapa rutiner och system för att regelbundet granska utförarnas verksamhet och att de uppfyller de krav som ställs.<sup>33</sup> I detta hänseende är det av vikt att kommunerna granskar samtliga utförare, såväl egenregi som externa utförare, på ett likvärdigt sätt. Studier inom området har visat att uppföljningen blir tydligare när det finns flera utförare inom verksamheten.<sup>34</sup> Detta är något som är intressant att belysa ytterligare i den kommande studien då det är av betydelse för en konkurrensneutral marknad.

---

<sup>33</sup> Sveriges Kommuner och Landsting (2009a) s 74

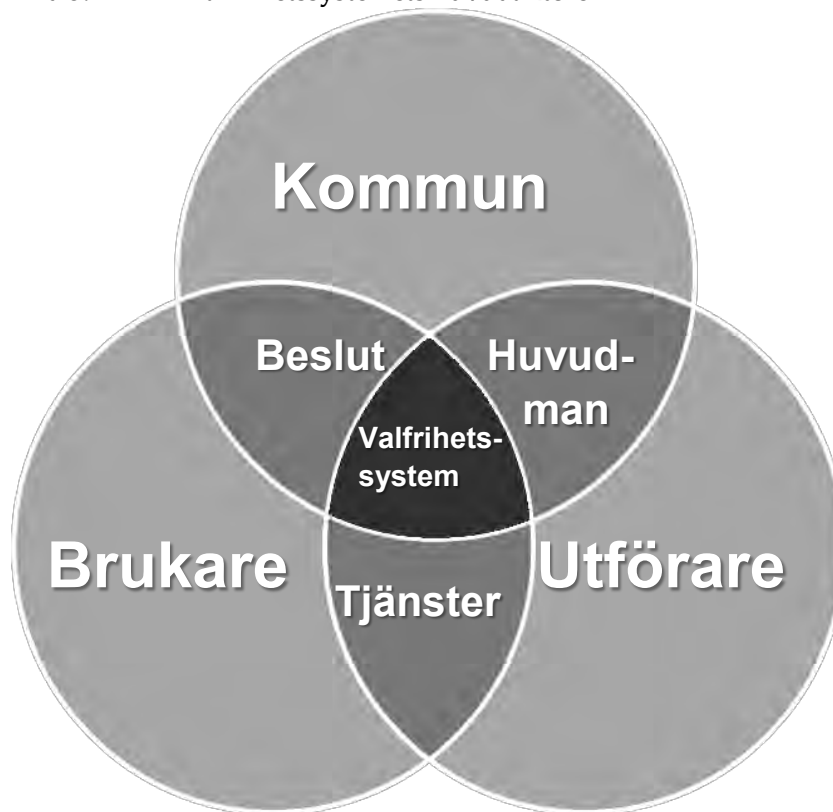
<sup>34</sup> Anjou (2011) s 217-218

## 5 Frågor för slutrapporten

I denna delrapport har Konkurrensverket gjort en kortfattad genomgång av bakgrundsfaktorer som påverkar konkurrensförhållandena i de kommuner som har infört valfrihetssystem. För att utföra uppdraget bedömer Konkurrensverket att det krävs en inventering och ytterligare komplettering av befintlig kunskap. Ambitionen med den kommande slutrapporten är att minska kunskapsluckorna och därmed kunna ge en bild av konkurrensförhållandena inom de tjänster som omfattas av LOV i kommunerna. Så långt det är möjligt kommer data att beskrivas och analyseras på kommunnivå.

Inom de tjänster som omfattas av LOV går det inte att studera konkurrensförhållandena helt isolerat. Den vidare studien kommer därför att ske utifrån interaktionen mellan de tre huvudaktörerna – kommun, brukare och utförare som illustreras i bild 3.

**Bild 3: Valfrihetssystemets huvudaktörer**



Särskilda utredningsinsatser kommer därmed att vidtas inom följande områden:

### 5.1 Kartläggning av reformens genomförande

En kartläggning av reformens genomförande i kommunernas verksamhet sedan lagen infördes ska göras. Områden som kommer att studeras särskilt är hur kommunernas olika förutsättningar och karaktäristika påverkar införandet av valfrihetssystem.

## 5.2 Inträdeshinder

En kartläggning och en analys av huruvida förfrågningsunderlagen, osäkerhet i avtalen samt om olika kommunkaraktäristika fungerar som inträdeshinder för nya utförare kommer att genomföras.

## 5.3 Mångfald av utförare

En kartläggning och analys av styrkeförhållandena mellan utförare samt hur utförarna skiljer sig åt kommer att genomföras.

