



# Kommunernas valfrihetssystem

– med fokus på hemtjänst

Slutrapport

Rapport 2013:1



# Kommunernas valfrihetssystem

- med fokus på hemtjänst

Konkurrensverkets rapportserie 2013:1

Konkurrensverket januari 2013

Utredare: Per Jonsson (projektledare), Maria Carlander, Eric Frohm,  
Martina Henricson, Leif Nordqvist, Maria Sandberg

ISSN-nr 1401-8438

E-print, Stockholm 2013

Foto: Maskot/Matton

Illustrationer: Pictoform (sid 159-161)

## Förord

Regeringen har gett Konkurrensverket i uppdrag att följa upp och utvärdera konkurrensförhållandena i kommunernas valfrihetssystem.

Denna rapport utgör, tillsammans med delrapporten *Kommunernas valfrihetssystem – så fungerar konkurrensen* (2012:1) en slutredovisning av uppdraget.

Med hjälp av valfrihetssystem enligt lagen (2008:962) om valfrihetssystem (LOV) kan kommuner öppna för valfrihet och kvalitetskonkurrens inom en rad områden där kommunens egenregi tidigare varit det enda alternativet. Sedan lagen tillkom 2009 kan kommuninvånare i över 170 kommuner välja utförare inom totalt 23 olika tjänsteområden. Av dessa är hemtjänst det överlägset största området.

Vid införande av valfrihetssystem uppstår många frågor kring kommunens förmåga att hantera sin dubbla roll som dels beställare, dels utförare. Det är en stor utmaning för kommunen att agera konkurrensneutralt i de fall där den erbjuder konkurrensutsatt verksamhet inom områden där man samtidigt är beställare och huvudman.

I denna slutrapport besvarar Konkurrensverket uppdraget från regeringen genom beskrivningar och analyser av konkurrensförhållandena inom kommunernas valfrihetssystem, framför allt inom området hemtjänst. Dessutom presenterar rapporten en rad förslag för att förbättra möjligheterna till valfrihet och konkurrens.

I arbetet med slutrapporten har vi ägnat mycket tid åt intervjuer och personliga möten med kommunanställda i tio urvalskommuner. Vi har talat med verksamma och potentiellt verksamma externa utförare samt med brukare. Vi har även haft stor nytta av den kompetens som våra referensgrupper har bidragit med.

Jag vill rikta ett stort tack till alla som bidragit med sin tid, kunskap och information om kommunernas valfrihetssystem och därmed gjort denna rapport möjlig.

Stockholm i januari 2013

Dan Sjöblom  
Generaldirektör



# Innehåll

<b>Sammanfattning av de viktigaste åtgärdsförslagen .....</b>	<b>9</b>
<b>Summary of the most important recommendations .....</b>	<b>17</b>
<b>1 Inledning.....</b>	<b>25</b>
<b>2 Reformens genomförande.....</b>	<b>32</b>
2.1 Bakgrund till LOV .....	33
2.2 Valfrihetssystemens utbredning.....	35
2.3 Stor spridning i andel externa utförare .....	39
2.4 Ökad andel hemtjänst för externa utförare.....	41
2.5 Kommunens storlek och politiska majoritet påverkar valfriheten.....	42
2.6 Valfrihetssystem för särskilt boende.....	45
<b>3 Etableringsmöjligheter .....</b>	<b>46</b>
3.1 Egenregins kostnader grund för prissättning av tjänsten .....	47
3.2 Ersättningsmodell och ersättningsnivå påverkar etablering .....	54
3.3 Egenregin är det vanligaste icke-valsalternativet .....	59
3.4 Turordning som icke-val .....	61
3.5 Övriga icke-valsalternativ .....	65
3.6 Kommunsamarbeten efterfrågas.....	67
3.7 Kommunförutsättningar och förfrågningsunderlag påverkar etablering .....	69
<b>4 Mångfald .....</b>	<b>73</b>
4.1 Utförarnas spridning och organisationsform .....	73
4.2 Idéburna utförare.....	78
4.3 Utförarnas karakteristika.....	80



4.4	Utförarnas profilering .....	83
4.5	Tillhandahållande av tjänster utanför biståndsbeslutet .....	86
4.6	Kommuner som saknar externa utförare .....	89
4.7	Intervjuer med potentiella utförare.....	92
4.8	Intervjuer med godkända utförare.....	94
<b>5</b>	<b>Brukarnas val.....</b>	<b>96</b>
5.1	Kommunerna har olika sätt att informera brukare .....	96
5.2	Brukarna känner till valmöjligheten men få väljer .....	102
5.3	Personalkontinuitet viktigast för brukaren.....	105
<b>6</b>	<b>Konkurrensneutralitet .....</b>	<b>107</b>
6.1	Skilj på rollen som beställare och utförare .....	109
6.2	Observationer av organisationsmodeller .....	109
6.3	Politisk enighet om LOV skapar trygghet.....	112
6.4	Efterkalkyler av egenregins kostnader och intäkter .....	113
6.5	Hantering av egenregins ekonomiska resultat.....	115
6.6	Kommunerna har olika modeller för momskompensation.....	116
6.7	Kommunens arbete med information och uppföljning av valfrihetssystemet.....	118
<b>7</b>	<b>Samtliga åtgärdsförslag.....</b>	<b>126</b>
Bilaga 1	Begreppsdefinitioner .....	138
Bilaga 2	Regressionsanalys .....	143
Bilaga 3	Metod.....	150
Bilaga 4	Beskrivning av de utvalda kommunerna .....	161
Bilaga 5	Synpunkter på valfrihetssystem enligt LOV.....	170
	<b>Referenser .....</b>	<b>172</b>



## Sammanfattning av de viktigaste åtgärdsförslagen

I januari 2012 redovisade Konkurrensverket en delrapport *Kommunernas valfrihetssystem – så fungerar konkurrensen* (2012:1) till regeringen med syftet att lägga grunden för arbetet med denna slutrapport. I rapporten identifierade Konkurrensverket fem områden som tillsammans utgör grund för utvärderingen av konkurrensförhållandena i kommunernas valfrihetssystem:

- reformens genomförande
- etableringsmöjligheter
- mångfald
- brukarnas val
- konkurrensneutralitet.

Efter intervjuer och besök i tio urvalskommuner, analys av data och litteraturstudier presenterar vi i denna rapport de viktigaste åtgärdsförslagen som syftar till att öka kvalitetskonkurrensen i kommunernas valfrihetssystem och på så sätt öka brukarnas valfrihet. Förslagen riktar sig till de kommuner som har bestämt sig för att införa valfrihetssystem via LOV. En beskrivning av samtliga åtgärdsförslag redovisar vi i kapitel 7.

I oktober 2012 hade 171 kommuner valfrihetssystem i drift eller fattat beslut om ett införande. Inom hemtjänsten har de externa utförarna ökat både vad gäller antal och andel av hemtjänst-timmarna. Från 2008 till 2011 ökade deras andel av beviljad tid i alla landets kommuner från 16 procent till 20 procent och på hösten 2011 hade de 499 externa utförarna 893 stycken hemtjänstavgifter med landets kommuner.

Totalt omfattar kommunernas valfrihetssystem 23 olika tjänsteområden, där de vanligaste är hemtjänst, daglig verksamhet, ledsagning, avlösning och familjerådgivning.

## Åtgärdsförslag för att följa reformens genomförande

- Inför en öppen och årlig redovisning av valfrihetssystemen vad gäller valfrihet, mångfald och konkurrens

För att kunna följa valfrihetsreformen och dess effekter i form av valfrihet, mångfald och konkurrens föreslår Konkurrensverket att alla kommuner som infört valfrihetssystem enligt LOV årligen mäter och öppet redovisar ett antal uppgifter om sina valfrihetssystem. Konkurrensverkets förslag på uppgifter att mäta och redovisa specificeras i kapitel 7.

## Åtgärdsförslag för att öka etableringsmöjligheterna för externa utförare

- Fokusera på långsiktighet

Externa utförares osäkerhet kring valfrihetssystemens framtid minskar deras vilja att investera, både i personal och i andra kvalitetshöjande insatser. Konkurrensverket anser därför att kommunerna bör söka breda politiska överenskommelser när det gäller valfrihetssystemens framtid.

- Inför turordning som icke-val

Majoriteten av alla kommuner med valfrihetssystem inom hemtjänsten har egenregiverksamheten som icke-valsalternativ. De

flesta externa utförare som Konkurrensverket har intervjuat i de tio urvalskommunerna upplever att egenregi som det enda alternativet vid brukarnas icke-val är ett inträdeshinder. Det upplevs särskilt som ett hinder i samband med nyetablering. Icke-valsalternativet är därför särskilt viktigt för nya utförare.

Konkurrensverket anser att kommuner som tillämpar egenregi som icke-val bör överväga att införa turordning. Detta skulle fungera som ett sätt att öka förutsättningarna för etablering av externa utförare. Det skulle dessutom öka konkurrensneutraliteten.

■ **Inför en öppen redovisning av prissättningen utifrån egenregis kostnader**

Enligt propositionen 2008/09:29 lag om valfrihetssystem är det viktigt att den upphandlande myndigheten prissätter valfrihetssystemens tjänster rätt. Utgångspunkten för konkurrensneutralitet bör vara att de externa utförarna ska få samma ersättning som egenregiverksamheten. För att kunna prissätta tjänsten rätt är det viktigt att kommunen räknar ut de faktiska kostnaderna för egenregiverksamheten.

Konkurrensverket anser att det är viktigt att alla externa utförare, godkända och potentiella, kan ta del av kommunens beräkning av ersättningsnivån.

■ **Upprätta enkla och tydliga förfrågningsunderlag**

Konkurrensverket har i sina analyser av förfrågningsunderlag hittat samband mellan förfrågningsunderlagens längd och antalet externa utförare. Det innebär att svårtillgänglig text med flera bilagor kan avskräcka potentiella utförare. Svårtillgänglig text kan också ge

utförarna en felaktig uppfattning om vilka regler och krav som gäller.

Konkurrensverket anser att kommunerna bör utforma sina förfrågningsunderlag så att utförarna inte upplever själva underlaget som ett hinder. För att öka mångfalden och förutsättningarna för fler externa utförare bör kommunerna genomföra läsbarhetsmätningar, och anpassa förfrågningsunderlagens läsbarhet.

### ■ Åtgärdsförslag för etablering i glesbygd

Flera kommuner och kommundelar saknar externa utförare, trots att valfrihetssystemen funnits en lång tid. Konkurrensverket har tre förslag till åtgärder för att få till stånd en etablering av externa utförare i de kommuner som vill ha en mångfald av utförare:

- Erbjud etablering i geografiskt avgränsade områden. Erbjud också en möjlighet att begränsa antalet brukare med hjälp av kapacitetstak, som ett sätt att minska externa utförares affärsrisk.
- Samverka med grannkommuner för att kunna erbjuda ett större brukarunderlag och enhetliga villkor till alla externa utförare.
- Överväg att i en inledningsfas konkurrensutsätta egenregin genom att upphandla hemtjänstverksamheten i en eller flera delar av kommunen för att i nästa steg införa valfrihetssystem enligt LOV.

Dessa förslag riktar sig till alla kommuner som upplever eller befarar en tröghet i etableringen av externa utförare och kan ha särskilt stor betydelse i glesbygdskommuner. Transparens och långsiktighet avseende denna typ av åtgärder är av stor vikt.

## Åtgärdsförslag för att öka mångfalden av utförare

### ■ Utforma förfrågningsunderlag som stimulerar till profilering

Vid Konkurrensverkets intervjuer med de tio urvalskommunerna framgår att många brukare har svårt att se skillnad mellan olika utförare.

Profilering och mångfald bland utförarna är viktiga medel för att underlätta brukarnas val. Konkurrensverket anser att kommunerna bör utforma förfrågningsunderlagen så att de ger ökat utrymme för profilering. Det innebär att förfrågningsunderlagen inte ställer krav på att verksamheten ska vara identisk med eller av liknande typ som kommunens egenregi.

### ■ Öka utrymmet för innovation och flexibilitet i biståndsbesluten

Kommunerna bör också undersöka om de kan utforma biståndsbesluten på ett sätt som ökar utrymmet för flexibla och innovativa lösningar. Bland de tio urvalskommunerna finns exempel på biståndsbeslut som ger brukare och utförare vissa möjligheter att tillsammans påverka insatsernas innehåll.

## Åtgärdsförslag för att stärka brukarnas val

### ■ Underlätta brukarnas val vid vårdplanering

Vid intervjuer med brukare och kommuntjänstemän i de tio urvalskommunerna framkommer att det ofta är problematiskt för brukarna att välja utförare när de är sjuka.

Konkurrensverket anser att kommunerna bör förlänga tidsperioden för val i samband med vårdplanering. Vi har uppmärksammat två kommuner som vidtagit åtgärder för att underlätta brukarnas val i samband med vårdplanering. De två kommunerna utgör goda exempel på hur det går att förbättra brukarnas förutsättningar att göra välinformerade och genomtänkta val, även i en sjukdomssituation.

### ■ Underlätta brukarnas omval

Endast ett fåtal brukare som Konkurrensverket intervjuat i de tio urvalskommunerna har gjort omval. Det finns sannolikt en mängd orsaker till detta och Konkurrensverket anser att kommunerna kan underlätta för brukarnas omval på flera sätt. Avtala om en kort uppsägningstid för brukaren vid byte av utförare, inför tydliga rutiner gentemot brukare som drabbas när en utförare upphör med sin verksamhet och informera fortlöpande brukarna om nya godkända externa utförare.



## Åtgärdsförslag för ökad konkurrensneutralitet

### ■ Kommunens dubbla roll – skilj på rollen som beställare och utförare

Valfrihetssystem påverkar kommunens dubbla roll som beställare och som utförare. På den marknad som valfrihetssystemen skapar är kommunen dels utförare av konkurrensutsatt verksamhet, dels beställare och huvudman för verksamheten. Konkurrensverket anser att detta förhållande kan leda till intressekonflikter och konkurrensproblem.

För att bidra till en ökad konkurrensneutralitet understryker Konkurrensverket därför vikten av att kommunen tydliggör kommunens olika roller och ansvar. Ansvaret för de båda verksamheterna bör tydliggöras, till exempel i en beställarorganisation och i en separat utförarorganisation.

### ■ Tydliggör biståndshandläggarens roll för brukarnas val

Vid intervjuer med biståndshandläggare i de tio urvalskommunerna uppger handläggarna att de är osäkra på vilken information de kan lämna till brukaren. De är också osäkra på hur de kan kommunicera informationen på ett opartiskt sätt. De flesta urvalskommuner saknar riktlinjer för biståndshandläggarnas information. Dessutom anser biståndshandläggare i endast tre urvalskommuner att den information de själva lämnar är konkurrensneutral.

Kommunerna bör därför utarbeta rutiner och riktlinjer för att biståndshandläggare ska kunna lämna konkurrensneutral information till brukaren på ett opartiskt sätt.

■ Inför en årlig öppen redovisning av kommunens efterkalkyl för egenregiverksamheten

För kommunen är det viktigt att analysera eventuella avvikelser gentemot budgeterade kostnader och intäkter i valfrihetssystemet. Analyserna tjänar både till att mäta effektiviteten i egenregins tillhandahållande av tjänster och till att se om prissättningen av tjänsten är rimlig, utifrån ett tydligt definierat uppdrag. Konkurrensverket anser att kommunen i sitt analysarbete bör upprätta en årlig öppen efterkalkyl för egenregins kostnader och intäkter inom valfrihetssystemet.

Resultatet av efterkalkylen är viktigt för flera intressenter. För kommunen blir resultatet en indikator på egenregins förmåga att tillhandahålla tjänster på ett effektivt sätt. För externa utförare ger resultatet en möjlighet att jämföra sina kostnader med egenregins kostnader. Vi anser dessutom att kommunen bör redovisa vilken metod man använder för att hantera eventuella negativa resultat över tid.

## Summary of the most important recommendations

In January 2012 the Swedish Competition Authority presented an interim report, *Kommunernas valfrihetssystem – så fungerar konkurrensen* (2012:1), to the government, intended to form the basis of this final report. Five areas were identified in order to assess the competitive conditions in the municipal system of choice:

- the impact of the reform
- entry possibilities for providers
- diversity among providers
- user choice
- competitive neutrality.

After conducting interviews and visits in ten selected municipalities, analysing data and reviewing of literature, we present a number of proposed measures in order to increase the quality based competition within the systems of choice, and further enhance user choice. The proposed measures are addressed to all municipalities having decided to carry out the implementation of systems of choice. A full description of all proposed measures is provided in chapter 7.

In October 2012, 171 municipalities, out of a total of 290, had either implemented or decided to implement systems of choice. In home care services there has been an increase in the number of external providers, as well as their share of the approved hours of service. From 2008 to 2011 their share of the total hours of service increased from 16 to 20 per cent, and in 2011 the 499 external providers had signed 893 contracts with the municipalities.

In total a number of 23 different services are subject to the municipalities' systems of choice, where home care, adult day care, accompanying of elderly, relief of care carried out by relatives, and family guidance are the most frequent ones.

### Proposed measures to monitor and observe the implementation of the reform

- Implement an open annual reporting of the choice systems, in terms of user choice, diversity and competition

In order to monitor the freedom of choice reform and its effects on freedom of choice, diversity and competition, the Swedish Competition Authority suggests that all municipalities that have implemented a choice system in accordance with the Act on System of Choice in the Public Sector (LOV) annually measure and openly report data and other information concerning their choice systems.

### Proposed measures to improve the entry conditions for external care providers

- Focus on the long term

The insecurity of external care providers concerning the future of the choice system reduces their willingness to invest, both in personnel and in other measures to improve quality. The Swedish Competition Authority therefore recommends municipalities to aim for broad policy agreements concerning the future of the choice system.

- **Include all providers in the no-choice set up**

The majority of all municipalities with choice systems in home care services have the municipalities' own provider as the default option when the user does not present his or her choice. Most external care providers interviewed by the Swedish Competition Authority in the selected municipalities perceive this as an entry barrier, especially in conjunction with entering a new market. The no-choice set up is therefore especially important to new care providers.

The Swedish Competition Authority believes that municipalities who have their own provider as the default choice should consider introducing a set up for the no-choice that includes all providers, in order to improve conditions for establishing new external care providers and increasing the competitive neutrality.

- **Disclose pricing, based on the municipality's operational costs**

According to government bill 2008/09:29 for the Act on System of Choice in the Public Sector, it is important that the procuring government agency prices the choice system services correctly. Competitive neutrality should be based on the external care providers being offered the same compensations as the municipal healthcare operations. To be able to price the services correctly, it is important that the municipalities calculate the actual costs for their own health care operations.

The Swedish Competition Authority believes that it is important that all external care providers, approved as well as potential, are provided with information about the municipal calculations concerning the compensation level. The disclosure of pricing calculations makes it easier for potential care providers to enter the

market, and contributes to an increased trust in the municipality's ability to handle the choice system with competitive neutrality.

#### ■ Draw up simple and clear tender documents

The Swedish Competition Authority has analysed tender documents and found a connection between the length of the tender documents and the number of external care providers in the municipal choice system. Complicated texts with several appendices can discourage potential care providers or mean that care providers establish themselves with an incorrect idea of what rules and requirements are in effect.

The Competition Authority believes that the tender documents should be designed to not be perceived as a barrier for applying to join a choice system. The municipalities should conduct readability studies and simplify the tender documents in order to increase diversity and promote conditions for new entries of external providers.

#### ■ Proposals for establishment in rural areas

Several municipalities and municipal districts have no external care providers even though the choice system was introduced a long time ago. The Competition Authority recommends three measures to encourage establishment of external care providers in the sparsely populated municipalities that target diversity among providers:

- Offer establishment within geographical boundaries and the opportunity to limit the number of users through a capacity limit, as a way to minimise the risk for external providers.

- Collaborate with neighbouring municipalities to offer external care providers uniform conditions and access to a larger user base.
- Consider introducing competition to the municipality's own provider via the Public Procurement Act (2007:1091, LOU) and in the next step introduce choice in accordance with the Act on System of Choice in the Public Sector (LOV).

These proposed measures are aimed at all municipalities that perceive or suspect stagnation in the entry of external providers. Furthermore the measures may have particular significance in sparsely populated rural municipalities. Transparency and a long-term perspective concerning these measures are of great importance.

## Proposed measures to increase diversity among care providers

### ■ Design tender documents that encourage profile creation

From the Swedish Competition Authority interviews with ten selected municipalities, it has become clear that many users have a hard time differentiating between various care providers.

Clearer profiles and better diversity among care providers are important in helping the users choose, and the Competition Authority believes that the municipalities should design tender documents to allow for more distinct profiles, i.e., not demand that the operations be carried out the same way as the municipal provider.

## ■ Allow more room for innovation in grant decisions

The Swedish Competition Authority believes that the municipalities should investigate whether grant decisions can be designed in a way that increases the possibility for flexible and innovative solutions. Among the ten selected municipalities, examples can be found of grant decisions that give users and care providers the ability to influence the content of the measures within the given framework.

## Proposed measures to strengthen users' choice

### ■ Make it easier for users to choose when in poor health condition

When interviewing users and municipal civil servants in the ten selected municipalities, the issue of choosing a care provider when the users are unwell is highlighted.

The Competition Authority believes that the municipalities should extend the period of choice in connection with home care planning when the user is in poor health. We have highlighted two municipalities who have taken measures to facilitate users' choice in these situations. These municipalities can serve as examples, showing that it is possible to improve the conditions for users to make well-informed and well thought out choices, even when unwell.

### ■ Make it easier for users to alter their choice

Only a small number of users interviewed by the Swedish Competition Authority in the ten selected municipalities have altered their choice. There are most likely a number of reasons for this, and the Competition Authority believes that the municipalities



can facilitate the altering of the users' choice in several ways. Agree on a short termination period for the user when switching health care providers, implement clear procedures to help users who are affected by the termination of their care provider's services and inform the users continuously about new approved external care providers.

### Proposed measures for increased competitive neutrality

- The double role of the municipality – keep the purchaser and provider roles separate

Choice systems affect the double role of the municipality, both as a purchaser and as a care provider. Within the new market, the municipality is a provider of competitive operations, while at the same time purchasing and being the authority responsible for these operations. The Swedish Competition Authority believes that this situation can lead to conflicts of interest and competition issues.

To contribute to an increased competitive neutrality, the Competition Authority emphasises the need for the municipality to clarify its various roles and responsibilities. The municipality's operations should be divided into a purchaser organization and a separate care provider organization.

- Clarify the role of the grant administrator in the user's choice

When interviewing grant administrators in the ten selected municipalities, it has been noted that many are unsure about what information can be disclosed and how to communicate it in an impartial way to the users. In most of the selected municipalities there are no guidelines concerning the information provided by

grant administrators, and only three of the selected municipalities have administrators who feel that the information they provide is competitively neutral.

The Competition Authority believes that municipalities should design procedures and guidelines to ensure that grant administrators are able to provide information to users in a competitively neutral way.

■ **Disclose the municipalities' post-costing for the municipal provider**

It is important for the municipality to analyse any deviations from the budgeted costs and revenues in the choice system. The analyses serve to measure the efficiency of the services carried out by the public provider, as well as ensuring reasonable pricing of the service, in accordance with its defined mission. The Competition Authority believes that the municipalities should implement such analyses by establishing an annual disclosed post-costing for the costs and revenues of its operations in each choice system.

The Swedish Competition Authority believes that it is very important for the municipality to annually and openly report the financial results of its own operations within each choice system. For the municipality the financial outcome of its own provider will indicate whether the services are provided in an efficient way. For the external providers the financial outcome of the public provider will make it possible for comparison of costs. We also believe that the municipality should present its methods to handle any negative results during the coming operational year.

# 1 Inledning

Konkurrensverket har fått i uppdrag av regeringen att utvärdera konkurrensförhållandena i kommunernas valfrihetssystem. Valfrihetssystem 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 marknaden. Konkurrensverket ska också analysera utvecklingen av utförare inom äldreomsorgen ur ett mångfaldsperspektiv. Dessutom ska vi analysera etableringsmöjligheter för nya utförare, samt hur kommunernas utformning av icke-valsalternativet påverkar konkurrensförhållandena.

Konkurrensverket lämnade en delrapport, *Kommunernas valfrihetssystem – så fungerar konkurrensen* (2012:1), till regeringen den 31 januari 2012. Syftet med delrapporten var att lägga en grund för det fortsatta utredningsarbetet genom att beskriva nuläget, och peka ut särskilt intressanta områden att analysera från konkurrensynpunkt. I delrapporten har vi identifierat fem områden att studera för att utvärdera konkurrensförhållandena i kommunernas valfrihetssystem. Områdena är reformens genomförande, etableringsmöjligheter, mångfald av utförare, brukarens val och konkurrensneutralitet.

## Slutrapportens syfte

I denna slutrapport besvarar Konkurrensverket uppdraget från regeringen genom en beskrivning och en analys av konkurrensförhållandena inom kommunernas valfrihetssystem. Det gäller framför allt området hemtjänst. Dessutom presenterar vi en rad förslag för hur regeringen bättre ska kunna följa reformens genom-

slag, och förslag på åtgärder som kan leda till ökad valfrihet och konkurrens.

## Avgränsning

Slutrapporten fokuserar på att beskriva och analysera valfrihetssystem inom hemtjänst. Övriga valfrihetssystem såsom särskilt boende och familjerådgivning behandlar vi i mycket begränsad utsträckning.

Vi analyserar inte effekterna av valfrihet och konkurrens i form av kvalitet och kostnader.<sup>1</sup>

## Metod

För att utvärdera konkurrensförhållandena i kommunernas valfrihetssystem har vi valt att tillämpa en analysmodell baserad på ett samspel mellan valfrihetssystemets tre huvudaktörer: kommun, brukare och utförare. Metoden beskrivs utförligt i bilaga 3.

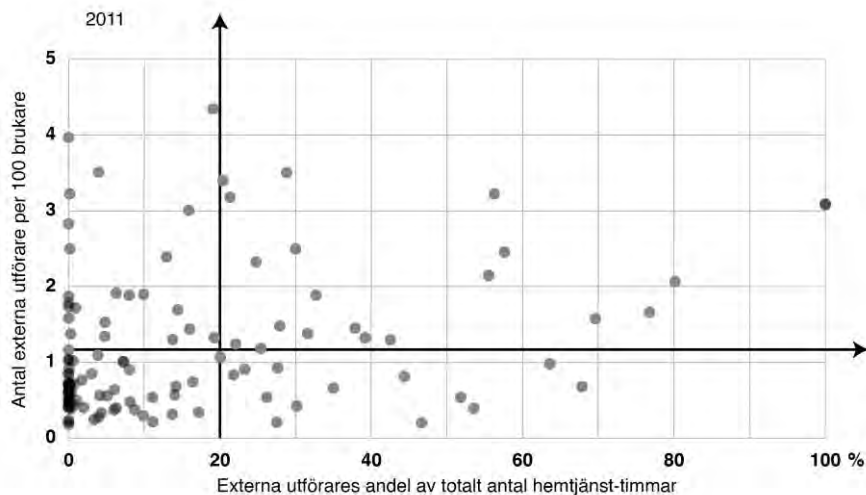
Vi har valt ut tio kommuner för en särskild djupstudie. För att erhålla ett balanserat urval valde vi ut kommuner med skillnader i politisk majoritet, socioekonomi, befolkningsunderlag, geografi och villkor i förfrågningsunderlagen.

Som stöd för urvalet av de tio kommunerna använde vi även en modell för mäta det varierande genomslag som valfrihetssystem inom hemtjänst haft på utförartäthet och externa utförares andel av totala hemtjänsttimmar. Med hjälp av fyrfältsmodellen kunde Konkurrensverket säkerställa ett urval av kommuner med varierande grader av utförartäthet och andel hemtjänst hos externa utförare.

---

<sup>1</sup> Statskontoret (2012).

**Bild 1** Fyrfältsdiagram som visar samtliga kommuner med valfrihetssystem enligt LOV inom hemtjänst, okt 2011



Källa: Konkurrensverkets genomgång av kommunernas webbplatser och Socialstyrelsen (2011c).

Modellens fyra fält sattes utifrån axlarnas skärningspunkt enligt de medelvärden som gällde för samtliga valfrihetskommuner i oktober 2010. Kommuner till höger om skärningspunkten har mer hemtjänst som utförs av externa utförare än genomsnittet. Kommuner som ligger över skärningspunkten har en högre utförartäthet än genomsnittet.

Vi har träffat och intervjuat berörda tjänstemän, brukare, utförare och potentiella utförare i de tio utvalda kommunerna. Intervjuerna har skett enskilt eller i grupp och vi genomförde dem under perioden april - september 2012. Intervjuerna var kvalitativa så kallade semistrukturerade djupintervjuer med öppna svar. Minnesanteckningarna har vi skrivit utifrån metoden meningskoncentration. Utgångspunkten för intervjuerna har varit de konkurrensförhållanden och förutsättningar för främst valfrihet, mångfald och

konkurrens som råder inom kommunernas valfrihetssystem för hemtjänst. Totalt har Konkurrensverket intervjuat 133 kommuntjänstemän, 130 brukare och anhöriga, 32 utförare och 10 potentiella utförare.<sup>2</sup>

Konkurrensverket har genomfört dokumentstudier av material som är förknippat med hemtjänstens valfrihetssystem. Kommunernas förfrågningsunderlag för hemtjänst har vi studerat utifrån olika variabler.

För att kontrollera hur olika kommunförutsättningar och villkor i förfrågningsunderlagen påverkar antalet externa utförare i kommunerna har Konkurrensverket valt att analysera data med hjälp av regressionsanalys. Som urval för regressionsanalyserna har genomgående använts data för samtliga kommuner som infört valfrihetssystem inom hemtjänsten 2010 och 2011. Metoden för arbetet med regressionsanalyserna presenteras utförligt i bilaga 2.

För att följa reformens genomslag i de kommuner som infört valfrihetssystem har vi använt en modell för att mäta utförartäthet och externa utförarens andel av hemtjänst. Modellen visas i ett diagram med antal externa utförare per hundra brukare på den ena axeln och externa utförarens andel av kommunens totala hemtjänststimmar på den andra axeln. Modellen beskrivs utförligt i bilaga 3.

Erfarenheter och synpunkter har vi inhämtat från de tre referensgrupper som vi knutit till arbetet med denna rapport. De tre

---

<sup>2</sup> Potentiella utförare är främst lokala städ- och serviceföretag som inte är utförare i valfrihetssystem.

grupperna har bestått av representanter för myndigheter, intresseorganisationer, fackföreningar och pensionärsföreningar.<sup>3</sup>

## Begrepp

Med **valfrihetssystem** som bedrivs inom ramen för lagen (2008:962) om valfrihetssystem (LOV) avser vi ett förfarande där den enskilda har rätt att välja den leverantör som ska utföra tjänsten och som en upphandlande myndighet godkänt och tecknat avtal med. Den enskilda har rätt att välja den utförare som ska utföra tjänsten som ingår i valfrihetssystemet, endera bland de externa utförare som kommunen godkänt och tecknat avtal med eller av egenregin. I ett valfrihetssystem kan även utförare som kommunen upphandlar via lagen (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU) ingå.

**Kommunen** är upphandlande myndighet, huvudman och beställare för de verksamheter som drivs enligt LOV. Kommunen är ytterst ansvarig för att ge brukarna service och omsorg enligt socialtjänstlagen (2001:453) (SoL) och lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS). Detta gäller oavsett vilken utförare som tillhandahåller tjänsterna.

**Brukare** är en person som har rätt att nyttja en tjänst hos kommunen. I en kommun med valfrihetssystem kan brukaren välja utförare, eller bli placerad hos en utförare enligt kommunens icke-valsalternativ.

---

<sup>3</sup> I projektets referensgrupper har ingått representanter för Kammarkollegiet, Tillväxtverket, Statskontoret, Socialstyrelsen, Sveriges Kommuner och Landsting, Almega, Famna, Vision, Akademikerförbundet SSR, Kommunal, Pensionärernas Riksorganisation och Sveriges Pensionärsförbund.

**Utförare** är den som erbjuder tjänster i ett valfrihetssystem. Utförare består dels av kommunens egenregi, dels av externa utförare.<sup>4</sup>

Insatser från **hemtjänsten** innebär individuellt behovsprövade insatser till personer som är 65 år och äldre, eller personer upp till 65 år med funktionshinder som får bistånd med stöd av socialtjänstlagen och i förekommande fall delegerad hemsjukvård enligt hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) (HSL). Biståndet får de i form av service, personlig omvårdnad och hemsjukvård i sitt ordinarie boende eller motsvarande. Vilka delar som ingår i valfrihetssystemen för hemtjänst ser olika ut från kommun till kommun.

**Serviceinsatser** är det område inom hemtjänsten som innefattar praktisk hjälp med att sköta bostaden, hjälp med inköp och ärenden på post och bank. Det innefattar också att laga mat och att distribuera färdiglagad mat.

**Personlig omvårdnad** är de insatser inom hemtjänsten som en person behöver för att tillgodose sina fysiska, psykiska och sociala behov. Det kan till exempel innebära hjälp vid måltider, på- och avklädning, förflyttning och personlig hygien. Det kan också handla om övriga insatser som personen behöver för att bryta isolering eller för att känna sig trygg och säker i det egna hemmet.

**Hemsjukvård** innefattar insatser enligt hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) (HSL). Hemsjukvård innebär hälso- och sjukvård när den ges i patientens bostad eller motsvarande och där ansvaret för de medicinska åtgärderna är sammanhängande över tiden. Sådana åtgärder och insatser ska föregås av vård- och omsorgsplanering.

---

<sup>4</sup> I denna rapport väljer Konkurrensverket att använda begreppet utförare för samtliga tillhandahållare av tjänster inom ett valfrihetssystem, istället för lagtextens begrepp leverantör.



I slutet av 2012 hade drygt hälften av landets landsting slutit avtal med kommuner om ett övertagande av landstingens ansvar för hemsjukvården.

Med **mångfald** avser vi utförarnas fördelning på olika associationsformer såsom till exempel aktiebolag, enskild firma och kommunens egen regi.

Med hjälp av **profilering** kan utförare skilja ut sig från varandra och på bättre sätt uppfylla särskilda önskemål från brukare. Profilerings inom hemtjänsten sker bland annat genom att utförarna erbjuder språkkompetens, personalkontinuitet och särskilda vårdinriktningar.

För ytterligare definitioner av begrepp som används i denna rapport, se bilaga 1.

## 2 Reformens genomförande

I det här kapitlet redogör vi för vilket genomslag reformen har fått hittills i landets kommuner.

I oktober 2012 hade 171 kommuner antingen valfrihetssystem i drift, eller beslut om ett införande.

Totalt omfattar kommunernas valfrihetssystem 23 olika typer av tjänster. Vanligast är hemtjänst och därefter daglig verksamhet, ledsagning, avlösning och familjerådgivning.

Inom hemtjänsten ökar de externa utförarna i antal. Deras andel har också ökat. Från 2008 till 2011 ökade de externa utförarnas andel av beviljad tid i alla landets kommuner från 16 procent till 20 procent. Under perioden 2009 till 2011 ökade de externa utförarnas hemtjänstavgifter med kommuner från 487 till 893 stycken.

Andelen kommuner som infört valfrihetssystem varierar kraftigt mellan olika kommungrupper. Störst andel finns inom gruppen förortskommuner till storstäder, där 74 procent har infört valfrihetssystem. Minst andel finns inom gruppen glesbygdskommuner, där endast 15 procent har infört valfrihetssystem.

Många av de kommuner som har infört valfrihetssystem saknar externa utförare. Konkurrensverket har inom ramen för regeringsuppdraget särskilt studerat två sådana kommuner, Ovanåker och Vårgårda. Genom dessa särskilda studier ska Konkurrensverket söka förklaringar till att det där inte har etablerats några externa utförare.

För att mäta reformens genomslag i de kommuner som har infört valfrihetssystem för hemtjänst har vi tagit fram en grafisk modell som visar dels utvecklingen i form av utförartäthet, dels externa utförarens andel av totala hemtjänsttimmar. Modellen visas i ett diagram med antal externa utförare per hundra brukare på den ena axeln, och de externa utförarnas andel av de totala hemtjänsttimmarna på den andra. Modellen beskrivs utförligt i bilaga 3.

Regeringen har beslutat om ett nytt kommittédirektiv inom LOV

Den 13 september 2012 beslutade regeringen att anta kommittédirektiv (Dir 2012:91). En särskild utredare ska enligt direktivet analysera och utvärdera effekterna av införandet av LOV på socialtjänstområdet. Utvärderingen ska särskilt fokusera på vilken effekt reformen har haft för brukarna. Därutöver ska den ge en samlad bild över utvecklingen av utförare ur ett mångfaldsperspektiv. Vidare ska utredningen analysera hur LOV fungerar ur konkurrenssynpunkt, samt vilken betydelse reformen har haft för utvecklingen av kvalitet, kostnader och effektivitet. Utifrån denna utvärdering ska utredningen överväga för- och nackdelar med att införa en obligatorisk lagstiftning om valfrihetssystem på socialtjänstområdet. Utredaren ska redovisa uppdraget senast den 15 januari 2014.

## 2.1 Bakgrund till LOV

Lagen (2008:962) om valfrihetssystem (LOV) gäller från och med den 1 januari 2009. Syftet med lagen var att underlätta för kommuner och landsting att öka valfriheten för sina invånare inom verksamheter som vård och omsorg.

Införande av LOV är ett alternativ till upphandling enligt lagen (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU). Genom LOV ges brukaren möjlighet att välja mellan olika utförare. Valfrihet och konkurrens förväntas leda till tjänster av högre kvalitet, bättre tillgänglighet och ökad effektivitet.

LOV reglerar vad som gäller när en upphandlande myndighet inför valfrihetssystem. Konkurrensverket är tillsynsmyndighet för LOV.

### Tillämpning av LOV i kommunerna

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

Tillämpning av LOV i kommunerna är frivillig. Lagen ställer krav på att kommunen utformar valfrihetssystem enligt de grundläggande EU-rättsliga principerna om proportionalitet, icke-diskriminering, likabehandling, öppenhet och ömsesidigt erkännande.

Kommunerna erbjuder sina invånare de tjänster som omfattas av LOV till samma avgift, oavsett om de väljer en extern utförare eller kommunens egen regi.

Det förekommer att kommuner som konkurrensutsätter verksamhet genom införande av valfrihetssystem även har verksamheter som är konkurrensutsatta enligt LOU. Det kan bland annat bero på att alla verksamheter inte lämpar sig för valfrihetssystem. Det kan också bero på att avtalstiden för tidigare upphandlingar enligt LOU ännu inte löpt ut.

## Viktiga aktörer och deras roller inom valfrihetssystemet

När kommuner tillämpar LOV är det främst tre aktörer som samspelar och interagerar med varandra: kommunen i egenskap av beställare och huvudman, brukarna och utförarna. Runt dessa tre huvudaktörer finns en rad myndigheter med ansvar för bland annat tillsyn och reglering, samt andra intressenter. Vi beskriver samspelet mellan de tre huvudaktörerna i en relations- och analysmodell i rapportens bilaga 3.

## 2.2 Valfrihetssystemens utbredning

I september 2012 hade 151 kommuner annonserat minst ett förfrågningsunderlag på Valfrihetswebben. Kommunerna Stockholms stad, Sollentuna, Nacka och Täby hade fem eller fler valfrihetssystem medan en majoritet av LOV-kommunerna endast hade ett valfrihetssystem.

**Tabell 1** Fler än hälften av Sveriges kommuner har annonserat minst ett förfrågningsunderlag på Valfrihetswebben

Antal valfrihetssystem	Antal kommuner	Andel
Ett valfrihetssystem	107	37 %
Två eller flera valfrihetssystem	44	15 %
Kommuner utan något valfrihetssystem	139	48 %
Summa	290	100 %

Källa: Konkurrensverkets genomgång av kommunernas förfrågningsunderlag i september 2012.

## Hemtjänst är det vanligaste valfrihetssystemet

Sveriges kommuner och landsting (SKL) framhåller att hemtjänsten är ett bra område att börja med när kommunerna bestämmer sig för att tillämpa LOV. Hemtjänst har förhållandevis låga inträdeshinder, vilket gör att det är relativt enkelt att få igång dessa system.<sup>5</sup>

Tabell 2 visar de vanligaste förfrågningsunderlagen i kommunernas valfrihetssystem.

**Tabell 2      Flest förfrågningsunderlag inom hemtjänsten**

<b>Valfrihetssystem</b>	<b>Antal förfrågningsunderlag</b>
Hemtjänst <sup>6</sup>	157
Daglig verksamhet	20
Familjerågivning	12
Avlösning och ledsugning	10
Särskilt boende för äldre	5
Boendestöd	5
Dagverksamhet	4
Övrigt	17
<b>Summa</b>	<b>230</b>

Källa: Valfrihetswebben och Konkurrensverkets genomgång av kommunernas förfrågningsunderlag i september 2012.

<sup>5</sup> Sveriges Kommuner och Landsting (2009b).

<sup>6</sup> Med hemtjänst omfattas serviceinsatser, personlig omvårdnad och hemsjukvård. Observera att en kommun kan ha ett eller flera olika förfrågningsunderlag för hemtjänst.

## Över 100 externa utförare inom familjerådgivning

Elva kommuner tillämpar valfrihet för familjerådgivning och det finns 111 externa utförare. Valfrihetssystem för daglig verksamhet finns i tolv kommuner med totalt 66 utförare. Valfrihetssystem för särskilt boende för äldre finns i fem kommuner med 41 utförare.

**Tabell 3 Familjerådgivning är det näst största valfrihetssystemet sett till antal externa utförare**

<b>Valfrihetssystem</b>	<b>Antal godkända externa utförare</b>
Hemtjänst <sup>7</sup>	893
Familjerådgivning	111
Avlösning och ledsagning	109
Daglig verksamhet	66
Särskilt boende för äldre	41
Dagverksamhet	20
Boendestöd	17

Källa: Konkurrensverkets genomgång av kommunernas webbplatser 2011.

## Service och omvårdnad är vanligast inom hemtjänsten

Kommunerna lägger olika insatser i begreppet hemtjänst. I vissa kommuner ingår personlig omvårdnad, boendestöd, avlösning och ledsagning medan andra kommuner endast inkluderar serviceinsatser. I många kommuner ingår även delegerad hälso- och sjukvård i begreppet hemtjänst.

Vanligast är att både serviceinsatser och omvårdnad ingår i förfrågningsunderlagen för hemtjänst.

<sup>7</sup> Det finns 499 godkända externa utförare men vissa har verksamhet i flera kommuner. Summan 893 avser det totala antalet kommunavtal för de 499 externa utförarna.

## De externa utförarna blir fler och hälften av alla brukare omfattas av valfrihet

I takt med att fler kommuner inför valfrihetssystem ökar också antalet externa utförare. Antalet externa utförare har ökat sedan 2008.

I slutet av 2011 fanns det inom hemtjänsten totalt 893 kommunavtal med 499 godkända externa utförare och 88 375 brukare i kommunernas valfrihetssystem.<sup>8</sup>

**Tabell 4 Fler utförare och brukare omfattas av valfrihetssystem inom hemtjänsten**

	2009	2010	2011
Antal kommuner med valfrihetssystem i drift	32	66	94
Antal avtal med godkända externa utförare	487	667	893
Antal brukare i hemtjänst ordinarie boende	48 411	68 495	88 375

Källa: Antal kommuner med valfrihetssystem i drift enligt data från Socialstyrelsen, antal godkända utföraravtal enligt Konkurrensverkets genomgång av Valfrihetswebben och kommunernas webbplatser, antal brukare enligt Socialstyrelsen (2010b), (2012c), (2012d).

<sup>8</sup> Socialstyrelsen (2011c) med bearbetning av Konkurrensverket.



## 2.3 Stor spridning i andel externa utförare

Konkurrensverket har djupstuderat tio kommuner avseende hemtjänst. För att få ett balanserat urval valde vi ut kommuner med skillnader i politisk majoritet, socioekonomi, befolkningsunderlag, geografi och villkor i förfrågningsunderlagen.

De tio urvalskommunerna har valt att tillämpa LOV i olika omfattning, och externa hemtjänstutförare har etablerat sig i olika utsträckning. I tabell 5 framgår urvalskommunernas totala antal annonserade förfrågningsunderlag, de externa utförarnas andel av totalt debiterade hemtjänsttimmar, antal externa hemtjänstutförare och antal associationsformer i augusti 2012.