## 5.4 Brukarens val

Vilka faktorer som styr brukarens val av utförare kommer att undersökas. Vidare studeras vilken roll information och dess utformning har för brukarens möjlighet att göra ett aktivt val. Ambitionen är att kunna analysera brukarens aktivitet kontra passivitet inför det första valet samt under pågående insatsperiod.

## 5.5 Konkurrensneutralitet

En sammantagen bild av hur marknaden fungerar ur konkurrens-hänseende och påverkas av att kommunen agerar både som beställare och utförare ska tas fram. Särskilt fokus kommer läggas på kommunens hantering av icke-valsprincipen och utformning av informationsinsatser. Likaså kommer särskilt fokus att riktas mot analys av hur kommunen hanterar ansvaret att följa upp och utvärdera samtliga utförare på ett konkurrensneutralt sätt. Slutligen kommer även eventuella konkurrensnedvridningar mellan olika externa utförare att analyseras.

## 6 Metod för den kommande studien

Utifrån det uppdrag som Konkurrensverket har mottagit från regeringen är det nödvändigt att studien genomförs utifrån en kvalitativ, kvantitativ och deskriptiv grund. Samråd och samverkan kommer att ske kontinuerligt med Socialstyrelsen, Statskontoret, SKL, Tillväxtverket samt andra berörda myndigheter och organisationer.

Tabell 7 redogör för hur de olika analysområdena i slutrapporten kommer att studeras utifrån olika aspekter. Ett kryss i tabellen innebär att området kommer att studeras särskilt under valt analysområde. Exempelvis kommer analysen av inträdeshinder bland annat att utgå från förfrågningsunderlagen, genomförda informationsinsatser och kommunkaraktäristika.

Tabell 7: Analysområden för slutrapporten

Variabler	Inträdes- hinder	Mång- fald	Brukarens val	Konkurrens- neutralitet
Förfrågningsunderlag	X	X	X	X
Information	X	X	X	X
Kommunkaraktäristika	X	X		X
Tilläggstjänster		X	X	X
Profilinriktning		X	X	
Brukarens aktivitet		X	X	

## 6.1 Datainsamling

Konkurrensverket kommer i den mån det är möjligt att använda sig av tillgänglig statistik och data som publicerats av andra myndigheter, organisationer och företag. Dessa data kommer eventuellt att kompletteras med egna datainsamlingar. Data kommer att analyseras utifrån olika utgångspunkter för att finna samband och kunna dra generella slutsatser.

## 6.2 Kommunstudier

För att få en bättre inblick i hur konkurrenssituationen ser ut i kommunerna kommer ett antal kommunstudier att genomföras. I samband med studierna kommer relevanta uppgifter att samlas in och berörda tjänstemän och utförare kommer att intervjuas.

Urvalet av kommuner kommer att ske bland annat utifrån kommunernas geografiska belägenhet och socioekonomiska variabler.

## Referenser

Anell, 2009, *Vårdval i primärvården- jämförelse av ersättningsprincipen och förutsättningar för konkurrens i sju landsting och regioner*, KEFU: Lund Skriftserie 2009:1

Anell och Paulsson, 2010, *Valfrihet och konkurrens i primärvården*, i Anell och Gertman (red.) *Vårdens utmaningar*. SNS välfärdsrapport 2010. SNS Förlag

Anjou Leif, 2011, *Kommunpolitikens handlingskraft. Det kommunpolitiska systemets ledning av kommunens utveckling och verksamhet, styrningens inriktning, styrningsintensitet och genomslagskraft*, Holmbergs, Malmö

Carlton, Perloff, 2004, *Modern Industrial Organization*, HarperCollins College Publishers, Fourth Edition

KPMG Bohlin AB, 2009, *Konkurrensutsättning inom hemtjänst och primärvården*, Rapport skriven på uppdrag av Konkurrensverket

Konkurrensverket, 2009, *Uppföljning och av vårdval i primärvården – förutsättningar och hinder*. Konkurrensverket delrapport 1, Konkurrensverkets rapportserie 2009:5

Konkurrensverket, 2010, *Uppföljning av vårdval i primärvården. Valfrihet, mångfald och etableringsförutsättningar*. Slutrapport Konkurrensverkets rapportserie 2010:3

Lundvall, 2010, *Vilken utformning av vårdvalssystem ger mest nyetablering? Erfarenheter från vårdvalsreformen inom primärvården*. Konkurrensverkets uppdragsforskning: 2010:4

Lundvall, Öhlin, Stefansdotter, 2011, *Inträdeshinder för privata vårdcentraler. Erfarenheter från valfrihetsreformen inom primärvården*. Konkurrensverkets uppdragsforskning: 2011:4