**Tabell 5** Stor spridning i urvalskommunerna

Kommun	Totalt antal förfrågningsunderlag	Externa utförares andel av totala hemtjänsttimmar	Antal externa utförare inom hemtjänsten	Antal associationsformer inom hemtjänsten
Falun	1	13 %	4	2
Haninge	1	44 %	30	4
Lerum	1	10 %	3	2
Nyköping	1	55 %	13	4
Ovanåker	1	0 %	0	1
Staffanstorps	1	100 %	5	2
Täby	8	100 %	20	3
Umeå	1	32 %	15	4
Vårgårda	1	0 %	1	2
Västerås	5	54 %	9	3

Källa: Valfrihetswebben och Konkurrensverkets insamlade uppgifter från respektive kommun avseende augusti månad 2012.

## Begreppet hemtjänst har olika omfattning

I förfrågningsunderlaget definierar kommunerna vilka insatser som ingår i valfrihetssystemen för hemtjänst. De största skillnaderna bland urvalskommunerna gäller uppdragets omfattning under dygnet och vilka insatser som ingår. Så här definierar urvalskommunerna begreppet hemtjänst:

- **Falu kommun:** hemtjänst, omfattande service och ledsagning (dag- och kvällstid) enligt socialtjänstlagen.
- **Haninge kommun:** hemtjänst, omfattande omvårdnad (dag- och kvällstid) och/eller serviceinsatser (dagtid vardagar) enligt socialtjänstlagen.
- **Lerums kommun:** hemtjänst, omfattande omvårdnad och/eller serviceinsatser samt hemsjukvård (dag- och kvällstid) enligt socialtjänstlagen.
- **Nyköpings kommun:** hemtjänst, omfattande omvårdnad (dag- och kvällstid) och/eller serviceinsatser (utförs enligt överenskommelse med brukaren) enligt socialtjänstlagen.
- **Ovanåkers kommun:** hemtjänst, omfattande omvårdnad och serviceinsatser (dag- och kvällstid) enligt socialtjänstlagen.
- **Staffanstorps kommun:** hemtjänst, omfattande omvårdnad inklusive *delegerad* hemsjukvård (dag- och kvällstid alla dagar) och/eller avlösarservice, ledsagarservice och personlig assistent (kan gälla hela dygnet) enligt socialtjänstlagen, eller hemtjänst, service där utföraren kan välja att åta sig något eller samtliga tjänster, städning, inköp samt tvätt/klädvård (gäller dagtid alla veckodagar).

- **Täby kommun:** hemtjänst, omfattande såväl omvårdnad som service samt avlösning och ledsagarservice (dag- och kvällstid) enligt socialtjänstlagen.
- **Umeå kommun:** hemtjänst, omfattande såväl omvårdnad (dag- och kvällstid) som service (endast dagtid vardagar) eller enbart serviceuppgifter enligt socialtjänstlagen.
- **Vårgårda kommun:** hemtjänst, omfattande omvårdnad och/eller serviceinsatser enligt socialtjänstlagen samt hemsjukvård (dag- och kvällstid).
- **Västerås stad:** hemtjänst, omfattande såväl omvårdnad som service (hela dygnet eller dag- och kvällstid) enligt socialtjänstlagen, avlösning och avlösarservice enligt socialtjänstlagen, ledsagarservice och avlösarservice enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS), samt hemsjukvård endast för de utförare som även uppfyller förfrågningsunderlaget för hemtjänst, avlösning och ledsagning (dag- och kväll).

## 2.4 Ökad andel hemtjänst för externa utförare

De externa utförarnas andel av rikets totalt beviljade hemtjänsttimmar har ökat sedan 2009 och uppgick till 20 procent i slutet av 2011. Det finns en trend att de externa utförarnas andel ökar i kommuner med valfrihetssystem.

**Tabell 6 Ökad andel hemtjänsttimmar för externa utförare**

År/Typ	2008	2009	2010	2011
Externa utförares andel av beviljad hemtjänst	16 %	17 %	19 %	20 %

Källa: Socialstyrelsen (2008), (2009), (2010a), (2011c).

## 2.5 Kommunens storlek och politiska majoritet påverkar valfriheten

70 procent av de kommuner som har infört ett valfrihetssystem inom hemtjänsten är alliansstyrda, medan 20 procent styrs av vänstern. De externa utförarna har en större andel av hemtjänsten i kommuner där alliansen är i majoritet jämfört med kommuner med vänsterstyre. I kommuner med blocköverskridande styre är de externa utförarnas andel mindre: i genomsnitt 3 procent.<sup>9</sup>

**Tabell 7 Kommunier med valfrihetssystem i drift – högre andel hemtjänst för externa utförare i alliansstyrda kommuner**

Politisk majoritet	Antal kommuner	Andel beviljad hemtjänst till externa utförare 2011
Alliansstyre	79	37 %
Vänsterstyre	23	30 %
Blocköverskridande styre	13	3 %

Källa: Konkurrensverkets genomgång av kommunernas webbplatser och förfrågningsunderlag mars 2012, Sveriges Kommuner och Landstings webbplats 2012 för kommunernas politiska majoritet samt Socialstyrelsen (2011c).

87 procent av storstadsförorterna erbjuder valfrihet inom hemtjänst

I juni 2012 hade 149 kommuner annonserat om valfrihetssystem inom hemtjänsten. Det motsvarar 51 procent av samtliga kommuner. Högst andel i de olika kommungrupperna har förortskommunerna med 87 procent. Lägst andel har glesbygdskommunerna med 15 procent.

<sup>9</sup> Indelningen i allians-, vänster- och blockstyre definieras på Sveriges Kommuner och Landstings webbplats om politisk majoritet i kommunerna.

**Tabell 8 Störst andel kommuner med valfrihetssystem finns inom gruppen förortskommuner till storstäder och större städer**

<b>Antal nya valfrihetssystem/ Kommungrupp</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>Totalt</b>	<b>Andel</b>
Förortskommuner till storstäder (totalt 38 kommuner)	12	14	2	5	33	87 %
Större städer (31)	15	6	2	0	23	74 %
Kommuner i tätbefolkad region (35)	2	6	6	5	19	54 %
Förortskommuner till större städer (22)	2	3	4	2	11	50 %
Turism- och besöksnäringskommuner (20)	1	3	2	3	9	45 %
Kommuner i glesbefolkad region (16)	0	3	2	2	7	44 %
Varuproducerande kommuner (54)	0	6	8	8	22	41 %
Pendlingskommuner (51)	1	7	4	9	21	41 %
Storstäder (3)	1	0	0	0	1	33 %
Glesbygdskommuner (20)	0	3	0	0	3	15 %
<b>Totalt (290)</b>	<b>34</b>	<b>51</b>	<b>30</b>	<b>34</b>	<b>149</b>	<b>51 %</b>

Källa: Konkurrensverkets bearbetning av Valfrihetswebben och data från Socialstyrelsen juni 2012, kommungruppsindelning enligt Sveriges Kommuner och Landstings webbplats 2012.

## Stora skillnader mellan kommungrupper i externa utförares andel av hemtjänst

I varuproducerande kommuner med valfrihetssystem hade de externa utförarna endast en procent av totalt antal beviljade hemtjänststimmar i oktober 2011.<sup>10</sup> Det kan jämföras med storstädernas förortskommuner och större städer, där de externa utförarnas andel uppgick till i genomsnitt 31 respektive 22 procent av den beviljade hemtjänsten.

I Stockholm var andelen för de externa utförarna 64 procent. Stockholm är den enda av Sveriges tre storstäder som infört valfrihetssystem inom hemtjänsten.

**Tabell 9 Högst andel extern hemtjänst i Stockholm, förortskommuner till storstäder och större städer**

<b>Kommungrupp</b>	<b>Andel beviljad hemtjänst till externa utförare 2011</b>
Storstad (Stockholm)	64 %
Förortskommuner till storstäder	31 %
Större städer	22 %
Glesbygdskommuner	18 %
Turism- och besöksnäringkommuner	14 %
Kommuner i tätbefolkad region	8 %
Pendlingskommuner	7 %
Kommuner i glesbefolkad region	6 %
Förortskommuner till större städer	6 %
Varuproducerande kommuner	1 %

Källa: Kommungruppsindelning enligt Sveriges Kommuner och Landstings webbplats 2012, Socialstyrelsen (2011c) med bearbetning av Konkurrensverket.

<sup>10</sup> Med varuproducerande kommun avses en kommun där 34 procent eller mer av nattbefolkningen mellan 16 och 64 år är sysselsatta inom tillverkning och utvinning, energi och miljö samt byggverksamhet (Sveriges Kommuner och Landstings webbplats 2012).

## 2.6 Valfrihetssystem för särskilt boende

Fem av landets kommuner har beslutat att upphandla platser på särskilt boende enligt LOV. Det handlar om somatisk specialistvård och gruppboenden för personer med demenssjukdom. Fyra av dessa kommuner finns i Stockholm län: Nacka, Stockholms stad, Lidingö och Upplands Väsby. Den femte kommunen är Uppvidinge.<sup>11</sup>

Kösystemen fungerar olika i de fem kommunerna. I en kommun kan invånarna ställa sig i kö och rangordna valet inom ett begränsat antal boenden. I fyra kommuner kan invånarna ställa sig i kö till samtliga boenden. Oavsett kösystem uppger samtliga kommuner att de alltid kan erbjuda brukarna plats på ett boende inom tre månader. Brukarna kan i samtliga kommuner behålla sina köplatser efter att de blivit erbjudna plats på ett boende, men omval och flytt förekommer i liten grad.

Privat särskilt boende har flera olika avtal med flera kommuner

Vi kan konstatera att ett antal privata boenden, förutom LOV-avtal, även har LOU-avtal för ett bestämt antal platser. Detta avtal har de antingen med samma eller ytterligare en eller flera kommuner. Utöver dessa avtal har de privata boendena egna kösystem. Flera privata boenden har även egna avtal med kommuner. Dessa boenden upprättar kommunen då brukarens hemkommun eller de boenden som kommunen har avtal med saknar en specifik medicinsk kompetens. De kan också upprättas om det finns starka specifika önskemål hos brukaren eller anhöriga.

---

<sup>11</sup> Fem kommuner hade annonserat LOV inom särskilt boende på Valfrihetswebben per den 2012-08-31.

### 3 Etableringsmöjligheter

I detta kapitel redogör vi för hur kommunernas införande av valfrihetssystem på olika sätt påverkar de externa utförarnas etableringsmöjligheter. Vi behandlar prissättning av hemtjänst, ersättningsnivåer och ersättningsmodeller, icke-valet, kommun-samarbeten samt förfrågningsunderlagens utformning. Vi anser att dessa faktorer spelar en betydande roll för de externa utförarnas etableringsmöjligheter.

Att vara först på marknaden är en fördel

*First mover advantage* (FMA) innebär fördelen för en aktör med att vara först ut på en marknad (Golder and Tellis 1993).<sup>12</sup> Enligt Golder & Tellis är tidpunkten för marknadsinträde avgörande för företagets överlevnad och framgång. Fördelen kan bestå av exempelvis unika resurser eller en image att vara pionjär.

Konkurrensverket kan konstatera att kommunernas egenregi har FMA främst genom att de sedan länge är etablerade på marknaden och därmed har ett välkänt varumärke hos brukarna. Det finns därför en barriär, *customer switching costs*<sup>13</sup>, för nya externa utförare att skaffa brukare. För tjänster som utförs av kommunerna kan det därför krävas väldigt mycket för att brukarna ska överväga att lämna egenregin till förmån för en extern utförare, i synnerhet när det handlar om tjänster som bygger på personliga relationer. På så sätt har en *varumärkeslojalitet* uppstått bland brukarna. Externa utförare måste visa upp en överlägsen produkt eller marknadsföra

---

<sup>12</sup> Golder and Tellis (1993) page 58.

<sup>13</sup> Lieberman and Montgomery (1988) pages 41-58.



den bättre än *first mover*, vilket i det här fallet är kommunens egenregi.

Marknaden för hemtjänst kan definieras som en ryktesmarknad

En viktig informationskälla för brukare vid val av utförare är familj, vänner och bekanta. Många brukare som skaffar sig information om utförarna genom dem. Detta bekräftas i de intervjuer som Konkurrensverket genomfört med brukare i de tio urvalskommunerna. Rykten om utförarnas kvalitet spelar därför stor roll vid valet, eftersom priset för tjänsten är detsamma för brukaren oavsett vem som utför tjänsten.

En jämförelse kan göras med marknaden för tandvård. Prissättningen är i och för sig fri men för de personer som kommer upp över högsta nivån i högkostnadsskyddet finns egentligen ingen priskänslighet kvar. Valet av tandläkare blir därför en kvalitetsfråga där rykten spelar en stor roll.

### 3.1 Egenregins kostnader grund för prissättning av tjänsten

Regeringens proposition Lagen om valfrihetssystem

Enligt prop. 2008/09:29 *Lag om valfrihetssystem* är det viktigt att den upphandlade myndigheten prissätter tjänsten rätt. Utgångspunkten bör vara att de externa utförarna ska få samma ersättning som egenregiverksamheten. På det viset uppstår konkurrensneutralitet mellan de två. För att kunna prissätta tjänsten rätt är det viktigt att räkna ut de faktiska kostnaderna för egenregiverksamheten.

Enligt propositionen är det viktigt att inte över- eller underprissätta tjänsten. Vid överprissättning riskerar de externa utförarna en förmån som strider mot EU:s statsstödsregler. Det är ännu viktigare att inte underprissätta tjänsten, eftersom detta riskerar själva egenregiverksamhetens existens, och även mångfalden och kvaliteten.

Av propositionen framgår att om en upphandlande myndighet trots rationaliseringar och effektivisering av egenregi inte klarar av att producera insatser med samma ersättningsnivå som de externa utförarna, kan det vara en indikator på att tjänsten är för lågt prissatt. Men det är också viktigt att komma ihåg att egenregiverksamheten kan bli dyrare än de externa utförarnas verksamhet eftersom kommunens yttersta ansvar för alla brukare kan medföra högre genomsnittliga kostnader.

Slutligen konstateras i propositionen att om inga eller endast ett fåtal utförare är intresserade av att delta i valfrihetssystemet, kan det vara en indikator på att prislappen är för lågt satt.

### Varierande ersättningsnivåer

Konkurrensverket anser att en öppen redovisning av kommunens prissättning bör göra det lättare för en potentiell utförare att bedöma om ersättningsnivån är rimlig. Detta underlättar sedan beslutet att etablera sig som utförare i valfrihetssystemet.

Ersättningsnivåerna för hemtjänst varierar kraftigt i landets kommuner. Genomsnittet för omvårdnad 2012 uppgår till 352 kronor per timme men spridningen ligger mellan 258 och 428 kronor per timme.<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> Sveriges Kommuner och Landsting (2012a).

För att kunna jämföra ersättningsnivåer behövs kännedom om ersättningsmodellernas utformning, som ersättning för beviljad tid, utförd tid eller annat prestationsmått. Ersättningsnivå per timme kan sannolikt bara jämföras mellan kommuner med samma ersättningsmodell och liknande kostnadsstruktur. Vid ersättning för utförd tid finns dessutom skillnader mellan kommuner med manuell tidrapportering och kommuner med elektronisk rapportering.

En viktig del i kommunernas förberedelser inför tillämpning av LOV är fastställande av ersättningsmodell och ersättningsnivå. I de tio urvalskommunerna har Konkurrensverket tagit del av självkostnadskalkyler för egenregins hemtjänstutförare. Dessa självkostnadskalkyler har legat till grund för prissättning. Kalkylerna följer i allt väsentligt den kalkylmall som utarbetats av SKL.<sup>15</sup>

I samtliga självkostnadskalkyler som Konkurrensverket tagit del av är hemtjänstpersonalens lön och lönebikostnader den största kostnadsposten. Personalens kostnader är fördelade på olika tidsmått för att få en timkostnad fördelad på bland annat anställningstid, arbetad tid och utförd tid hos brukare.

För att beräkna personalkostnaden per timme måste kommunen även beräkna kostnaden för kringtid. Kringtid är personaltid som inte är debiterbar tid i valfrihetssystemen. Sådan tid kan bland annat bestå av gång- och restid, arbetsplatsträffar, möten, kompetensutveckling och dokumentation. Kringtid är i regel den största kostnadsposten efter de direkta personalkostnaderna, även om den kan variera kraftigt mellan olika kommuner och kommundelar beroende på geografiska och andra förhållanden. I urvalskommunerna ligger kringtiden i ett spann mellan 10-40 procent av arbetstiden.

---

<sup>15</sup> Sveriges Kommuner och Landsting (2009a).

För att erhålla total självkostnad beräknar kommunerna förutom direkta personalkostnader och kringtid även övriga kostnader. Dessa övriga kostnader innefattar arbetsledning, bilar, lokaler och annan overhead.

Efter våra besök i de tio urvalskommunerna bedömer vi att kommuner med valfrihetssystem enligt LOV bör ha goda förutsättningar att särredovisa kostnader och intäkter för den egenproducerade hemtjänstverksamheten inom valfrihetssystemet. Bedömningen styrks av att åtta av urvalskommunerna har kunnat lämna särredovisning i form av efterkalkyler för egenregins kostnader och intäkter.

Kommunernas beräkning av egenregins självkostnad för hemtjänsten åskådliggör vi med två exempel från urvalskommunerna och ett exempel från ett förfrågningsunderlag som har annonserats via Valfrihetswebben.<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> Melleruds kommuns förfrågningsunderlag på [www.valfrihetswebben.se](http://www.valfrihetswebben.se) den 26 oktober 2012.

**Tabell 10 Tre kommuners beräkning av ersättningsnivå för omvårdnad inom hemtjänsten**

<b>Kommun A</b>		<b>Omvårdnad</b>
Direkta lönekostnader		
Månadslön		19 992,00
Heltidsmätt per vecka	37 tim	
Arbets tid per månad	4,3*37=	161 tim
Lönekostnad per arbetstimme		124
OB-ersättning	2 437 kr	2 437,00
Sjukers timlön*1,0 %		1
Semesterdagstillägg timlön*0,6 %		1
Semesterkostnad timlön*11,0 %		13
PO-tillägg, timlön*39,23 %		55
<b>Summa lönekostnader arbetstid kr/timme</b>		<b>194</b>
<b>Kringtid</b>		
<b>Summa kringtid 25 % kr/timme</b>		<b>65</b>
Övriga kostnader		
Administration och ledning	7,0 %	18
Drift	3,0 %	8
Övriga kostnader	5,2 %	13
<b>Summa övriga kostnader</b>		<b>39</b>
<b>Total kostnad per timme</b>		<b>298</b>
Tillägg för OB		
Dag		0
Kväll		26
Natt		52
Helg/storhelg		63

**Tabell 10 Tre kommuners beräkning av ersättningsnivå för omvårdnad inom hemtjänsten, forts**

<b>Kommun B</b>		<b>Omvårdnad</b>
Direkta lönekostnader		
Månadslön dag	20 020	67
Månadslön kväll	20 130	20
Timanställda	100 kr/h	20
OB-tillägg		11
Semesterdagstillägg	1,60 %	2
PO-tillägg	41,70 %	54
<b>Summa lönekostnad per timme</b>		<b>185</b>
Frånvaro och kringtid		
Timmar per vecka	38,75	
Veckor/år	52	
Summa avlöningstimmar	2 015 tim	
Avgår:		
Semester	-209 tim	30
Sjukdom	-47 tim	5
Kompetensutv o dyl.	-54 tim	8
Summa arbetstimmar	1 705 tim	
Avgår:		
Kringtid i form av förberedelse, rapportering, restid, delegeringsmottagning, dokumentation	-426 tim	62
Summa utförda/debiterbara timmar	1279 tim	
<b>Summa kostnad frånvaro och kringtid</b>		<b>105</b>
Omkostnader:		
Lokaler	4 000 kr/år	3
Arbetsledning/Adm.	8 000 kr/år	6
Resor	4 000 kr/år	3
Kompetensutveckling	5 000 kr/år	4
Datorer, telefon, kontorsmtrl.	3 000 kr/år	2
Personlig skyddsutrustning	2 000 kr/år	2
Summa omkostnader	26 000 kr/år	39
<b>Total ersättning per utförd timme omvårdnad</b>		<b>310</b>

**Tabell 10 Tre kommuners beräkning av ersättningsnivå för omvårdnad inom hemtjänsten, forts**

<b>Kommun C</b>		<b>Omvårdnad</b>
Direkta lönekostnader		
Månadslön		21 593,00
Beräknad löneökning 2011	2,23%	480,66
Semesterdagtillägg	1,65%	356,28
OB-ersättning	2 437 kr	2 437,00
Semester-/sjukvikaerier	13%	2 915,89
Summa		27 782,84
PO-pålägg	36,13%	10 037,53
Totalt kr/månad		37 820,37
		(37-bas)
<b>Kr/timme</b>		<b>234,91</b>
<b>Kringtid</b>		<b>66,15</b>
Restid, planering, utbildning mm		
Effektivitet (OB-ersättning)	70%	30,00%
<b>Ledning och administration</b>		<b>26,42</b>
Enhetschef		5,25
Verksamhetssamordnare		16,79
Lönehandläggare		0,00
Overhead	2%	4,38
Avser gemensam administration inom enheten, äldreomsorgen, förvaltning och stadshuset Exkl. OB-ersättning		
<b>Övriga kostnader</b>		<b>31,95</b>
Lokalkostnad		5,43
Utbildning		0,94
Leasingbilar		16,37
Övrigt		9,21
<b>TOTALT TIMPRIS KR</b>		<b>359,42</b>
<b>Extern utförare momskompensation 6%</b>		<b>380,99</b>
<b>Tillkommande ersättning landsbygd</b>		<b>23,49</b>
<b>Extern utförare momskompensation 6%</b>		<b>24,90</b>
<b>TOTALT inkl. landsbygdstillägg</b>		<b>382,91</b>
<b>Extern utförare momskompensation 6%</b>		<b>405,89</b>

De tre redovisade självkostnadskalkylerna är exempel på en öppen redovisning av underlaget för prissättning av tjänsten.

Med införande av LOV förändras kommunens ekonomimodell

Före ett införande av valfrihetssystem kan kommunerna fokusera på att tillhandahålla maximalt med hemtjänst utifrån en given kostnadsbudget. Genom att införa valfrihetssystem ökar kommunerna behovet av att följa upp egenregins kostnader på detaljnivå. Vid sidan om traditionell kostnadsuppföljning gentemot budget ställs kostnaderna mot de intäkter som tillfaller egenregin, enligt den fastställda ersättningsnivån.

Ett sätt att följa det ekonomiska resultatet för egenregins verksamhet är att bilda en resultatenhet, där begrepp som personalens tid hos brukare, beläggning, debiteringsgrad och kringtid får en stor betydelse för resultatet.

Utifrån besöken i de tio urvalskommunerna delar Konkurrensverket Statskontorets uppfattning att tillämpningen av LOV ökar förutsättningarna för kommunerna att få bättre kontroll över kostnadsutvecklingen för den egenproducerade hemtjänsten.<sup>17</sup>

### 3.2 Ersättningsmodell och ersättningsnivå påverkar etablering

Av de kommuner som har infört ett valfrihetssystem under 2011 har 31 procent en ersättningsmodell som ger ersättning enligt beviljad tid. Det innebär att utföraren får ett bestämt antal timmar

---

<sup>17</sup> Statskontoret (2012).



för att utföra hemtjänsten. Med ersättning för beviljad tid blir det lättare för utföraren att beräkna framtida intäkter.

### Ersättningsnivå för serviceinsatser och omvårdnadsinsatser påverkar antalet externa utförare

Ersättningsnivån varierar ofta mellan serviceinsatser och omvårdnadsinsatser. Det skiljer sig också åt mellan kommunerna. I tabell 11 framgår hur ersättningsnivåerna skiljer sig åt mellan de kommuner som ingår i regressionsanalysen.

**Tabell 11** Ersättningsnivåerna skiljer sig mellan åren och mellan insatserna

Insats	2011		2012	
	Medel	Min – Max	Medel	Min – Max
Service	299	(215)-(385)	307	(227)-(390)
Omvårdnad	333	(253)-(437)	352	(258)-(428)

Källa: Sveriges Kommuner och Landsting (2011b), (2012a).

Resultaten från regressionsanalysen visar ett positivt samband mellan ersättningsnivån för omvårdnadsinsatser och antal externa utförare. Däremot framträder ett negativt samband mellan ersättningsnivån för serviceinsatser och antalet externa utförare. Det innebär att förhållandevis fler externa utförare etablerar sig i kommuner där ersättningsnivån för omvårdnadsinsatser är hög.

### Stora skillnader i ersättningsnivåer och varierande ersättningsmodeller

Alla externa utförare som Konkurrensverket har intervjuat i de tio urvalskommunerna uppger att det är svårt att gå runt inom hemtjänsten på nuvarande ersättningsnivå. Framför allt gäller det kommuner med ersättning för utförd tid. De vanligaste kostna-

derna som inte täcks av ersättningen är administration, bomkörningar och dubbelbemanning. I ett par kommuner påpekar utförarna att kostnader för parkering är en stor utgiftspost som ersättningen inte täcker.

Flera utförare hävdar att uppräknningar av ersättningsnivåerna uteblir och att ersättningsmodeller förändras till det sämre. Det gör att ersättningen inte längre täcker samtliga kostnader såsom restid, bomtider eller löneökningar. Några utförare hävdar att de inte skulle gå in i systemet idag med nuvarande ersättningsnivåer.

Fyra av de tio urvalskommunerna har höjt ersättningsnivån för serviceinsatser under 2012. Kommunen som höjt mest är Falun med tre procent. Fyra kommuner har höjt ersättningsnivån för omsorgsinsatser. Staffanstorps är den kommun som har sänkt respektive höjt ersättningsnivåerna mest, medan Nyköping, Haninge, Ovanåker och Vårgårda har oförändrade ersättningsnivåer. Falun har från 2012 inte längre ett valfrihetssystem för omsorgsinsatser.

**Tabell 12** Hälften av urvalskommunerna har ändrat ersättningsnivåerna från 2011 till 2012

Kommun	Service 2011	Omsorg 2011	Förändring service 2012	Förändring omsorg 2012
Falun	270	387	3 %	0 %
Haninge	215	321	0 %	0 %
Lerum	343	343	-4 %	-4%
Nyköping	299	365	0 %	0 %
Ovanåker	371	371	0 %	0 %
Staffanstorps	285	336	-8 %	4 %
Täby	265	300	2 %	2 %
Umeå	253	253	2 %	2 %
Vårgårda	317	337	0 %	0 %
Västerås	346	346	2 %	2 %

Källa: Sveriges Kommuner och Landsting (2011b), (2012a).

### En flora av ersättningssystem

Att det finns flera olika ersättningssystem i kommunerna bekräftar en genomgång bland de tio urvalskommunerna. Förutom att kommunerna kan utge betalning för beviljad tid, utförd tid eller annan prestation, finns en mängd undantag i form av avdrag och tillägg.

**Tabell 13 Skillnader i ersättningsmodell och ersättningsnivåer i ett antal kommuner**

Kommun	Beviljad/ utförd tid	Manuellt rapport- erad/elektroniskt uppmätt tid	Extern service (kr/tim)	Egenregi service (kr/tim)	Extern omvårdnad (kr/tim)	Egenregi omvårdnad (kr/tim)	Avdrag, tillägg och övrigt
Ovanåker	Utförd	Elektronisk	371/381	360/370	371/381	360/370	<b>Avdrag:</b> Vid oplanerad frånvaro utgår ersättning de tre första dagarna <b>Tillägg:</b> 9,70 kr/tim resp. 10,00 kr/tim tillägg i ytterområden <b>Övrigt:</b> Momskompensation 3 %. Utförare måste erbjuda både service och omvårdnad.
Vårgårda	Utförd	Manuell	317/345	318/345	337/367	338/367	<b>Avdrag:</b> Vid oplanerad frånvaro utgår ersättning de fem första dagarna <b>Tillägg:</b> Den lägre ersättningen i tätort och den högre i landsbygd <b>Övrigt:</b> Momskompensation 0 %.
Falun	Utförd	Elektronisk	277/317	277/317	397	397	<b>Avdrag:</b> Vid oplanerad frånvaro utgår ersättning de tre första dagarna <b>Tillägg:</b> Den lägre ersättningen i tätort och den högre i landsbygd <b>Övrigt:</b> Momskompensation 0 %.
Haninge	Utförd	Manuell	215/227	215/227	321	321	<b>Avdrag:</b> Vid oplanerad frånvaro till följd av dödsfall eller akut sjukdom utgår ersättning de fem första dagarna. <b>Tillägg:</b> Om uppdraget avser både service och omsorg är ersättningen för service 227 kr. Tillägg med 100 kr för insatser på öar utan landförbindelse och Muskö. <b>Övrigt:</b> Momskompensation 0 %.

Källa: Kommunernas förfrågningsunderlag 2012.

### 3.3 Egenregin är det vanligaste icke-valsalternativet

Ett valfrihetssystem bygger på att brukaren har möjlighet att välja utförare, men också att den kan avstå från att göra ett val. Kommunerna måste erbjuda ett icke-val som tilldelas brukare som avstår från att välja.<sup>18</sup>

För att kartlägga icke-valsalternativen har Konkurrensverket gått igenom 146 kommuners förfrågningsunderlag för valfrihetssystem inom hemtjänst.

I de 146 kommunerna är det vanligast att ha egenregin som icke-valsalternativ. Andelen kommuner som fördelar icke-valet till egenregin har minskat mellan åren 2010 och 2012, från 61 procent till 54 procent. Under samma period har turordningslistor blivit allt vanligare. Andelen kommuner som fördelar icke-valet via turordning har ökat från 28 procent till 38 procent.

**Tabell 14 Egenregin det vanligaste icke-valsalternativet**

<b>Icke-valsalternativ</b>	<b>Antal kommuner 2010</b>	<b>Antal kommuner 2011</b>	<b>Antal kommuner 2012</b>	<b>Andel 2012</b>
Egenregi	43	67	79	54 %
Turordning	20	42	55	38 %
Annan princip eller LOU	8	7	12	8 %
Summa	71	116	146	100 %

Källa: Konkurrensverkets genomgång av valfrihetswebben oktober 2012.

<sup>18</sup> I enlighet med kommunens huvudansvar ska alla brukare få den hjälp och det stöd som behövs enligt socialtjänstlagen, SOU 2008:15, s 97.

I sju av de tio urvalskommunerna utgör egenregin icke-valsalternativet. Två kommuner har beslutat att icke-valsbrukarna tilldelas hemtjänstutförare enligt en fastställd turordning. En kommun har två separata förfrågningsunderlag, ett för service och ett för omvårdnad/hemsjukvård. I icke-valet för serviceinsatser tilldelar kommunen brukarna den utförare som fått bäst resultat i föregående års brukarundersökning. Icke-valet för omvårdnad och hemsjukvård är däremot upphandlat via LOU.

### Brister i uppdatering av information gällande icke-valet

I sex av 146 kommuner är målsättningen att övergå till turordning när valfrihetssystemet är igång. När detta ska ske i tiden är ännu oklart. Ytterligare tre kommuner har som målsättning att övergå till turordning efter det första eller andra året, under villkoren att det måste finnas minst en godkänd extern utförare.

Konkurrensverket har efter en genomgång av de sex kommunernas webbplatser funnit brister i informationen. En av kommunerna har i sitt förfrågningsunderlag angivit att icke-valet under det första året ska vara egenregin, och att det därefter ska övergå till en turordningslista. Men Konkurrensverket kan konstatera att enligt den information som finns på webbplatsen är egenregin fortfarande icke-valet, trots att LOV varit i drift i två år.

### Icke-valets betydelse för etablering

Hälften av de externa utförare som Konkurrensverket har intervjuat i de tio urvalskommunerna tycker att egenregin som icke-valsalternativ är ett betydande inträdeshinder för nya utförare. Många utförare påpekar att det är väldigt svårt att få brukare i en kommun där egenregin har merparten av brukarna samtidigt som den utgör icke-valet.

### 3.4 Turordning som icke-val

När Konkurrensverket har intervjuat externa utförare som är verksamma i urvalskommuner med turordning som icke-val, säger utförarna att de anser systemet vara principiellt bra. En del utförare menar att kommunernas tillämpning av turordningslistan är ottydligt formulerad. Utförarna tycker att kommunerna är dåliga på att informera om hur turordningslistan ser ut och hur den fungerar.

För att få ett större underlag än de tio urvalskommunerna har vi valt att studera 55 förfrågningsunderlag för icke-val enligt turordning.<sup>19</sup> På detta sätt har vi kunnat kartlägga utformningen och tillämpningen av turordningssystemen. Vi har också studerat hur informationen presenteras i kommunernas förfrågningsunderlag.

#### Flera varianter av turordning

Konkurrensverkets kartläggning av turordningssystemen ger en splittrad bild. Av 55 förfrågningsunderlag saknar 13 information om vad turordningssystemet innebär. Information som i varierande omfattning framgår i övriga 42 förfrågningsunderlag är:

- Om det är obligatoriskt eller valfritt att ingå.
- Tidsperioder för icke-valets fördelning på utförare.
- Listans utformning.
- Vad som gäller för nya, godkända utförare.

---

<sup>19</sup> Kommuner med turordning som icke-val enligt Konkurrensverkets genomgång av Valfrihetswebben oktober 2012.

## Olika sätt att utforma turordningslistan

I de 55 kommuner som tillämpar turordning finns olika modeller för hur turordningslistan ser ut som framgår av tabell 15.

**Tabell 15 Turordningslistans utformning**

<b>Utformningsprincip</b>	<b>Antal kommuner</b>	<b>Andel (%)</b>
Bokstavsordning	6	11 %
Datum för godkännande	8	14 %
Nyckelkodsområde <sup>20</sup>	16	29 %
Hela kommunen	2	4 %
Per insats	7	13 %
Övriga	3	5 %
Ingen information	13	24 %
Summa	55	100 %

Källa: Konkurrensverkets genomgång av kommunernas förfrågningsunderlag 2012.

## Obligatoriskt eller valfritt att ingå i turordningssystemet

Utförarnas deltagande eller icke-deltagande i turordningssystemet varierar. I 18 av de 55 kommunerna finns information i förfrågningsunderlagen, och det går att urskilja tre olika principer:

- Principen om ett obligatoriskt deltagande för samtliga godkända externa utförare.
- Principen om valfritt deltagande.
- Principen om att alla externa utförare som inte nått upp till eller inte angivit något kapacitetstak.

---

<sup>20</sup> Nyckelkodsområden är avgränsade geografiska områden inom en kommun.



**Tabell 16 Olika principer för icke-val vid turordning**

<b>Princip för vilka externa utförare som ingår på turordningslistan</b>	<b>Antal kommuner</b>	<b>Andel</b>
Obligatoriskt	5	9 %
Valfritt	5	9 %
Kapacitetstak	8	15 %
Ingen uppgift	37	67 %
Summa	55	100 %

Källa: Konkurrensverkets genomgång av kommunernas förfrågningsunderlag 2012.

### Stor variation i de tidsperioder som utförare är icke-valsalternativ på turordningslistorna

Bland de kommuner som tillämpar turordning finns en variation i de tidsperioder när utförarna är icke-valsalternativ. Med tidsperiod menas hur länge en specifik utförare är först på turordningslistan och därmed utgör det aktuella icke-valsalternativet:

I en kommun innebär turordningen att utförare tilldelas brukare av kommunen enligt ett rullande schema. I en annan kommun är tidsperioden för icke-val en vecka för varje utförare. I tio kommuner gäller tilldelningen av icke-valsbrukare i en till tre månader. I två kommuner gäller tilldelningen av icke-valsbrukare från fyra månader och upp till ett halvt år.

**Tabell 17 Olika tidsperioder för utförarna som icke-val**

<b>Tidsperiod</b>	<b>Antal kommuner</b>	<b>Andel</b>
1 brukare per utförare	1	2 %
1 vecka per utförare	1	2 %
1-3 månader per utförare	10	18 %
4-6 månader per utförare	2	4 %
Ingen uppgift	41	74 %
Summa	55	100 %

Källa: Konkurrensverkets genomgång av kommunernas förfrågningsunderlag 2012.

### Nya utförare ingår inte alltid i turordningslistan

Konkurrensverket kan konstatera att kommunernas information i förfrågningsunderlagen om hanteringen av nya externa utförare är bristfällig. Endast sju av de 55 kommunerna redogör för hur nya utförare ska hanteras. I fem kommuner placeras en ny utförare sist på turordningslistan. I två kommuner tar det tid innan en ny utförare ingår i turordningssystemet.

I en kommun leder varje godkännande av ny utförare till en revidering av turordningslistan i bokstavsordning. Denna ändring träder i kraft vid andra månadsskiftet efter det att det nya avtalet upprättats. En annan kommun fastställer turordningslistan endast en gång per år, och den gäller sedan för hela det kommande året.

### Kommunernas turordningslistor är otillgängliga

Konkurrensverket gjorde i oktober 2012 en genomgång av kommunernas webbplatser för att se på vilket sätt information om turordning är tillgänglig.

Endast sju av de 55 kommunerna hade lagt ut sina turordningslistor för helåret 2012. Den information som finns på listorna varierar. Det som framgår i listorna är vilken utförare som är icke-valet per insats och nyckelkodsområde, under en specifik tidsperiod.

I 19 av de 48 kommuner som återstår är informationen riktad mot brukarna. I informationen om valfrihetssystemen framgår att det finns ett icke-valssystem som innebär turordning. Endast sju av kommunerna hänvisar brukarna till biståndshandläggaren angående icke-valet.

### 3.5 Övriga icke-valsalternativ

Totalt elva kommuner har valt att tillämpa icke-valsalternativ enligt andra principer än egenregi eller turordning. Några av dessa kommuner tillämpar två eller flera olika icke-valssystem för service respektive omvårdnad.

Utföraren med bäst kvalitetsresultat blir icke-valsalternativet

Två kommuner utser den utförare som fått bäst resultat i kommunens kvalitetsuppföljning till icke-val. I den ena kommunen gäller det endast för serviceinsatser, medan det i den andra kommunen gäller samtliga insatser. Tiden varierar för hur länge utföraren med bäst resultat blir icke-val. I den ena kommunen gäller tre månader och i den andra ett år.

Förutsättningarna för att utförarna ska få delta i turordningssystemet bygger på två saker. För det första måste utföraren ha ett minsta antal brukare. För det andra kräver systemet att en viss andel av dessa brukare deltar i kvalitetsuppföljningen. Skälet till

detta är att den enskildas svar ska förbli konfidentiellt i det samlade resultatet.

Konkurrensverket noterar att utförare med för få brukare inte kan delta i ett sådant turordningssystem, eftersom det är konstruerat utifrån att utföraren måste uppnå en viss volym.

### Egenregin tar tillfälligt emot akuta brukare

Akuta brukare är brukare som efter vårdplanering skrivs ut från sjukhus och som av medicinska skäl inte kan förväntas göra ett val.

Socialtjänstlagen reglerar kommunernas ansvar för insatser inom socialtjänsten för äldre och personer med funktionsnedsättning. Av lagen framgår att kommunen har det yttersta ansvaret för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp som de behöver.

Tre kommuner tillämpar turordning där kommunens huvudansvar understryks. I en av kommunerna innebär det att egenregin blir utförare om den externa utförare som brukaren valt nått sitt kapacitetstak. I de två andra kommunerna finns en turordning mellan samtliga utförare, men egenregin har ett ansvar att ta emot akuta brukare om den valda utföraren inte har utrymme eller möjlighet att påbörja insatsen i tid. Brukaren ska i sådana fall informeras av kommunen och erbjudas möjlighet till omval.

### Upphandlat icke-val

I tre kommuner är icke-valet utförare som kommunen har upphandlat enligt LOU. I två av dessa kommuner ingår både serviceinsatser och omvårdnadsinsatser i upphandlingen, medan den tredje kommunen begränsar upphandlingen till att endast omfatta omvårdnad.

### Blandning av flera olika icke-valsalternativ

En kommun tillämpar flera olika lösningar kopplade till insatsernas karaktär. Egenregin är icke-valsalternativet för brukare med både omvårdnads- och serviceinsatser. För brukare med endast serviceinsatser tillämpar kommunen en turordning bland samtliga deltagande utförare. När en brukare som endast har serviceinsatser och inte har valt utförare övergår till att också ha omvårdnadsinsatser, övergår samtliga insatser till egenregin om inte brukaren gör ett val.

Två kommuner tillämpar icke-valet enligt två huvudprinciper: kapacitet och närhet. Det innebär att icke-valet hamnar hos den utförare som befinner sig närmast brukaren och har kapacitet att utföra tjänsten.

## 3.6 Kommunsamarbeten efterfrågas

Flera externa utförare i de tio urvalskommunerna efterfrågar kommunsamarbeten när det gäller förfrågningsunderlag. Totalt nio av 32 externa utförare som vi har intervjuat vill även ha nationella riktlinjer vad gäller grundkrav, uppföljning och ersättningsnivåer.

Skilda villkor i kommunernas förfrågningsunderlag gör att det blir svårt för utförarna att veta vilka regler som gäller i respektive kommun. En av de intervjuade utförarna som är verksam i flera kommuner uppger att arbetet med att administrera kommunernas olika dokumentationssystem kräver en heltidsanställd.

Konkurrensverket har undersökt hur samarbetet fungerat i kommuner som har samverkat vid införandet av valfrihetssystem. Det gäller dels kommunerna Leksand och Rättvik (LekRätt), dels kommunerna Mark, Ulricehamn, Svenljunga och Tranemo (Must).

Det råder blandade åsikter bland kommunernas projektledare om huruvida kommunsamarbetena har påverkat konkurrensförhållandena. Ungefär hälften av de intervjuade projektledarna anser att samarbetet har varit en förutsättning för goda konkurrensförhållanden. Övriga tycker att samarbetet inte spelat någon roll, eller en väldigt liten roll, för konkurrensförhållandena.

Bland fördelarna med kommunsamarbeten pekar projektledarna på bättre möjligheter för administrativt stöd och informationsspridning.

I januari 2013 konstaterar Konkurrensverket att samtliga sex kommuner som samarbetat för att införa valfrihetssystem har godkända externa utförare.

#### LekRätt – gemensamt förfrågningsunderlag i två kommuner

Flera kommuner i Sverige uppger att de har anlitat samma utredare för att utreda möjligheterna till ett valfrihetssystem. Leksand och Rättvik har gått ett steg längre och utvecklat ett gemensamt förfrågningsunderlag. Förfrågningsunderlaget, LekRätt, innebär att en utförare kan ansöka om godkännande i en eller båda kommunerna. Ersättningsmodell, ersättningsnivå, krav och villkor är likadana i de bägge kommunerna.

#### Must – ambitionen var ett gemensamt förfrågningsunderlag i fyra kommuner

Kommunerna Ulricehamn, Svenljunga och Tranemo inledde ett samarbete för en gemensam utredning kring införandet av valfrihetssystem. Marks kommun kom in i samarbetet något senare.

Projektledarnas tanke var att skapa ett gemensamt förfrågningsunderlag för alla fyra kommuner. Politikerna kunde dock inte enas

om detta, vilket ledde till att uppdragets omfattning i form av insatser, it- och verksamhetssystem skiljer sig åt mellan kommunerna. Även tidpunkten för valfrihetssystemens införande skiljde mellan kommunerna.

**Tabell 18 Skillnader i Must**

	Mark	Ulricehamn	Svenljunga	Tranemo
Trygghetslarm	Ja	Ja	Nej	Nej
Elektronisk registrering	Ja	Nej	Nej	Nej
Införande 2011	3 kvartalet	3 kvartalet	1 kvartalet	1 kvartalet

Källa: Konkurrensverkets genomgång av kommunernas förfrågningsunderlag 2012.

Två projektledare anser att det delvis gemensamma förfrågningsunderlaget har varit en förutsättning för goda konkurrensförhållanden i de fyra kommunerna. Utan dessa gemensamma grundförutsättningar skulle kommunerna ha svårt att attrahera externa utförare.

Två projektledare anser att det nuvarande samarbetet troligen inte har haft någon påverkan på konkurrensförhållandena.

### 3.7 Kommunförutsättningar och förfrågningsunderlag påverkar etablering

Konkurrensverket har genomfört statistisk analys i form av regressionsanalys. Utgångspunkten har varit att pröva ett antal samband mellan dels kommunförutsättningar och förfrågningsunderlag, dels antalet externa utförare i varje kommun. På det viset kan vi få fram vilka faktorer som kan påverka antalet externa utförare. I datakörningar har vi använt statistik insamlad av Socialstyrelsen, Sveriges Kommuner och Landsting, Statistiska

centralbyrån och Tillväxtverket. Vi har också använt oss av statistikuppgifter från egen datainsamling. Datamaterialet är från åren 2010 och 2011, och täcker in de kommuner som har LOV i drift. Det betyder att kommunen har annonserat förfrågningsunderlaget på valfrihetswebben, att minst en extern utförare har blivit godkänd och att minst en brukare har valt en extern utförare.