McAfee, Mialon, Williams, 2003, *What is a barrier to entry?* Mimeo, Dept of Economics, University of Texas

Meinow, Parker, Thorslund, 2011, Consumers of eldercare in Sweden: The semblance of choice, *Social Science & Medicine* 73 (2011) 1285-1289

Regeringens proposition 2008/09:29 Lag om valfrihetssystem

SCB, 2011, *Välfärd nr 2011*

Socialstyrelsen, 2010b, *Stimulansbidrag LOV. Slutrapport*, Artikelnr: 2010-12-5

Socialstyrelsen, 2010a, *Äldre – vård och omsorg 1 april 2010. Kommunala insatser enligt socialtjänstlagen och hälso- och sjukvårdslagen*. Artikelnr: 2011-10-10

Socialstyrelsen, 2011b, *Vad vill äldre veta. En sammanställning av studier om äldres val inom äldreomsorgen*, Artikelnr: 2011-6-33

Socialstyrelsen, 2011a, *Äldre- vård och omsorg 1 april 2011. Kommunala insatser enligt socialtjänstlagen och hälso- och sjukvårdslagen*. Artikelnr: 2012-1-6

Sveriges Kommuner och Landsting, 2009c, *Val av beräkningsmodeller och ersättningsnivå. Hemtjänst och särskilt boende*

Sveriges Kommuner och Landsting, 2009b, *Utvärdering av valfrihet i kommuner och landsting*

Sveriges Kommuner och Landsting, 2009a, *Valfrihetssystem-  
erfarenheter från ett antal kommuner och landsting*

Sveriges Kommuner och Landsting 2010, *Egenregi i valfrihetssystem -  
En studie av framgångsfaktorer för verksamhet i kommunal egenregi*

Sveriges Kommuner och Landsting, 2011b, *Erfarenheter av  
konkurrensutsättning. En forskningsöversikt*

Sveriges Kommuner och Landsting, 2011a, *Hemtjänstersättning 2011,  
Faktablad*

Svenskt Näringsliv, 2010, *Företagande med LOV*

Svenskt Näringsliv, 2011, *Fler företagssamma kvinnor i kommuner med  
LOV*

Tillväxtverket, 2010b, *Hur resonerar företagen om kundvalet.  
Intervjustudie med tretton företag inom primärvård och hemtjänst.  
Rapport 2010:0065*

Tillväxtverket, 2010a, *Vilka är företagen som erbjuder hemtjänst? Studie  
av företag i sex kommuner. Rapport 2010:0066*

Tillväxtverket, 2011c, *Ökning av antalet privata hemtjänstleverantörer,  
Faktablad 2011:0366*

Tillväxtverket, 2011b, *433 privata hemtjänstleverantörer i 63 kommuner  
med valfrihetssystem, Faktablad 2011:0367*

Tillväxtverket, 2011a, *En studie av kommuners och landstings  
utredningar och tjänsteutlåtanden kopplat till Lagen om valfrihetssystem  
(LOV), Rapport 2011:0114*

Vårdföretagarna, 2010, *Valfrihet inom vård och omsorg – nuläge och potential*, Capire Consulting AB

Vårdföretagarna, 2011, *Konkurrens på lika villkor? Erfarenheter inom äldreomsorgen*

[www.kolada.se](http://www.kolada.se) - Kommun- och landstingsdatabasen

[www.skl.se](http://www.skl.se) - Sveriges Kommuner och Landsting

[www.scb.se](http://www.scb.se) - Statistiska centralbyrån

**R**egeringen har gett Konkurrensverket i uppdrag att utvärdera konkurrensförhållandena i kommunernas valfrihetssystem som bedrivs inom ramen för lagen om valfrihetssystem (LOV). Detta är en delrapport och uppdraget i sin helhet kommer att redovisas till regeringen i januari 2013.

Syftet med denna rapport är att lägga en grund för det fortsatta utredningsarbetet genom att beskriva nuläget inom kommunernas valfrihetssystem och att identifiera områden som är särskilt intressanta att studera ur konkurrenssynpunkt. Hemtjänst är den vanligaste tjänsten där brukarna har möjlighet att välja mellan olika utförare. Antalet kommuner med valfrihetssystem har tredubblats under perioden 2009–2011.

KONKURRENSVERKETS RAPPORTSERIE 2012:1



**KONKURRENSVERKET**

Swedish Competition Authority

*Adress* 103 85 Stockholm

*Telefon* 08-700 16 00

*Fax* 08-24 55 43

konkurrensverket@kkv.se

[www.konkurrensverket.se](http://www.konkurrensverket.se)