I regressionsanalysen finner vi inget stöd för att krav, såsom utbildningskrav, krav på it-system och kvalitet påverkar etableringen av externa utförare.

#### Fler nya utförare i kommuner som införde konkurrens innan LOV

Analysen visar att antalet externa utförare som etablerar sig hänger ihop med om kommunen har konkurrensutsatt hemtjänsten före införandet av valfrihet.

Regressionsanalysen visar att det förekommer färre externa utförare om kommunen historiskt sett haft en stor andel av hemtjänstproduktionen i egenregi.<sup>21</sup>

En möjlig förklaring är att externa utförare ser en historiskt stor hemtjänstproduktion i egenregin som ett starkt konkurrenshinder. Om kommunen däremot har mindre produktion i egenregi sänder det signaler till utförarna att det är möjligt att ta marknadsandelar.

#### Långsammare ökningstakt av externa utförare i kommuner som införde valfrihetssystem 2011

Vilket år som kommunen valde att införa valfrihetssystemet i hemtjänsten har betydelse för hur många externa utförare som finns. Av

---

<sup>21</sup> Historiskt innebär i detta fall ett år före etableringen har skett.



de kommuner som har infört ett valfrihetssystem 2009 hade 75 procent externa utförare innan införandet. Många av de kommuner som införde valfrihetssystem tidigt hade därmed redan kunskap om konkurrensutsättning. De hade också erfarenhet av att hantera externa utförare. Vår analys visar att de kommuner som införde valfrihetssystem 2011 har färre antal externa utförare än de kommuner som införde valfrihetssystem 2009.

### Befolkningsstrukturen spelar roll för var externa utförare etablerar sig

En stor kundkrets är förmodligen en avgörande faktor för var en ny utförare väljer att etablera sig. Ju större kundkrets, desto större möjligheter att få ett brukarunderlag som täcker kostnaderna. Externa utförare som Konkurrensverket har intervjuat i de tio urvalskommunerna uppskattar att det krävs i genomsnitt 1500 debiterbara timmar i månaden för att få verksamheten att bära sig.

Två studier från Tillväxtverket konstaterar att marknadens storlek påverkar förutsättningarna för inträde. Förklaringen är att ett stort kundunderlag minskar riskerna med att starta och driva verksamhet.<sup>22</sup>

I regressionsanalysen finner vi positiva samband mellan antalet brukare och etableringen av externa utförare. Däremot visar analysen ett negativt samband mellan andelen äldre i en kommun och etableringen av externa utförare.

### Fler externa utförare etablerar sig i Stockholmsområdet

I analysen valde vi att kontrollera om det finns samband mellan nyetablering och om kommunen ligger i Stockholms län. Detta

---

<sup>22</sup> Tillväxtverket (2012f), (2012g).

skulle kunna bero på de synergieffekter som följer av att vara lokaliserad i Stockholmsområdet. Sådana synergieffekter kan exempelvis vara närhet till flera valfrihetssystem och ett större utbud av arbetskraft.

I analysen finner vi att det påverkar antalet externa utförare positivt om kommunen ligger i Stockholms län, jämfört med andra län.

Just detta samband påpekar Tillväxtverket i en studie. Där skriver de att expansion inom hemtjänst sker genom att locka fler kunder inom den egna kommunen, men att även marknader inom närliggande kommuner är viktiga för en expansion.<sup>23</sup>

Fler antal sidor i förfrågningsunderlaget ger färre externa utförare

Om förfrågningsunderlaget är långt, krångligt och hänvisar till flera olika källor kan det vara svårt för den potentiella utföraren att tillgodogöra sig informationen. Konsekvensen kan då bli att externa utförare avstår från att gå in i valfrihetssystemet.

Regressionsanalysen visar att fler än 21 sidor i förfrågningsunderlaget har ett negativt samband med antalet externa utförare.

---

<sup>23</sup> Tillväxtverket (2012g).

## 4 Mångfald

Detta kapitel analyserar i enlighet med uppdraget hur valfrihetssystemen inom hemtjänsten har utvecklats utifrån ett utförarperspektiv. Utförare är den som erbjuder tjänster i ett valfrihetssystem. Gruppen består både av kommunens egenregi och externa utförare.

Med **mångfald** avser vi utförarnas fördelning på olika associationsformer såsom till exempel aktiebolag, enskild firma och kommunens egen regi.

Vi redogör här för mångfald bland utförarna, deras olika organisationsformer, samt vad som kännetecknar utförarna och deras profilering.

### 4.1 Utförarnas spridning och organisationsform

Det finns två antalsuppgifter för de externa utförarna. Dels ett lägre antal som beskriver antalet unika företag och andra organisationer som blivit godkända i minst en valfrihetskommun. Dels ett högre antal som beskriver antal avtal som dessa företag och organisationer har tecknat med kommunerna. I slutet av 2011 var dessa siffror 499 respektive 893 stycken.

Det finns flest externa utförare i Stockholms stad, de större städerna och i förorterna till storstäderna

Totalt 77 procent av kommunernas avtal med externa hemtjänstutförare, eller totalt 687 stycken, finns antingen i

Stockholms stad, en större stad eller i förorterna till storstäderna.<sup>24</sup> Tillsammans innehåller dessa kommuner 74 procent av alla brukare av hemtjänst inom valfrihetssystemen.

I kommuner som definieras som glesbefolkade kommuner, glesbygdskommuner, varuproducerande kommuner eller turism- och besöksnäringkommuner, finns omkring sju procent av kommunernas avtal med externa utförare. Andelen brukare uppgår till omkring 12 procent.

**Tabell 19** Det finns flest externa hemtjänstutförare i förorterna men störst brukarunderlag i de större städerna

Kommungrupp	Antal avtal med godkända externa utförare 2011	Antal brukare i hemtjänst ordinarie boende 2011
Förort till storstad	314	16 451
Större stad	223	33 656
Storstad (Stockholm)	150	15 293
Tätbefolkad region	61	6 554
Pendling	50	4 029
Förort större stad	30	2 179
Varuproducerande	24	4 254
Turism- och besöksnäring	17	3 366
Glesbefolkad	13	1 919
Glesbygd	11	674
<b>Totalt</b>	<b>893</b>	<b>88 375</b>

Källa: Antal kommuner med valfrihetssystem i drift enligt data från Socialstyrelsen, kommungruppsindelning enligt Sveriges Kommuner och Landstings webbplats 2012, antal godkända utföraravtal enligt Konkurrensverkets genomgång av Valfrihetswebben och kommunernas webbplatser, antal brukare enligt Socialstyrelsen (2011d).

<sup>24</sup> De olika kommungrupperna definieras av Sveriges Kommuner och Landsting och presenteras i bilaga 1.

De flesta externa utförare är verksamma i endast en kommun

I kommunernas valfrihetssystem för hemtjänst är 386 av 499 externa utförare verksamma i endast en kommun. Totalt 51 stycken utförare bedriver verksamhet i två kommuner och 31 stycken bedriver verksamhet i tre kommuner. Ytterligare 31 utförare har verksamhet i fyra eller fler kommuner.

Nästan alla utförare som bedriver verksamhet i fler än en kommun är aktiebolag. Alla stiftelser och fonder, 96 procent av alla ekonomiska föreningar, 91 procent av de enskilda firmorna och 89 procent av handels- och kommanditbolagen har verksamhet i endast en kommun.

**Tabell 20 Majoriteten av utförarna bedriver verksamhet i endast en kommun**

<b>Antal kommuner/ Associationsform</b>	<b>En</b>	<b>Två</b>	<b>Tre</b>	<b>&gt; Fyra</b>
Aktiebolag	236	42	24	31
Enskild firma	79	4	4	0
Handelsbolag, kommanditbolag	33	2	2	0
Ekonomiska föreningar	22	1	0	0
Ideella föreningar	4	0	1	0
Övriga stiftelser och fonder	6	0	0	0
Information saknas	6	2	0	0
<b>Totalt</b>	<b>386</b>	<b>51</b>	<b>31</b>	<b>31</b>

Källa: Antal godkända utförare enligt Tillväxtanalys (2012) och Konkurrensverkets genomgång av Valfrihetswebben och kommunernas webbplatser.

## Hälften av utförarna vill expandera sin verksamhet inom den befintliga kommunen

Av de externa utförare i de tio urvalskommunerna som har svarat på Konkurrensverkets frågeformulär, uppger ungefär hälften att de vill expandera inom den kommun som de är etablerade i. Totalt 60 procent uppger att de vill expandera sin verksamhet till en annan kommun.

Tillväxtverket uppger att runt hälften av omsorgsföretagen vill utöka verksamheten i den befintliga kommunen, eller utöka till fler kommuner. 25 procent vill både utöka verksamheten i den kommun de för närvarande är verksamma i och expandera till en ny kommun. De som inte vill utöka sin verksamhet utgör 14 procent.<sup>25</sup>

Nästan hälften av utförarna inom hemtjänsten har startat efter 2009

Av de externa utförare som vi har uppgifter om när det gäller antal verksamhetsår – totalt 384 stycken – har ungefär hälften startats efter 2009, samma år som LOV infördes. Totalt har minst 340 utförare tillkommit sedan början på 2000-talet.

**Tabell 21 Många nya utförare inom hemtjänst sedan 2009**

<b>Företaget startades</b>	<b>Antal hemtjänstföretag</b>
1972-2000	43
2000-2009	155
Efter 2009	185
Uppgift saknas	116
<b>Totalt</b>	<b>499</b>

Källa: Antal externa utförare enligt Tillväxtanalys (2012) och Konkurrensverkets genomgång av Valfrihetswebben och kommunernas webbplatser.

<sup>25</sup> Tillväxtverket (2012d).

Tillväxtverket har rapporterat 433 hemtjänstföretag i november 2010.<sup>26</sup> Antalet har sedan dess ökat till 499 externa utförare i slutet av 2011.

Den vanligaste associationsformen inom hemtjänst är aktiebolag, med 333 stycken. Utöver det finns det 87 enskilda firmor och 37 handels- och kommanditbolag. Totalt omfattar de 92 procent av alla externa utförare. Resterande åtta procent utgörs av ekonomiska föreningar, personalkooperativ, ideella föreningar, stiftelser och fonder.

**Tabell 22**      **Två tredjedelar av utförarna inom hemtjänst är aktiebolag**

<b>Associationsform</b>	<b>Antal hemtjänstföretag</b>
Aktiebolag	333
Enskild firma	87
Handelsbolag, kommanditbolag	37
Ekonomiska föreningar	23
Ideella föreningar	5
Övriga stiftelser och fonder	6
Uppgift saknas	8
<b>Totalt</b>	<b>499</b>

Källa: Antal godkända utförare enligt Tillväxtanalys (2012) och Konkurrensverkets genomgång av Valfrihetswebben och kommunernas webbplatser.

---

<sup>26</sup> Tillväxtverket (2011b).

## 4.2 Idéburna utförare

Hemtjänsten i Sverige har i förhållande till andra länder en låg andel idéburna utförare.<sup>27</sup> Detta kan delvis bero på olikheter i ländernas tradition och historia. En del länder har sedan länge förbjudit vinstdrivande verksamhet inom vård och omsorg och tillåter endast utförare från offentlig sektor, icke-vinstdrivande företag eller ideella föreningar. I andra länder saknas en stark offentlig sektor och där har idéburna utförare haft en större roll.

I Famnas tillväxtrapport för idéburen vård och social omsorg<sup>28</sup> framgår att drygt 24 procent av medlemmarna bedriver verksamhet inom särskilt boende, och 0,4 procent inom hemtjänst. Av de totalt 45 medlemsorganisationerna finansieras 17 stycken via något valfrihetssystem. För dem utgör det i snitt 18 procent av omsättningen. Den viktigaste finansieringsformen är ramavtal och den vanligaste driftformen ideell förening som utgör 40 procent, följt av stiftelse med 35 procent.<sup>29</sup>

En förklaring till den relativt låga andelen utförare inom idéburen hemtjänst kan vara att det som motsvarar den sociala omsorgen inom hemtjänsten utförts och organiserats på annat sätt, exempelvis genom frivilliginsatser eller diakonala insatser i olika organisationer eller trossamfund. Företagandet inom hemtjänsten har därför inte kommit igång på det sätt som är fallet inom andra områden såsom särskilt boende. Några exempel finns också där idéburna verksamheter har tvingats lägga ner sin verksamhet inom hemtjänsten på grund av ersättningssystemens utformning och nivå. Det har inte

---

<sup>27</sup> Tillväxtverket (2012c).

<sup>28</sup> Famna är riksorganisationen för vård och social omsorg utan vinstsyfte.

<sup>29</sup> Famna (2012).



varit möjligt att utföra den kvalitet som värdegrunden kräver och man har därför varit tvungna att avstå från uppdrag.

Famnas medlemmar menar att LOU utgör ett stort hinder för tillväxt, eftersom kraven ofta inte stämmer överens med de koncept man erbjuder i form av idéburen vård och omsorg nära brukarna och ofta med hjälp av innovativa lösningar. Famnas medlemmar driver verksamhet utifrån en helhetssyn i form av en sammanhållen vård, vilket det sällan finns stöd för i kommunernas förfrågningsunderlag. Valfrihetssystem enligt LOV är ett bättre koncept för idéburen vård och omsorg. Att för en given ersättning erbjuda så mycket av värde och kvalitet som möjligt fungerar betydligt bättre för den idéburna verksamheten. På de platser där valfrihetssystem införs har det gagnat idéburen vård och omsorg. Ett generellt hinder för tillväxt är bristen på extern finansiering.

Famnas medlemmar pekar på en rad faktorer som kan utgöra interna hinder för etablering och tillväxt inom valfrihetssystem:

- tidsbrist
- nöjd med organisationens storlek som den är idag
- brist på interna resurser
- brist på lokaler
- brist på kompetens och vilja.

I en rapport från Tillväxtverket hävdar författarna att övergången från att upphandla välfärdstjänster via LOU till att införa valfrihetssystem, bör underlätta etablering av idéburna utförare. Idéburna utförare som är kända sedan tidigare och som har stort

förtroende bland brukarna kan sannolikt locka brukare och snabbt komma igång med verksamheten.<sup>30</sup>

### 4.3 Utförarnas karaktäristika

Totalt 232 utförare, ungefär hälften av alla utförare, har färre än 10 anställda. Endast 18 utförare har fler än 200 anställda, varav 17 är aktiebolag och en är ideell förening.

**Tabell 23** Många externa hemtjänstutförare har färre än tio anställda

Associationsform	<10	10 – 49	50 – 199	>200	Uppgift saknas
Aktiebolag	138	105	46	17	27
Enskild firma	53	1	0	0	33
Handelsbolag, kommanditbolag	32	2	0	0	3
Ekonomiska föreningar	7	10	3	0	3
Ideella föreningar	1	0	1	1	2
Övriga stiftelser och fonder	1	2	1	0	2
Uppgift saknas	1	2	1	0	2
<b>Totalt</b>	<b>232</b>	<b>120</b>	<b>51</b>	<b>18</b>	<b>78</b>

Källa: Antal godkända utförare enligt Tillväxtanalys (2012) och Konkurrensverkets genomgång av Valfrihetswebben och kommunernas webbplatser.

#### De 18 största externa utförarna

Av de företag som har fler än 200 anställda är Attendo, Carema Care och Samhall samtliga verksamma inom hemtjänst i fler än tio

<sup>30</sup> Tillväxtverket (2012h).

kommuners valfrihetssystem. Inget av de största företagen bedriver renodlad verksamhet i form av hemtjänst.

**Tabell 24 De 18 största externa utförarna inom hemtjänst, sett till antal anställda**

<b>Extern utförare</b>	<b>Antal kommuner där företaget/organisationen är godkänd hemtjänstutförare</b>
Attendo AB	27
Carema Care AB	19
Samhall AB	12
HomeMaid AB	9
Aleris Omsorg AB	9
Förenade Care AB	9
HSB Omsorg AB <sup>31</sup>	8
OmsorgsCompagniet AB	7
Omsorgshuset i Stockholm AB	7
Humana Omsorg AB	5
Olivias hemtjänst AB	5
Blomsterfonden	3
Support Syd AB	3
Legevisitten hemtjänst AB	2
Äldrelinv AB	2
Östgöta Ståd AB	2
Inre Kraft i Norr	1
Jevia Assistans AB	1

Källa: Tillväxtanalys (2012) och Konkurrensverkets genomgång av Valfrihetswebben och kommunernas webbplatser.

<sup>31</sup> HSB Omsorg AB är helägt av HSB Stockholm, ekonomisk förening.

## Många utförare har under fem miljoner kronor i omsättning

Sammanlagt 189 externa utförare av hemtjänst hade mindre än fem miljoner kronor i årsomsättning 2011.

Totalt 22 externa utförare hade mer än 50 miljoner kronor i omsättning. Siffrorna avser inte omsättningen enbart för hemtjänstverksamhet, utan för bolagen som helhet. Hela 15 av de 22 bolagen med högst omsättning är även de största företagen sett till antal anställda.

**Tabell 25**      **Många externa utförare inom hemtjänst omsätter mindre än fem miljoner kronor**

Omsättning	Antal företag inom hemtjänst
0-5 miljoner kronor	189
5-10 miljoner kronor	45
10-50 miljoner kronor	80
≥ 50 miljoner kronor	22
Information saknas	163
<b>Totalt</b>	<b>499</b>

Källa: Tillväxtanalys (2012) och Konkurrensverkets genomgång av Valfrihetswebben och kommunernas webbplatser.

## Fler än hälften av alla företag inom social omsorg drivs av kvinnor

Ungefär en fjärdedel av alla företag i Sverige drivs av kvinnor, det vill säga företaget har antingen en kvinnlig vd eller styrelseordförande. Inom branschen vård- och omsorg drivs mer än hälften av företagen av kvinnor. Inom öppna sociala insatser såsom hemtjänst drivs 63 procent av alla företag av kvinnor.<sup>32</sup>

<sup>32</sup> Tillväxtverket (2012e).

## 4.4 Utförarnas profilering

Med hjälp av profilering kan utförare skilja ut sig från varandra. Profilering kan vara ett sätt att attrahera nya brukare, men också ett sätt att behålla de befintliga. Med profilering kan utförarna på bättre sätt uppfylla särskilda önskemål från brukare utan att göra avkall på de krav som ställs i förfrågningsunderlaget. De kan också uppfylla önskemålen utan att det kostar brukare eller kommunen något extra.<sup>33</sup>

Profilering kan röra sig om särskild språkkompetens, eller att man erbjuder brukaren särskild vårdinriktning eller kompetens att hantera olika sjukdomstillstånd. Profileringen kan även innebära att utföraren kan uppfylla brukares önskemål om personalkontinuitet. Det kan också handla om att värdegrundsprofilera sig med exempelvis språk, religion eller en specifik kulturell inriktning.

Även kommunernas egenregi har möjlighet att profilera sin verksamhet. Exempelvis profilerar Falu kommun sin hemtjänstverksamhet inom LOV genom att vård- och omsorgspersonalen har fördjupad utbildning i kostfrågor, måltidssituationer, grundläggande munhälsovård, förflyttningsteknik och god demensomsorg.<sup>34</sup>

### Språkkompetens är den vanligaste utförarprofilen

Majoriteten av de 32 externa utförare som Konkurrensverket har intervjuat i de tio urvalskommunerna uppger att de har en särskild profil. Omkring varannan uppger att en del av deras utförarprofil

---

<sup>33</sup> Att erbjuda tilläggstjänster kan vara ett sätt för externa utförare att profilera sig. Dessa tjänster bekostas dock till fullo av brukaren.

<sup>34</sup> [http://www.falun.se/www/falun/omv.nsf/V-bild/0EE0485866C3451AC125773B004F4F49/\\$FILE/wordmall\\_falu\\_ver3.pdf](http://www.falun.se/www/falun/omv.nsf/V-bild/0EE0485866C3451AC125773B004F4F49/$FILE/wordmall_falu_ver3.pdf) (2012-12-31).

är att erbjuda hemtjänst på olika språk, eller att de har en särskild kulturinriktning. Näst vanligast är personalkontinuitet med sex stycken utförare och specialistkompetens inom demens med fem stycken.

I de intervjuer som Konkurrensverket har genomfört med brukare i de tio urvalskommunerna framkommer att den allra viktigaste profileringen för brukaren är personalkontinuitet. Personalkontinuitet innebär att det är samma person som kommer hem till brukaren. Detta gäller oavsett vem som utför tjänsten, det vill säga oavsett om det är externa utförare eller kommunens egenregi. I en telefonintervju säger en av de externa utförarna i Nyköping att personalkontinuitet är den kanske viktigaste profileringen för att kunna locka och behålla brukare.<sup>35</sup>

Det är svårt för de externa utförarna att profilera sig

I hälften av urvalskommunerna uppger utförarna att förfrågningsunderlaget inte ger någon möjlighet att profilera sin verksamhet. Ett par utförare anser att det finns för mycket konkurrens och för litet brukarunderlag för att kunna profilera sin verksamhet, vilket bekräftas i en studie från Tillväxtverket.<sup>36</sup> Andra utförare menar att profilering skulle underlättas om förfrågningsunderlagets ska-krav kopplades till socialtjänstlagen och Socialstyrelsens föreskrifter (SOSFS) och inte till kommunens egna riktlinjer.

I kommuner där utförarna uppger att förfrågningsunderlagen ger utrymme för profilering ser de förfrågningsunderlaget mer som en generell grund som de kan bygga vidare på med sin speciella inriktning.

---

<sup>35</sup> Telefonintervju den 9 november 2012 med vd för Pensio senior kompetens.

<sup>36</sup> Tillväxtverket (2012g).

## Innovationer inom vård och omsorg

Med innovation menas normalt en ny produkt eller idé som ännu inte är lanserad på marknaden. Det kan till exempel handla om en vara eller en tjänst eller en kombination av dessa.

Även om de externa utförarna hävdar att det är svårt att profilera sin verksamhet finns det möjligheter att profilera sig genom att arbeta innovativt med exempelvis nya arbetsformer, så kallad processinnovation.

Inom vård och omsorg har det de senaste fem åren skapats flera sociala innovationer. En social innovation är en form av åtgärd som ökar människors välbefinnande. Sociala innovationer kan per definition inte skyddas med patent, men de är viktiga för brukarna. Det kan till exempel röra sig om nya arbetsformer inom hemtjänsten, där utförare och brukare tillsammans utvecklar mer individanpassade sätt att tillgodose brukarens behov. Detta kan bland annat stämma väl in på de idéburna organisationernas profilering.

Ett annat begrepp i sammanhanget är tjänsteinnovation. Tjänsteinnovation innebär en förnyelse av en tjänst eller en tjänsteorganisation. Det behöver inte innebära att själva tjänsten är ny, även om den kan upplevas så.

Inom hemtjänsten är ett exempel på processinnovationer nya arbetsformer för hur utföraren ska forma tjänsterna för att säkerställa personalkontinuitet och flexibilitet enligt brukarens specifika behov. Ett exempel på detta är personalkontinuitet som nämnts ovan.

Även om det normalt sett inte kan bli frågan om ensamrätt på en social innovation finns det tjänster inom vård och omsorg som kan omfattas av patent. Ett exempel är Ippi, ett it-baserat hjälpmedel som används av flera kommuner för att göra det möjligt för brukare att hålla kontakt med anhöriga och vårdpersonal via sin egen TV.

#### 4.5 Tillhandahållande av tjänster utanför biståndsbeslutet

Både kommunen och de externa utförarna har möjlighet att inom lagens begränsningar tillhandahålla tjänster som inte ryms i biståndsbeslutet.

Kommunen ska kunna erbjuda tjänster som anses nödvändiga för att brukaren ska få en skälig levnadsnivå enligt socialtjänstlagen, och goda levnadsvillkor enligt lag om stöd och service till vissa funktionshindrade. Kommunerna erbjuder därför personer 65 år och äldre gratis så kallade fixartjänster.

Externa utförare har utöver det offentliga åtagandet möjlighet att erbjuda tilläggstjänster, vilket framgår i flertalet av kommunernas förfrågningsunderlag. Med tilläggstjänster menas bland annat hushållsarbete så som storstädning, klädvård, fönsterputsning och enklare trädgårdsarbete.

Tilläggstjänster är ett sätt att profilera sig

Tilläggstjänster är ett sätt för utföraren att utöka verksamheten och öka sin lönsamhet. Samtidigt får brukaren tillgång till tjänsterna utan att behöva anlita ytterligare en extern leverantör.



I flertalet av kommunernas förfrågningsunderlag framgår att de externa utförarna kan erbjuda brukarna tilläggstjänster när följande tre kriterier är uppfyllda:

- Tilläggstjänsten är inte en del av biståndsbeslutet.
- Tilläggstjänsten får inte vara obligatorisk vid val av utförare.
- De tilläggstjänster som en utförare erbjuder ska, tillsammans med priset, framgå av brukarinformationen.

Tilläggstjänster faktureras av den externa utföraren till brukaren direkt. Kommunen är inte betalningsansvarig och gällande lag är konsumenttjänstlagen.

I flera av de tio urvalskommunerna hävdar kommunens företrädare att de externa utförarna har en konkurrensfördel gentemot egenregion, i och med att de kan erbjuda tilläggstjänster. Kommunerna grundar kritiken på antagandet att brukare vet att de även kommer att köpa tilläggstjänster som till exempel fönsterputsning eller storstädning när de väljer utförare. Det gör att de i högre utsträckning väljer utförare som kan tillhandahålla dessa tjänster.

### Brukarna efterfrågar tilläggstjänster i liten grad

Ungefär 70 procent av de utförare som vi intervjuat i de tio urvalskommunerna erbjuder tilläggstjänster till sina kunder. I genomsnitt uppskattar utförarna att tilläggstjänsterna utgör sex procent av omsättningen.

Flera externa utförare anser att det går att tjäna pengar på hushållsnära tjänster (RUT) som riktar sig till andra grupper än de biståndsbedömda brukarna. Mer än hälften av utförarna som Konkurrens-

verket har intervjuat i urvalskommunerna uppger att de säljer RUT-tjänster. De vanligaste tjänsterna är fönsterputsning och stors Städning. Målgruppen för hushållsnära tjänster varierar från småbarnsfamiljer till äldre personer utan biståndsbeslut. Skatteverkets undersökning visar att drygt en tredjedel av de som köper RUT-tjänster är över 65 år. Många kunder som köper RUT-tjänster hos de externa hemtjänstutförarna är äldre personer utan biståndsbedömda insatser. I dessa fall betraktar många utförare RUT-tjänsterna för dessa kunder som en inkörsport till nya hemtjänstbrukare.

Endast åtta procent av de brukare som Konkurrensverket har träffat i de tio urvalskommunerna uppger att de någon gång köpt tilläggs-tjänster av sin hemtjänstutförare.

### Kommunernas fixartjänster

Kommunen får enligt lag (2009:47) om vissa kommunala befogenheter tillhandahålla servicetjänster åt äldre. Det gäller tjänster som kan förebygga skador, olycksfall eller ohälsa, men som inte utgör personlig omvårdnad. Det ska röra sig om sådana tjänster som en yngre, frisk person utan funktionsnedsättning normalt kan utföra själv, exempelvis byta glödlampor eller utföra tunga lyft.

Samtliga tio urvalskommuner erbjuder äldre personer förebyggande insatser från kommunens fixartjänst. I några kommuner tillhör fixartjänsten samma avdelning som egenregin. Omfattningen av fixartjänsterna varierar, men de är alltid gratis. De betraktas av externa utförare som en konkurrensnackdel, eftersom de kan vara ett sätt för egenregin att marknadsföra sig och få nya hemtjänstbrukare.

## 4.6 Kommuner som saknar externa utförare

En kartläggning under våren 2012 visade att 26 kommuner hade annonserat förfrågningsunderlag via valfrihetswebben men inte erhållit någon godkänd extern utförare.<sup>37</sup>

Konkurrensverket har valt att besöka och studera de två kommunerna Vårgårda och Ovanåker som införde valfrihetssystem enligt LOV utan att under de första åren lyckas få några utförare. Syftet med studien är att försöka hitta förklaringar till varför dessa kommuners valfrihetssystem ännu inte har kommit igång.

### Vårgårda

Vårgårda hade sedan de annonserade förfrågningsunderlaget inte någon extern utförare under de två första åren. Orsaker till detta kan bland annat ha varit kommunens kortvariga marknadsföring av valfrihetssystemet. Det kan också ha berott på projektets svaga samarbete med näringslivsenheten och ett lokalt näringsliv med få tjänsteföretag.

### Marknadsföring skedde endast under första året

Vårgårda kommun visade tidigt intresse för att införa valfrihet inom hemtjänsten. Strax efter beslut om ett införande började kommunens LOV-ansvariga tjänsteman och en kommunikatör att jobba med marknadsföring. Under det första året tog de fram informationsmaterial och riktade kommunikationen mot företag och brukare. Marknadsföringsinsatserna koncentrerades till 2010 och efter det har kommunen inte gjort några ytterligare insatser.

---

<sup>37</sup> Sveriges Kommuner och Landsting (2012c).

Att marknadsföringsinsatserna koncentrerades till det första året bekräftas av de fem potentiella utförare som Konkurrensverket har intervjuat. Tre av företagen kände till att kommunen tillämpat LOV sedan 2010. De andra fick information om detta i och med kontakten med Konkurrensverket.

Ingen samverkan mellan socialförvaltningen och näringslivsenheten

Vårgårda kommun har sedan lång tid tillbaka en utpräglad tradition av entreprenörskap, men endast en liten andel är verksamma inom tjänstesektorn.

Sedan 1993 finns i Vårgårda kommun ett samverkansorgan, Center of Innovation, mellan kommunförvaltningen och näringslivet. I kommunens näringslivspolitiska program 2012-2018 framgår att arbetet syftar till att skapa goda förutsättningar för alla kommunens näringsidkare. De ska ha möjlighet att vara konkurrenskraftiga, nyskapande och miljövänliga i ett långsiktigt perspektiv. Men kommunens näringslivsenhet gör inga riktade informationsinsatser mot några branscher, och har inte haft något samarbete med kommunens LOV-ansvariga tjänsteman för att locka nya utförare.

Första ansökan efter två år

Förfrågningsunderlaget ger möjlighet för utförarna att begränsa sina uppdrag till geografiska områden, service eller omsorg och med olika kapacitetstak. Utformningen är ett medvetet val för att locka småföretagare.

Vårgårda kommun annonserade förfrågningsunderlaget på Valfrihetswebben den första oktober 2010. Under åren har ett par mindre företag kontaktat kommunens LOV-ansvariga om att bli godkänd hemtjänstutförare, men inte gått vidare med ansökan.

Under våren 2012 inkom den första ansökan, och i juni blev det ansökande företaget kommunens första godkända externa hemtjänstutförare.

### Ovanåker

Kommunens annonserade valfrihetssystem för hemtjänst på Valfrihetswebben i maj 2010. Ännu i januari 2013 har kommunen inte någon godkänd extern utförare. I samtal med företrädare för kommunen har Konkurrensverket identifierat förslag på fyra åtgärder som kan leda till att kommunens valfrihetssystem resulterar i valfrihet och konkurrens.

För det första skulle kommunen kunna separera tjänsterna service och omvårdnad. På så vis kan utförare välja att utföra tjänsterna var för sig. För det andra skulle kommunen kunna besluta om att turordning ska gälla för icke-valet. För det tredje skulle en ökad samverkan med grannkommuner kunna locka redan godkända utförare i dessa kommuner att etablera sig även i Ovanåker. För det fjärde skulle kommunen kunna locka fram nya entreprenörer genom att satsa mer på information och marknadsföring av valfrihetssystemet genom att gå via kommunens näringslivsenhet.

## 4.7 Intervjuer med potentiella utförare

Konkurrensverket har i de tio urvalskommunerna intervjuat tio stycken potentiella utförare. Det handlar om utförare som är verksamma inom städ- och annan serviceverksamhet, men som inte ansökt om att bli godkända hemtjänstutförare inom ramen för LOV. En av utförarna har ansökt men fått avslag.

### Kommunens information om LOV når inte ut

Två av de tio potentiella utförarna uppger att de har bristande kunskap om kommunens valfrihetssystem. De anser att informationen om LOV inte nått fram. En anledning till att ett par av utförarna inte har ansökt om att bli godkända utförare är att de inte kände till möjligheten. Vid intervjun uttryckte de intresse för att bli utförare inom äldreomsorg, men att de hade mer jobb än de kunde ta på sig. Att bli extern utförare skulle i sådana fall innebära att de behöver nyanställa personal.

### Möjligheten att begränsa uppdraget påverkar viljan att bli utförare

Kommunernas förfrågningsunderlag ger utföraren möjligheter till begränsningar i olika omfattning. De begränsningarna som är vanligast är geografiska indelningar eller så kallade nyckelkodsområden och kapacitetstak i timmar per månad. I två urvalskommuner är det möjligt att enbart utföra serviceinsatser inom ramen för hemtjänst. Flera potentiella utförare ser positivt på förfrågningsunderlag som ger möjlighet till begränsade uppdrag. När det gäller kommuner som ställer krav på att utförare ska tillhandahålla fler än ett av tjänsteområdena service, omvårdnad och hemsjukvård finns både positiv och negativ syn bland de potentiella utförarna.

## Kommunernas näringslivsenhet involveras sällan i informationsinsatsen

I nio av de tio urvalskommunerna har informationsinsatserna vid införandet av valfrihetssystem varit socialförvaltningens ansvar. Arbetet med informationsinsatserna har sällan inneburit någon samverkan med kommunens näringslivsenhet.

Det framkommer av samtliga urvalskommuners styrdokument att det finns mål i arbetet med att attrahera nya företag och underlätta för nyetableringar. Det är tydligt i samtliga urvalskommuner att näringslivsenheterna jobbar på bredden med företagsetableringar, och inte specifikt med frågor som rör LOV.

I en av urvalskommunerna har beställaren samarbetat med näringslivsenheten. Det innebar bland annat att förvaltningen vid införandet av LOV fick hjälp av näringslivsenheten med en informationskampanj och ett par företagsmässor. Dessutom höll Nyföretagarcentrum riktade kampanjer till företag som var intresserade av att bli godkända utförare.

## En del företag upplever det svårt och byråkratiskt att bli utförare i hemtjänsten

Två potentiella utförare uppger att de har kunskap om kommunernas valfrihetssystem, men att det är för svårt och byråkratiskt att läsa igenom förfrågningsunderlaget och ansöka om godkännande.

## 4.8 Intervjuer med godkända utförare

De externa utförare som Konkurrensverket intervjuat i de tio urvalskommunerna uppger att kommunernas krav och villkor försvårat inträde på marknaden, men de anser också att problemen gått att överbrygga.

### Få utförare gjorde marknadsanalys innan inträde på marknaden

Av 32 externa utförare genomförde fyra någon form av marknadsanalys innan de ansökte om att bli utförare i kommunens valfrihetssystem. En del hade erfarenhet av hemtjänsten sedan tidigare. Andra hade erfarenhet från annan kommunal verksamhet.

Två externa utförare analyserade ersättningsnivåer och bedömde kundunderlag och den politiska viljan i kommunen. De större utförarna gjorde huvudsakligen mer utförliga marknadsanalyser, medan de mindre ofta hoppade över det planeringsarbetet.

### Utförare får inte tillräcklig information om valfrihetssystemen

Totalt 23 externa utförare i de tio urvalskommunerna tycker att informationen om införandet av valfrihetssystemet varit bristfällig. En del utförare fick söka upp informationen på kommunens webbplats, andra fick information från kommunens tjänstemän.

Sju av de tio urvalskommunerna genomförde särskilda informationsinsatser om valfrihetssystem innan de infördes. Informationen spreds via annonser i lokaltidningar, fönsterskyltningar, broschyrer och via den egna webbplatsen.



Samtliga kommuner som redan hade avtal med externa utförare innan de införde valfrihetssystemet, har informationsträffar med de befintliga utförarna. Däremot uppger kommunerna att de inte genomför några löpande informationsinsatser om valfrihetssystemet för potentiella utförare eller allmänhet.

#### Utbildningskraven speglar inte brukarnas behov

Sju utförare i tre kommuner anser att utbildningskraven är för höga. De anser också att kraven inte nödvändigtvis speglar de anställdas eller verksamhetsansvarigs kunskap. Ett återkommande argument är att hemtjänsten är ett yrke som är baserat på lämplighet och relevant yrkeserfarenhet, och inte nödvändigtvis på någon specifik utbildning.

## 5 Brukarnas val

För att ett valfrihetssystem ska fungera väl ska brukaren ha en möjlighet att själv välja utförare. Detta innebär att brukaren får välja utifrån egna behov och önskemål. En viktig förutsättning för brukarens val är tydlig och objektiv information om valalternativen.<sup>38</sup>

I det här kapitlet studerar vi särskilt kommunernas information om valfrihetssystemen, och vilka utförare brukare kan välja mellan. För att underlätta brukarens val bör informationen vara saklig, relevant, lättillgänglig och lättförståelig. Vi behandlar även själva valsituationen och hur brukarna uppfattar möjligheten till omval. Avslutningsvis belyser vi även de faktorer som brukarna själva anser är viktiga när de väljer utförare.

### 5.1 Kommunerna har olika sätt att informera brukare

Kommunen ska i egenskap av huvudman lämna information till brukarna om samtliga utförare. Informationen ska vara saklig, relevant, jämförbar, lättförståelig och lättillgänglig.

I de tio urvalskommunerna sker utförarnas marknadsföring främst via kommunens webbplats, broschyrer och kataloger. Andra tillfällen till marknadsföring är olika friskvårdsaktiviteter och mässor. De har även möjlighet att marknadsföra sig då kommunen anordnar informationsmöten för potentiella brukare. Två kommuner publicerar utförarnas kvalitetsresultat och kundundersökning i samband med utförarpresentationerna.

---

<sup>38</sup> Prop. 2008/09, s 90.

## Biståndshandläggarens roll som informatör

Kommunens information till brukare måste vara konkurrensneutral. Biståndshandläggarens roll som informatör om valfrihetssystemet och dess utförare ställer krav på att informationen till brukaren är objektiv. Partisk information kan påverka brukarens val av utförare.

Biståndshandläggarens roll förändras i och med införandet av valfrihetssystem. Handläggaren ska informera och stödja brukaren i valet av utförare. Detta ställer krav på handläggaren att ge likvärdig och tydlig information om de olika utförarna.

## Splittrad bild av biståndshandläggarnas konkurrensneutralitet

I sju av de åtta urvalskommuner som har valfrihetssystem i drift anser biståndshandläggarna att deras roll har förändrats sedan LOV började tillämpas. Tidigare var rollen mer av utredande och myndighetsbeslutande karaktär, men nu har rollen även fått ett stort informationsinslag. I flertalet kommuner framför biståndshandläggarna att det första mötet med brukaren tar 20-45 minuter längre tid än förut.

Samtliga urvalskommuner lämnar informationen om utförarna både skriftligt och muntligt. När det gäller informationen om valfrihetssystemet i sig, val och omval sker det hos vissa kommuner enbart muntligt. Andra kommuner informerar både skriftligt och muntligt.

Sju av urvalskommunerna saknar skriftliga rutiner för vilken information biståndshandläggarna ska lämna till brukarna om valfrihet och utförare. Många biståndshandläggare menar att det var svårt

att ge bra informationen när kommunen först införde valfrihets-systemet, men att det klarnat med tiden.

I fem av urvalskommunerna säger sig handläggarna inte rekommendera någon särskild utförare till sina brukare. I tre kommuner förekommer det att biståndshandläggare rekommenderar utförare. I en av dessa kommuner rekommenderas bara en specifik utförare om brukaren har särskilda medicinska behov.

I tre av urvalskommunerna anser biståndshandläggarna att den information som lämnas till brukarna är konkurrensneutral. I tre andra kommuner anser biståndshandläggarna att det är svårt att hålla informationen neutral, särskilt om de fått indikationer på att vissa utförare inte gör ett fullgott arbete.

I fyra av urvalskommunerna framhåller externa utförare att biståndshandläggarna inte är konkurrensneutrala i sin information till brukarna. Detta grundar de på klagomål som framförts av brukare och anhöriga som inte ansett sig få likvärdig information om alla utförarna.

### Information om valfrihet vid förebyggande hembesök

Sex av de tio urvalskommunerna har anställda kommundienstmän med uppgift att kontakta invånare i åldern 75 år och uppåt, för att erbjuda preventiva hembesök. I två kommuner genomförs dessa hembesök av biståndshandläggare på begäran från brukarna själva eller anhöriga.

I genomsnitt tackar ungefär hälften av de tillfrågade personerna ja till ett preventivt hembesök. I den mån personen har ett intresse av att ansöka om hemtjänst får den information om detta i samband med hembesöket. Två kommuner uppger att de i samband med

hembesöket hänvisar personer med önskemål om information om valfrihetssystemet och de specifika utförarna till kommunens biståndshandläggare. I två kommuner har tjänstemännen med sig informationsmaterial om den enskildas möjlighet att ansöka om hemtjänst, om valfrihetssystemet och de olika utförarna.

### Brukarna vill ha mer information

Alla brukare som Konkurrensverket intervjuat kände till att deras kommun genomfört valfrihetsreformen. Men det var först när de behövde hemtjänst och fick information från biståndshandläggaren som de kunde ta till sig informationen och förstå vad valfrihetssystemet innebär för dem.

Valet försvåras av att brukarna anser att kommunernas information är bristfällig. De anser att det saknas saklig, relevant och lättförståelig information om utförarna. De anser också att det saknas information om kvaliteten på tjänsterna. Många brukare påpekar att det är svårt att hitta och ta del av ytterligare information om utförarna, utöver den information de får av biståndshandläggaren. Brukarna upplever ofta en osäkerhet hos biståndshandläggarna om vilken information om utförarna de kan lämna ut. Även Socialstyrelsen påpekar problemet med att det saknas tillräcklig information om de olika utförarna.<sup>39</sup>

### Informationen om utförarna är för allmänt hållen

Konkurrensverket har granskat de utförarpresentationer som de flesta kommuner delar ut till brukarna. Innehållet är ofta mycket kortfattat och det är svårt att skilja utförarna åt. De brukare som efterfrågar mer information får själva kontakta utföraren.

---

<sup>39</sup> Socialstyrelsen (2012b).

I en av urvalskommunerna framkom det tydligt att brukarna tyckte att det var jobbigt att själv skaffa information om utförarna. Brukarna framför även att de inte upplever några större skillnader mellan utförarna. De anser också att informationen saknar uppgifter om utförarnas kvalitet, vilket gör det svårare för brukarna att välja. En viktig informationskälla för brukarna är därför vänner och bekanta. Det är i första hand från dem de skaffar sig information om utförarna.

### Mångfald av utförare inte alltid positivt

I tre av åtta urvalskommuner med valfrihetssystem i drift framför biståndshandläggarna att det skulle vara bättre att begränsa antalet utförare. Det beror på att brukarna inte klarar av att ta till sig information om för många utförare. Vid valet av utförare kan brukaren uppleva att mångfalden gör det svårt att välja.

### Olika sätt att informera brukarna när egenregin avvecklas

Två av de tio urvalskommunerna har beslutat att avveckla egenregin. Kommunerna har valt att hantera dessa förändringar på olika sätt, vilket påverkat omvalssituationen för berörda brukare.

I den ena kommunen har kommunens beställarenhet formulerat ett avvecklingsprogram för hur brukare ska få sina nya utförare. Kommunen hjälper utförarna att slussa in nya brukare. Det underlättar för en smidig övergång för såväl brukare som utförare. Kommunen skickade ut informationsbrev till de berörda brukarna, där det framgick att de skulle behöva göra ett omval. Där fanns också information om vilka utförare som fanns att välja mellan.

I den andra kommunen där egenregin upphörde upphandlade kommunen denna hemtjänst enligt LOU. I detta fall fick brukarna

ett informationsbrev om att egenregin upphör och att hemtjänsten kommer att utföras av en extern utförare med egenregins personal. Någon information om att brukaren hade rätt till omval inom valfrihetssystemet skickades inte ut.

I en tredje urvalskommun uppstod en situation där berörda brukare måste göra ett omval. Det gällde när kommunen hävde avtalet med en extern utförare på grund av bristande kvalitet i verksamheten.

**Brucarundersökningar kan vara en vägledning vid valsituationen**

I rapporten *Öppna jämförelser* som ges ut av Sveriges Kommuner och Landsting och Socialstyrelsen jämförs vård och omsorg om äldre utifrån 31 indikatorer. Där kan läsaren se hur nöjda brukarna är med sin hemtjänst. Rapporten tar upp personalens bemötande, personalkontinuitet och kundnöjdhet (nöjd-kund-index). Redovisningen sker på kommunal nivå men det går inte att utläsa kvaliteten för enskilda utförare.

I Äldreguiden som ges ut av Socialstyrelsen kan läsaren jämföra kommunernas olika hemtjänstutförare och få information om verksamheterna. Dock finns inte utförare med få brukare med.

Alla åtta urvalskommuner med valfrihetssystem i drift genomför brukarundersökningar i hemtjänsten. I vissa kommuner sker undersökningarna varje år, i andra vartannat år eller mer sällan. De flesta av kommunerna redovisar resultaten på sin webbplats.

Kommunerna redovisar inte alla utförares resultat i brukarundersökningarna. För att skydda brukarnas identitet kan inte utförare med ett fåtal brukare eller en låg svarsfrekvens få sina resultat publicerade. Undersökningen är inte heller anpassad efter vilken sorts information som brukarna vill ha, utan den kan vara fram-

tagen för att kontrollera att utförarna uppfyller avtalade kvalitetskrav. Det handlar i sådana fall om ren avtalsuppföljning från kommunens sida.

## 5.2 Brukarna känner till valmöjligheten men få väljer

I en undersökning från april 2012<sup>40</sup> intervjuades 311 personer över 65 år om valfrihet i välfärden. Undersökningen visade bland annat att 61 procent av respondenterna anser att det borde finnas större möjligheter att få välja utförare av äldrevård. Dessutom ansåg 64 procent att de idag inte har särskilt stora möjligheter, små möjligheter eller inga möjligheter alls att själva välja sin utförare.

När Konkurrensverket intervjuade brukare i de tio urvalskommunerna kände alla till sin möjlighet att själv välja utförare. I stort sett alla kände även till hur valet går till rent praktiskt. Trots detta uppgav många att de inte hade gjort något val av utförare.

En förklaring till denna passivitet var att brukare som hamnat i en valsituation i samband med sjukdom upplevde en begränsad förmåga att fatta självständiga beslut. Samtidigt uppfattade de att informationen om utförarna var bristfällig. Behovet av hjälp och stöd från anhöriga för att kunna välja var stort. Vidare hade några kommuner i samband med införandet av valfrihetssystemet undvikit att erbjuda val eller omval för befintliga brukare.

Trots att många brukare uppgav att de inte hade gjort ett val och att de inte gärna byter utförare vid ett senare tillfälle, ansåg 63 procent

---

<sup>40</sup> Timbro (2012).



att det är bra och viktigt att kunna ha möjligheten att välja själv. Denna bild bekräftar rapporter från Socialstyrelsen och Timbro.<sup>41</sup>

### Brukarna gör sällan omval

I stort sett alla intervjuade brukare kände till hur omval av utförare sker. Brukarna uppger att de endast väljer en ny utförare om de är mycket missnöjda med den service och omsorg som de får.

Av brukarna svarar 12 procent att de funderat på att byta utförare men endast sju procent har gjort ett omval. Det förklaras med att brukarna är rädda för att såra den nuvarande utföraren och att de inte vill vara till besvär. Utöver det uppger brukarna att informationen om övriga utförare och deras kvalitet är för dålig, och även att de har bristfällig förmåga att själva kunna välja.

Genomsnittstiden för att få en ny utförare vid omval är 17 dagar i de tio urvalskommunerna. Den kortaste tiden är fem dagar och den längsta 90 dagar.

### Svårt välja vid sjukdom

Brukarna behöver antingen välja utförare efter att de har lämnat in en ansökan och fått den beviljad, eller när de vid en sjukhusvistelse är i behov av hemtjänst för att kunna flytta hem igen. Vid sjukhusvistelse väljer brukaren utförare i samband med en vårdplanering. För de brukare som ska göra sitt val efter en beviljad ansökan finns det relativt gott om tid att sätta sig in i den information de fått. De har också möjlighet att själv kontakta de olika utförarna eller söka mer information om dem.

---

<sup>41</sup> Socialstyrelsen (2012b), Timbro (2012).

För de brukare som ska göra sitt val vid en vårdplanering är tidsfristen däremot mycket kort. Brukarna framför att det är svårt att ta till sig information i en stressad situation, framför allt om de är i dålig kondition på grund av sjukdom. För de brukare som gjort val vid sjukdom är inte valet av utförare någon prioriterad fråga utan de bekymrar sig mest om sin hälsosituation. När de sedan tilldelats en utförare upplever många att det är svårt att byta.

### Valsvårigheter vid sjukdom bekräftas av kommunerna

Brukarnas bild av valsårigheter i samband med sjukdom bekräftas av de biståndshandläggare som Konkurrensverket har intervjuat i de åtta urvalskommunerna med valfrihetssystem i drift. I sju av kommunerna anser biståndshandläggarna att brukare som är sjuka har svårare att kunna ta till sig informationen om valfrihet och utförarna. Det innebär att det ofta blir anhöriga som får välja utförare, eller att brukaren tillfaller kommunen via icke-valet. I en kommun upplevde brukarna valet av utförare vid vårdplanering som mer positivt jämfört med valsituationen i en situation där det inte fanns någon sjukdomsproblematik. Det berodde på att biståndshandläggarna då gav brukaren mer hjälp, stöd och information inför valet jämfört med en valsituation utan sjukhusvistelse.

Två av urvalskommunerna har infört nya rutiner för att underlätta brukarens valsituation i samband med vårdplanering. En kommun fattar ett tidsbegränsat biståndsbeslut som gäller att det är kommunens egenregi som utför hemtjänsten under två veckor. Under de två veckorna informerar biståndshandläggaren brukaren om valfrihetssystemet och vilka utförare som finns. Brukaren får på detta sätt gott om tid att ta till sig information och möjlighet att skaffa sig ytterligare kunskap om utförarna. Efter två veckor får brukaren göra sitt val av utförare bland de externa utförarna. Kommunens

egenregi utför inte någon hemtjänst förutom under de första två veckorna efter vårdplanering.

I en annan kommun kontaktar biståndshandläggaren brukaren några veckor efter valet av utförare vid vårdplaneringen. Handläggaren kontrollerar om brukaren är nöjd med utföraren eller önskar göra ett omval.

### 5.3 Personalkontinuitet viktigast för brukaren

Brukarna i de tio urvalskommunerna uppger att det viktigaste är att få ett bra bemötande och känna tryggheten i att samma personer kommer för att utföra hemtjänst hos dem.

Pensionärernas riksorganisation genomförde i mars 2012<sup>42</sup> en enkät till sina medlemmar. Enkäten undersökte vad medlemmarna anser om valfrihet inom hemtjänst och äldreomsorg. Resultatet pekar på att det är viktigare att kunna välja hemtjänstens innehåll än utförare. Till exempel vill de kunna välja vilken person som ska utföra tjänsten, och att det är samma person som kommer varje gång.

#### Jämn brukarnöjdhet

I 70 procent av alla kommuner med valfrihetssystem har nöjdhetsindex (nki)<sup>43</sup> ökat mellan 2010 och 2011. För kommuner utan valfrihetssystem är motsvarande andel 61 procent.

---

<sup>42</sup> Pensionärernas Riksorganisation (2012).

<sup>43</sup> Sveriges Kommuner och Landsting, Socialstyrelsen (2010a), (2011a).

Statskontoret upptäckte under ett regeringsuppdrag 2012 signifikanta samband mellan införandet av ett valfrihetssystem och brukarnas ökade nöjdhet, mätt som nöjd-kund-index.

**Tabell 26 Högre nöjd-kund-index i kommuner med valfrihetssystem**

	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>Andel kommuner som ökat nki sedan föregående år</b>
Riket	72,5	75,2	65 %
Kommuner utan LOV	72,8	75,0	61 %
Kommuner med LOV	71,9	75,4	70 %

Källa: Sveriges Kommuner och Landsting, Socialstyrelsen (2010a), (2011a).

## 6 Konkurrensneutralitet

I detta kapitel undersöker vi framför allt hur kommunens roll som beställare och utförare kan påverka konkurrensen mellan valfrihetssystemens utförare. Vi tittar särskilt på hur följande faktorer kan påverka de externa utförarnas möjligheter att bedriva verksamhet inom kommunernas valfrihetssystem:

- Kommunens dubbla roll.
- Hanteringen av egenregins ekonomiska resultat.
- Momskompensation till externa utförare.
- Kommunens arbete med information och uppföljning.

Att kommunen inför valfrihet enligt LOV påverkar inte kommunens huvudmannaskap för de verksamheter som ingår. Även efter införande är kommunen ytterst ansvarig för att brukarna får service och omsorg enligt socialtjänstlagen och lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade. Det gäller oavsett vilken utförare som tillhandahåller tjänsterna.

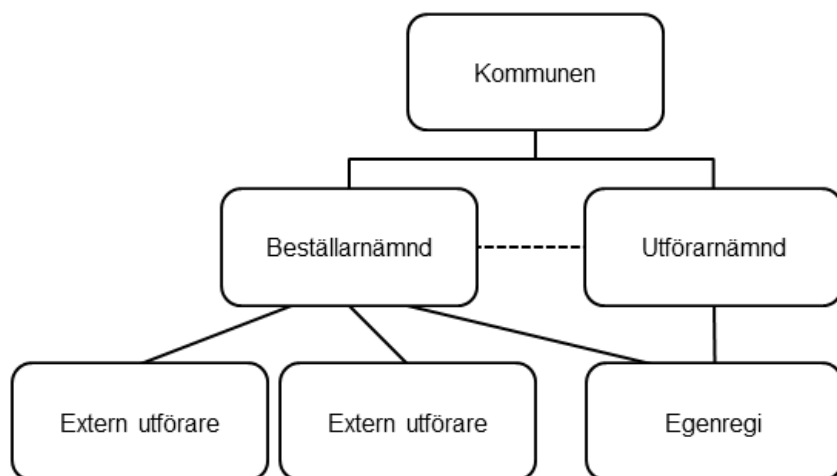
När en kommun beslutar att införa ett valfrihetssystem leder det till att kommunens dubbla roll blir tydligare, dels som finansiär och beställare av tjänster, dels som utförare. Att kommunen ansvarar för myndighetsutövning och samtidigt konkurrerar med andra utförare kan leda till intressekonflikter och konkurrensproblem.

Efter intervjuer med externa utförare och kommuntjänstemän i tio urvalskommuner med olika organisationsmodeller anser Konkurrensverket att det från konkurrenssynpunkt är en fördel om kommunen tydligt skiljer på sina roller. Detta för att bland annat

öka trovärdigheten för beställarens konkurrensneutralitet mellan egenregi och de externa utförarna.

Vi har identifierat några nyckelpersoner anställda i kommunen som kan bidra till att stärka konkurrensneutraliteten i valfrihetssystemet inom hemtjänsten. Biståndshandläggare, tjänstemän med uppgift att göra förebyggande hembesök och tjänstemän som genomför kvalitetsuppföljning. I ett konkurrensneutralt valfrihetssystem är dessa personer organiserade i kommunens beställarfunktion. Egenregins ledning bör organiseras i en självständig och separat utförarorganisation som utgör en egen nämnd eller produktionsstyrelse.

**Bild 2** Organisationsmodell med tydlig uppdelning mellan beställare och utförare



## 6.1 Skilj på rollen som beställare och utförare

När en kommun inför ett valfrihetssystem leder detta till att kommunen får rollen både som beställare och utförare. Genom att tydligt skilja på dessa roller kan kommunen öka trovärdigheten för konkurrensneutralitet mellan egenregin och de externa utförarna.

Sammanfattande slutsatser från observationer vid kommunbesök

Utifrån våra besök i de tio urvalskommunerna kan Konkurrensverket konstatera att det finns flera olika organisationsmodeller för kommuner som infört valfrihet enligt LOV. Vid intervjuer och möten med kommundienstämman, externa utförare och potentiella utförare ser vi tydliga skillnader i hur intervjupersonerna uppfattar organisationsmodellernas förutsättningar för konkurrensneutralitet.

Merparten av de kommundienstämman som Konkurrensverket intervjuat föredrar en organisationsmodell med en tydlig uppdelning mellan beställare och utförare. De externa utförarna i kommuner med beställar- och utförarmodell tycker i större utsträckning att valfrihetssystemet är konkurrensneutralt. De uttrycker också mindre misstro mot beställaren. Intervjuer i urvalskommunerna bekräftar alltså Konkurrensverkets uppfattning att det är viktigt att kommunen väljer en organisationsmodell som har en tydlig roll- och ansvarsfördelning mellan beställare och utförare.

## 6.2 Observationer av organisationsmodeller

De tio urvalskommunerna som vi har djupstuderat tillämpar olika organisationsmodeller. Dessa modeller kan på olika sätt påverka konkurrensneutraliteten.

Med beställar- och utförarmodellen kan kommunen tydliggöra roll- och ansvarsfördelning för en rationell styrning

Tre urvalskommuner har en beställar- och utförarmodell. Enligt organisationsteorin innebär det att beställarna ska formulera övergripande mål, resultatmål samt en vision för verksamheten. Utförarnas uppgift är att bedriva verksamheten i enlighet med målen. Det ska ske i en särskild utförarnämnd eller produktionsstyrelse.<sup>44</sup> På en övergripande nivå är ambitionen att bli effektivare och få en förbättrad demokrati. Ambitionen att få en högre effektivitet ska kommunerna uppnå genom en ökad tydlighet i rollfördelning, eftersom det ger bättre förutsättningar för en rationell styrning.

I de aktuella kommunerna tillhör biståndshandläggarna beställarfunktionen. Både kommunens tjänstemän och externa utförare tycker att detta bidrar till en opartisk bedömning av utförare, och även en opartisk information till brukarna.

Tjänstemännen som ansvarar för förebyggande hembesök och kvalitetsuppföljning är dock placerade på olika delar i kommunerna, antingen i egenregin eller i beställarfunktionen.

Kommunernas beställarenhet kan se egenregin som likvärdig de externa utförarna när den är självständig och drivs i form av egna resultatenheter under en produktionsstyrelse.

**Beställar- och utförarmodell som inte är genomförd fullt ut**

Fyra urvalskommuner har en organisationsmodell som bygger på att kommunstyrelsen delegerar beslutsfattandet inom valfrihets-

---

<sup>44</sup> Sveriges Kommuner och Landsting (2010b).



systemen till olika nämnder. Nämnderna i sin tur lägger uppdragen på en förvaltning.

I de fyra kommunerna är nyckelpersonerna, det vill säga tjänstemän som tillhör beställaren och egenregins ledning, placerade i olika enheter, men tillhör samma avdelning. Det innebär att cheferna för respektive enhet ingår i samma ledningsgrupp. En sådan sammansättning av ledningsgruppen kan innebära svårigheter för beställaren att agera självständigt och konkurrensneutralt mot egenregin.

Flera externa utförare ifrågasätter organisationsmodellen. De flesta invändningarna gäller en upplevd otydlighet och partiskhet i förhållande till de externa utförarna.

#### Kommunstyrelsen som beställare och utförare

Två av de tio urvalskommunerna tillämpar en mindre utvecklad variant av beställar- utförarmodell. I den modellen tillhör tjänstemän inom beställar- och utförardelarna olika enheter inom kommunens sektorer, men deras chefer ingår i samma ledningsgrupp. Modellen innebär att kommunstyrelsen är både beställare och utförare.

#### Ansvar baserat på en geografisk uppdelning

Två kommuner har kommundelsnämnd och stadsdelsnämnd i tätortsdelen respektive stadskärnan, som ett tillägg till beställar-utförarmodellen. Organisationsmodellen bygger därmed på ett lokalt geografiskt ansvarsområde.

I den ena kommunen innebär det att en nämnd ansvarar för rollen som både beställare och utförare. De tjänstemän som Konkurrens-

verket intervjuat upplever att det blir svårt ur ett konkurrens-neutralt perspektiv, eftersom de sitter på dubbla stolar. I den andra kommunen är nämnden endast ansvarig för egenregin och där upplever tjänstemännen inte samma problem.

### 6.3 Politisk enighet om LOV skapar trygghet

Politisk oenighet om hur LOV ska tillämpas leder till osäkerhet hos de externa utförarna. Vårdföretagarna menar att det främsta hindret mot tillväxt är politiska beslut som saknar långsiktighet. Osäkerhet uppstår både kring förfrågningsunderlagen och kring systemen i sin helhet.<sup>45</sup>

Efter intervjuer i de tio urvalskommunerna kan Konkurrensverket konstatera att osäkra utförare har svårigheter att planera den framtida verksamheten. Med osäkerhet kring systemets framtid minskar viljan att investera, både i personal och i kvalitetshöjande verksamheter. Det gör att utförarna blir osäkra på om de kan fortsätta bedriva verksamhet från ett år till ett annat.

Två kommuner har återtagit hemtjänsten i egenregi

Två exempel på följder av politisk oenighet finns i Höör och Kristinehamn. Dessa kommuner avvecklade valfrihetssystemen inom hemtjänsten 2011 efter ett respektive två år.

Anledning till att de drog tillbaka valfrihetssystemen var i den ena kommunen att kostnaderna för hemtjänsten ansågs för höga. I den andra kommunen fick man en ny politisk majoritet efter valet 2010, som ansåg att kommunen skulle bedriva hemtjänsten i egenregi.

---

<sup>45</sup> Vårdföretagarna (2012).

Kort tid vid villkorsförändringar är negativt för utförarna

Tiden mellan beslut om nya villkor och införandet av dessa i förfrågningsunderlagen skiljer sig mellan kommunerna.

I 52 kommuner gäller nya villkor inom en till tre månader. Vanligast är att utföraren har 30 dagar på sig att acceptera de nya villkoren. Om utföraren inte accepterar de nya villkoren säger kommunen upp avtalet. Tidsfristen är vanligtvis 90 dagar.

Många kommuner saknar uppgift om tidsperiod för villkorsändring.

**Tabell 27 Stor spridning på tid för villkorsändring**

<b>Tid för att villkorsändringstid i förfrågningsunderlag ska träda i kraft</b>	<b>Antal kommuner</b>
1-3 månader	52
4-6 månader	30
7-12 månader	7
Ingen tidsperiod angiven	26

Källa: Konkurrensverkets genomgång av kommunernas förfrågningsunderlag 2012.

## 6.4 Efterkalkyler av egenregins kostnader och intäkter

Konkurrensverket har bett de tio urvalskommunerna redovisa efterkalkyler för egenregins intäkter och kostnader 2011. Av de tio kommunerna har åtta redovisat efterkalkyler. Sju kommuner redovisar efterkalkyler för helåret 2011, medan en kommun redovisar efterkalkyl för det första halvåret 2012.

Konkurrensverket har bett kommunerna att upprätta efterkalkyler där de fördelar kostnaderna i två grupper. Den första kostnads-

gruppen består av hemtjänstpersonalens direkta kostnader. Den andra gruppen består av övriga indirekta kostnader för egenregins tillhandahållande.

När kommunerna fördelar kostnaderna för sin egenregiverksamhet på antalet debiterade hemtjänsttimmar framträder en splittrad bild över timkostnad. De direkta kostnaderna varierar mellan 238 kronor per timme som lägst, till 500 kronor per timme som högst. De indirekta kostnaderna varierar från 27 till 66 kronor per timme. Den totala kostnaden för egenregins tillhandahållande enligt efterkalkylerna varierar mellan 269 kronor per timme och 526 kronor per timme.

Konkurrensverket har i denna rapport inte haft möjlighet att analysera vad dessa kostnadsskillnader kan bero på. Utan en enhetlig modell för att upprätta efterkalkyler finns en risk att kommunernas olika sätt att beräkna och fördela kostnader leder till olika resultat.

Utifrån efterkalkylerna kan vi konstatera stora skillnader i timkostnad mellan kommunerna. Däremot är det inte möjligt att uttala sig om hur stora delar av skillnaderna som beror på olika sätt att kalkylera, skillnader i effektivitet eller olikheter i uppdrag.

Efterkalkylerna visar att flertalet kommuner redovisar underskott i den egna regins hemtjänstverksamhet.

Den genomsnittliga intäkten på 327 kronor per debiterad timme täcker de direkta kostnaderna. De direkta kostnaderna uppgår i genomsnitt till 317 kronor per timme. Men den genomsnittliga intäkten täcker inte den indirekta kostnaden på i genomsnitt 50 kronor per timme.

En årlig öppen redovisning av efterkalkyl för egenregin har flera fördelar:

- Kommunen kan själv se tydligare hur effektiv egenregin är.
- Den öppna redovisningen kan underlätta potentiella utförares etablering, eftersom de får större förståelse för hur tjänsten har prissatts.
- Förtroendet för kommunens förmåga att hantera frågor kring konkurrensneutralitet ökar hos de externa utförarna.

## 6.5 Hantering av egenregins ekonomiska resultat

Underskott för egenregin behöver i sig inte påverka konkurrensneutraliteten om det endast gäller enstaka år. Egenregins verksamhet kan bli dyrare än de externa utförarnas verksamhet bland annat till följd av kommunens yttersta ansvar för alla brukare. Detta gör det vanskligt att mäta konkurrensneutraliteten genom att följa egenregins ekonomiska resultat under enstaka år. Men om kommunen mäter under en längre period kan egenregins ekonomiska resultat fungera som ett mått för konkurrensneutralitet. Om underskotten pågår en längre tid kan det bli aktuellt för kommunen att höja ersättningsnivån till samtliga utförare.<sup>46</sup>

De tio urvalskommunerna har olika metoder för att redovisa egenregins ekonomiska resultat. När det gäller negativa resultat låter vissa kommuner underskotten belasta egenregin med krav på återbetalning under kommande år. Andra kommuner skriver av underskotten inför det nya året.

---

<sup>46</sup> Prop. 2008/09:29 sidan 81.

Konkurrensverket anser att efterkalkyler för egenregi bör redovisas öppet av kommunerna. Det är även väsentligt att kommunerna öppet redovisar hur de hanterar eventuella underskott för egenregi i sina räkenskaper.

## 6.6 Kommunerna har olika modeller för momskompensation

Verksamhet inom vård, skola och omsorg har varit undantagna från moms sedan lagen om mervärdesskatt infördes 1969. Detta gäller verksamhet i både privat och offentlig regi.

När kommunen tillämpar LOV för hemtjänst i ett valfrihetssystem är det kommunen som tillhandahåller alla omsorgstjänster. Det gäller oavsett om tjänsterna produceras av kommunens egenregi eller av externa utförare.

När kommunen själv producerar omsorgstjänster erhåller de ersättning för all ingående moms från Skatteverket. När kommunen köper in omsorgstjänster från externa utförare erhåller kommunen en schablonersättning från Skatteverket på sex procent av inköpsvärdet. Om kommunen endast upphandlar servicetjänster från externa utförare erhåller kommunen momsersättning med den på fakturan faktiskt debiterade momsen.

Konkurrensverket har uppmärksammat skillnader i kommunernas hantering av den schablonmässiga ersättningen från Skatteverket när det gäller att kompensera de externa leverantörerna.

Fem av de tio urvalskommunerna väljer att inte alls momskompensera de externa utförarna medan övriga fem kommuner kompenserar de externa utförarna med mellan en och tre procent. De kommuner som momskompenserar anser att den valda nivån borde

motsvara utförarnas faktiska momskostnader. I vissa kommuner som inte ingår i Konkurrensverkets urvalskommuner kompenseras de externa utförarna med sex procent.<sup>47</sup>

Vid hemtjänstverksamhet i kommunernas valfrihetssystem är det i momshänseende nödvändigt att hålla isär kommunens upphandling av omsorgstjänster eller enbart servicetjänster. Momseffekterna för hemtjänst i kommunernas valfrihetssystem beskrivs i tabell 28.

**Tabell 28 Momseffekter för hemtjänst i kommunernas valfrihetssystem**

	<b>Kommun</b>	<b>Externa utförare</b>
<b>Service</b>	När kommunen själv producerar servicetjänster erhåller kommunen ersättning för all ingående moms via en ansökan till Skatteverket.	När kommunen köper in servicetjänster från externa utförare debiterar utföraren full moms.
<b>Omsorg</b>	När kommunen själv producerar omsorg erhåller kommunen ersättning för all ingående moms via en ansökan till Skatteverket.	När kommunen köper in omsorg från externa utförare debiterar utföraren ingen moms. Kommunen erhåller en schablonersättning från Skatteverket på sex procent av inköpsvärdet och beslutar hur stor andel av detta som ska tillfalla externa utförare i form av höjd ersättningsnivå.
<b>Service och omsorg</b>	När kommunen själv producerar service och omsorg erhåller kommunen ersättning för all ingående moms via en ansökan till Skatteverket.	När kommunen köper in hemtjänst i ett paket från externa utförare där både service och omsorg ingår hanteras hela köpet som omsorg, varför utföraren inte debiterar moms. Kommunen erhåller en schablonersättning från Skatteverket på sex procent av inköpsvärdet och beslutar hur stor andel av detta som ska tillfalla externa utförare i form av höjd ersättningsnivå.

Källa: Konkurrensverket i samarbete med Sveriges Kommuner och Landsting.

<sup>47</sup> Kommunernas momscompensation enligt schablonen sex procent grundas på ett genomsnitt av all offentlig verksamhet. SKL anser att hemtjänst är betydligt mer personalintensiv än vissa andra offentliga verksamheter varför den verkliga andelen momspliktiga poster därmed är lägre. Kommuner som undersökt saken menar att de faktiska momskostnaderna för hemtjänst ligger någonstans mellan två till tre procent.

Konkurrensverket anser att det finns svårigheter att avgöra om de externa utförarna tillhandahåller momspliktiga servicetjänster eller momsfri social omsorg och att det därmed kan uppstå oklarheter i hantering av moms hos de externa utförarna när kommunen köper in både service och omsorg från dessa.

För en konkurrensneutral hantering mellan egenregi och externa utförare anser Konkurrensverket att kommunerna bör besluta om moms-kompensation till de externa utförarna. Vilken nivå på moms-kompensation som är mest konkurrensneutral bör bedömas i varje enskilt fall.

För att inte riskera att kommunens hantering av moms på omsorg ska gynna egenregi bör kommunen årligen och öppet redovisa samtliga momseffekter inom varje valfrihetssystem.

## 6.7 Kommunens arbete med information och uppföljning av valfrihetssystemet

Ur ett konkurrensneutralt perspektiv är det viktigt med ett likvärdigt arbetssätt hos beställaren gentemot samtliga utförare. Som vi har visat tidigare i denna rapport, leder organisationsmodellen i flera kommuner till att egenregi sitter i samma ledningsgrupp som beställaren. I dessa kommuner ger de externa utförarna uttryck för bristfällig information och en misstro till beställarens objektivitet.

Många beställare verkar för en enhetlig information gentemot samtliga utförare

Flera av de tio urvalskommunerna bjuder in samtliga utförare till regelbundna informationsträffar. Syftet är att skapa en effektiv och enhetlig kommunikation med utförarna. Fokus under dessa träffar



ligger på att behandla aktuella frågor, samt att informera om nya rutiner eller dokument som gäller inom verksamhetsområdet.

I ett par av urvalskommunerna framför utförarna kritik om bristfällig information från beställaren. De anser att de själva måste bevaka och aktivt söka information om förändringar i valfrihets-systemet. En kommun uppger att de sedan ett år tillbaka erbjuder samtliga externa utförare att delta i utbildningsinsatser för nyanställda, särskilt inför sommaresemestern.

### Bristande länkning till förfrågningsunderlag hos var tredje kommun

Kammarkollegiets senaste genomgång av kommunernas annonser på valfrihetswebben visar att var tredje kommun har en oprecis eller felaktig länkning till förfrågningsunderlaget.<sup>48</sup> Felaktiga länkningar leder till att godkända och potentiella utförare får svårt att tillgodogöra sig informationen. Efter Kammarkollegiets genomgång har de flesta kommuner korrigerat sina länkar till förfrågningsunderlagen.

I 33 fall länkar webbplatsen användaren till ett externt upphandlingsverktyg. Där måste användaren ange person- eller företagsuppgifter för att få tillgång till kommunens förfrågningsunderlag. Potentiella utförare måste därmed ge sig till känna hos kommunen innan de kan få ta del av grundläggande information om valfrihets-systemet. Konkurrensverket anser att detta är ett hinder för de potentiella utförare som vill vara anonyma när de tar del av förfrågningsunderlaget. Detta kan särskilt gälla för personer med lokal anknytning som överväger att etablera sig i kommunens valfrihets-system.

---

<sup>48</sup> Konkurrensverkets genomgång gjordes mellan 2012-02-16 och 2012-03-08.

## Bristande kvalitetsarbete vanligaste skälet för uteslutning

Fem av de tio urvalskommunerna har uteslutit minst en utförare i hemtjänsten. Skälen för uteslutning varierar mellan kommunerna, men det vanligaste är att utförare inte kunnat visa hur de ska bedriva kvalitetsarbete enligt Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd.

Det näst vanligaste skälet är att utförare inte uppfyller kompetenskraven i förfrågningsunderlagen. Kompetenskraven för att bedriva verksamhet skiljer sig mellan kommunerna. En del kommuner ställer mer detaljerade kompetenskrav. Det kan till exempel vara högskoleutbildning för ägare och personal. Andra ställer mer generella krav som dokumenterad erfarenhet från det sociala området. Vissa kommuner ställer få eller inga kompetenskrav alls.

Av de kommuner som infört valfrihetssystem i hemtjänsten har ungefär hälften detaljerade krav på kompetens. Detaljerade krav är vanligast när förfrågningsunderlaget omfattar både service och omsorg.

**Tabell 29**      **Detaljerade kompetenskrav är vanligast i kommuner med valfrihetssystem inom service och omsorg**

<b>Kompetenskrav</b>	<b>Service</b>	<b>Service/Omsorg</b>	<b>Hemsjukvård</b>
Detaljerat (ex. specifika utbildningskrav)	3	42	11
Generellt (ex. dokumenterad erfarenhet från det sociala området)	15	24	13
Oklara krav för att driva verksamhet	4	2	1
<b>Totalt</b>	<b>22</b>	<b>68</b>	<b>25</b>

Källa: Konkurrensverkets genomgång av kommunernas förfrågningsunderlag 2012.

## Förfrågningsunderlagets storlek och komplexitet påverkar etablering

En regressionsanalys visar att förfrågningsunderlag som är långa, krångliga och hänvisar till flera olika källor kan påverka antalet externa utförare negativt. Analysen visar bland annat att förfrågningsunderlag med fler än 21 sidor har ett negativt samband med antalet externa utförare.

Enligt en genomgång av Socialstyrelsen förbättrades förfrågningsunderlagens tillgänglighet från 2010 till 2011.

**Tabell 30 Förfrågningsunderlagen har blivit bättre ur ett tillgänglighetsperspektiv**

<b>Tillgänglighetsvariabler/andel ja-svar</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>
Finns det en innehållsförteckning?	68 %	77 %
Fler än 21 sidor?	86 %	75 %
Hänvisar till bilagor?	92 %	88 %

Källa: Data från Socialstyrelsen bearbetad av Konkurrensverket.

## Kommunernas uppföljning av utförarnas verksamheter ifrågasätts

En viktig del av konkurrensneutraliteten är att kommunen genomför uppföljningen av utförarnas verksamheter på ett likvärdigt och opartiskt sätt. Det är viktigt för brukarens val att den får bilda sig en egen uppfattning om kvaliteten hos de olika utförarna.

Vidare bör kommunens tydligt redovisa sanktionsmöjligheter mot externa utförare som inte lever upp till villkor i avtal och förfrågningsunderlag tydligt redovisas. Detta bidrar till att säkerställa kvaliteten i valfrihetssystemet.

## Kommunernas uppföljning av utförarna är inte likvärdig

Två av de åtta urvalskommunerna med valfrihetssystem i drift genomför likvärdiga uppföljningar av egenregi och de externa utförarna. I de övriga sex kommunerna har två stycken inte längre någon egenregi. En av dessa två kommuner följer upp externa utförare på samma sätt. Den andra kommunen som saknar egenregi har ännu inte gjort någon uppföljning sedan den införde valfrihet inom hemtjänsten. I en tredje kommun sker uppföljningen av externa utförare centralt. Egenregi följs upp i tre separata kommundelar där varje kommundel har sitt eget sätt att följa upp verksamheten.

I övriga kommuner skiljer sig olika delar av uppföljningen åt mellan egenregi och externa utförare. Det finns kommuner som inte alls följer upp egenregi, eller så följer de inte upp den lika ofta som de externa utförarna. Det finns även kommuner som följer upp egenregi mer frekvent än de externa utförarna. Det finns också skillnader i vilket material som kommunerna granskar, och vilka frågor som de ställer.

Intervjuer med externa utförare visar att det finns önskemål om att kommunerna måste bli bättre på att följa upp de externa utförarnas verksamhet. Det ska ske på ett likvärdigt sätt i förhållande till egenregi.

Konkurrensverkets iakttagelser från möten med kommuntjänstemän och externa utförare i de tio urvalskommunerna bekräftas i en studie från SKL.<sup>49</sup>

---

<sup>49</sup> Sveriges Kommuner och Landsting (2012d).

## Åtgärder vid brister skiljer sig åt mellan egenregi och externa utförare

Kommunernas hantering av brister skiljer sig åt mellan egenregi och de externa utförarna. De två kommuner som saknar egenregi hanterar alla utförare på samma sätt. Det innebär att utförarna riskerar att få avtalen uppsagda eller hävda om de inte uppfyller villkoren i förfrågningsunderlaget. I resterande sex kommuner råder inte lika villkor mellan egenregi och externa utförare. Där kan endast de externa utförarna få avtalen uppsagda om de inte lever upp till kommunens krav.

## Kommuner ser inga problem med att vara objektiva i uppföljningen

Sex av urvalskommunerna ser inga objektivitetsproblem oavsett var i organisationen de tjänstemän som utför uppföljningen är placerade. Två kommuner upplever placeringen som ett problem. I en kommun upplever personal som jobbar med uppföljning att de ställer högre krav på de större utförarna än på de mindre. I en annan kommun påvisar uppföljarna problematiken med att egenregi sitter med i ledningsgruppen där uppföljarna ska redovisa sina resultat och vilka åtgärder som ska krävas av de utförare som inte följer avtalen. Ett annat exempel på problem är när samma person är beställare, ansvarig för egenregi och uppföljning.

## Olika förutsättningar för utförarna att kunna delta i brukarundersökningar

De åtta urvalskommunerna med valfrihetssystem i drift genomför brukarundersökningar, men inte alltid årligen. Kommunerna har olika krav för vilka utförare som kan delta i undersökningen. Det beror på att kommunerna måste kunna garantera brukarens anonymitet. Utförare med ett fåtal brukare kan inte delta i undersökningen. Utförare med få inkomna svar i undersökningen kan

inte få ett redovisat resultat. Det faktum att det i alla kommuner inte finns tillgängliga resultat för alla utförare är något som kommunerna behöver utveckla. Detta poängteras i en studie från SKL.<sup>50</sup> Brukarundersökningarnas resultat är offentliga och redovisas oftast på kommunernas webbplatser.

### Kommunerna ställer olika krav på administrativa system

I kommunernas förfrågningsunderlag framgår om de externa utförarna måste använda sig av de kommunens administrativa system. Tretton utförare i tre av de tio urvalskommunerna tycker att kommunens krav på administrativa system kostar så mycket pengar att det blir svårt för nya utförare att etablera sig. Det blir även svårt för befintliga utförare att stanna kvar i valfrihets-systemet.

Enligt Konkurrensverkets sammanställning ställer totalt 69 kommuner krav på anslutning till ett visst administrativt system. Totalt 67 kommuner kräver att utföraren sluter sig till ett elektroniskt dokumentationssystem som exempelvis Mobipen, TES eller IntraPhone. I 36 av kommunerna som kräver anslutning till antingen ett administrativt system eller dokumentationssystem kräver kommunen att utföraren betalar för hårdvara, mjukvara eller både delarna.

I de tio urvalskommunerna ställer fyra kommuner krav på ett specifikt elektroniskt dokumentationssystem. Två kommuner kräver att utförarnas system ska vara kompatibla med kommunens system. Tre kommuner anger specifikt att det är utföraren som ska betala för systemet.

---

<sup>50</sup> Sveriges Kommuner och Landsting (2012d).

**Tabell 31 Kommuners krav på anslutning till administrativt system och dokumentationssystem samt om utföraren står för kostnaderna**

	<b>Administrativt system</b>	<b>Dokumentations-system</b>	<b>Utförare betalar</b>
Kommuner	69	67	36

Källa: Konkurrensverkets genomgång av kommunernas förfrågningsunderlag 2012.

I hälften av de tio urvalskommunerna används ett elektroniskt tidrapporteringsystem (Mobipen, TES eller IntraPhone) som är kopplat till faktureringen. Samtliga externa utförare erbjuds utbildning bekostad av kommunen. I två kommuner får utföraren låna utrustning medan de i en annan kommun förväntas stå för driftskostnaderna.

Tre kommuner har overseende med att mindre utförare med ett fåtal brukare kan få tidrapportera manuellt. En kommun ställer krav på att nya utförare ska ha elektronisk tidrapportering för rapportering av utförd tid inom sex månader från det att utföraren har blivit godkänd.

## 7 Samtliga åtgärdsförslag

I detta kapitel redogör vi för samtliga åtgärdsförslag utifrån våra genomförda analyser.

### Åtgärdsförslag för att följa reformens genomförande

- Inför en öppen och årlig redovisning av valfrihetssystemen vad gäller valfrihet, mångfald och konkurrens

För att kunna följa valfrihetsreformen och dess effekter i form av valfrihet, mångfald och konkurrens föreslår Konkurrensverket att alla kommuner som infört valfrihetssystem enligt LOV årligen mäter och öppet redovisar följande uppgifter om sina valfrihetssystem:

- Antal debiterade timmar totalt och fördelade på kommunens egenregi respektive extern utförare.
- Debiterad ersättning i kronor totalt och fördelat på egenregi respektive extern utförare.
- Antal brukare totalt och fördelade på dem som fått tjänster utförda av egenregi respektive extern utförare.
- Brukarnas val i form av antal förstagsångsval, antal icke-val och antal omval.
- Antal godkända externa utförare vid årets början, förändringar under året och antal vid årets slut.



## ■ Inför en öppen redovisning av valfrihetssystemens totala kostnader

Information om valfrihetssystemens totala kostnader leder till bättre förutsättningar att följa utvecklingen i form av produktivitet och effektivitet mellan år och mellan olika kommuners valfrihetssystem.

## Åtgärdsförslag för att öka etableringsmöjligheterna för externa utförare

Att införa ett valfrihetssystem inom de i denna rapport studerade områdena är frivilligt för kommunerna. Nedanstående förslag avser att bidra till att kommuner med ambition att etablera ett sådant system ska sänka etableringströsklarna för externa utförare.

## ■ Fokusera på långsiktighet

Externa utförares osäkerhet kring valfrihetssystemens framtid minskar deras vilja att investera, både i personal och i andra kvalitetshöjande insatser. Konkurrensverket anser därför att kommunerna bör söka breda politiska överenskommelser när det gäller valfrihetssystemens framtid.

## ■ Inför turordning som icke-val

Majoriteten av alla kommuner med valfrihetssystem inom hemtjänsten har egenregiverksamheten som icke-valsalternativ. De flesta externa utförare som Konkurrensverket har intervjuat i de tio urvalskommunerna upplever att egenregin som det enda alternativet vid brukarnas icke-val är ett inträdeshinder. Det upplevs särskilt som ett hinder i samband med nyetablering. Icke-valsalternativet är därför särskilt viktigt för nya utförare.

Konkurrensverket anser att kommuner som tillämpar egenregi som icke-val bör överväga att införa turordning. Detta skulle fungera som ett sätt att öka förutsättningarna för etablering av externa utförare. Det skulle dessutom öka konkurrensneutraliteten.

■ **Inför en öppen redovisning av prissättningen utifrån egenregins kostnader**

Enligt propositionen 2008/09:29 *Lag om valfrihetssystem* är det viktigt att den upphandlande myndigheten prissätter valfrihetssystemens tjänster rätt. Utgångspunkten för konkurrensneutralitet bör vara att de externa utförarna ska få samma ersättning som egenregiverksamheten. För att kunna prissätta tjänsten rätt är det viktigt att kommunen räknar ut de faktiska kostnaderna för egenregiverksamheten.

Konkurrensverket anser att det är viktigt att alla externa utförare, godkända och potentiella, kan ta del av kommunens beräkning av ersättningsnivån. En öppen redovisning av prissättningskalkylen gör det lättare för potentiella utförare att träda in på marknaden. Det bidrar också till att öka de externa utförarnas förtroende för kommunens förmåga att hantera valfrihetssystemet konkurrensneutralt.

■ **Upprätta enkla och tydliga förfrågningsunderlag**

Konkurrensverket har i sina analyser av förfrågningsunderlag hittat samband mellan förfrågningsunderlagens längd och antalet externa utförare. Det innebär att svårtillgänglig text med flera bilagor kan avskräcka potentiella utförare. Svårtillgänglig text kan också ge utförarna en felaktig uppfattning om vilka regler och krav som gäller.

Konkurrensverket anser att kommunerna bör utforma sina förfrågningsunderlag så att utförarna inte upplever underlaget som ett hinder. För att öka mångfalden och förutsättningarna för fler externa utförare bör kommunerna genomföra läsbarhetsmätningar, och anpassa förfrågningsunderlagens läsbarhet.

#### ■ Åtgärdsförslag för etablering i glesbygd

Flera kommuner och kommundelar saknar externa utförare, trots att valfrihetssystemen funnits en lång tid. Konkurrensverket har tre förslag till åtgärder för att få till stånd en etablering av externa utförare i de kommuner som vill ha en mångfald av utförare:

- Erbjud etablering i geografiskt avgränsade områden. Erbjud också en möjlighet att begränsa antalet brukare med hjälp av kapacitetstak, som ett sätt att minska externa utförares affärsrisk.
- Samverka med grannkommuner för att kunna erbjuda ett större brukarunderlag och enhetliga villkor till alla externa utförare.
- Överväg att i en inledningsfas konkurrensutsätta egenregin genom att upphandla hemtjänstverksamheten i en eller flera delar av kommunen för att i nästa steg införa valfrihetssystem enligt LOV.

Dessa förslag riktar sig till alla kommuner som upplever eller befarar en tröghet i etableringen av externa utförare och kan ha särskilt stor betydelse i glesbygdskommuner. Transparens och långsiktighet avseende denna typ av åtgärder är av stor vikt.

## ■ Öka transparensen vid införande av turordningsmodellerna

Konkurrensverkets kartläggning av 55 kommuner med turordningssystem visar brister i kommunernas information om systemen.

Dessutom finns en stor variation i de tidsintervall som gäller för tilldelning. Det finns modeller av turordningssystem där utförarna roterar efter varje icke-val och upp till fasta perioder om sex månader.

Några kommuner uppdaterar turordningslistan endast en gång per år.

I samband med införande av turordning för icke-valet vill Konkurrensverket uppmana kommunerna att tänka på följande:

- Säkerställ tydlig och tillgänglig information om hur turordningssystemet fungerar för såväl utförare som brukare.
- Tillämpa korta tidsperioder i turordningslistan för att underlätta etablering av potentiella utförare.
- Ge plats för nya utförare genom att med jämna intervall uppdatera turordningslistan.

## ■ Potentiella utförare bör ha rätt att vara anonyma

I flera kommuner måste potentiella utförare identifiera sig för att kunna ta del av förfrågningsunderlaget via valfrihetswebben.

Konkurrensverket anser att potentiella utförare bör ha rätt att vara anonyma tills dess de lämnat en ansökan om att bli godkända som utförare.

## ■ Ställ proportionerliga krav på utförarnas kompetens

Flera av de externa utförare som Konkurrensverket intervjuat i de tio urvalskommunerna påpekar att hemtjänst är ett yrke baserat på lämplighet och relevant yrkeserfarenhet, snarare än formell utbildning.

I genomgång av förfrågningsunderlag har Konkurrensverket bland annat funnit exempel på krav om specifik högskoleutbildning för serviceinsatser inom hemtjänsten. Vi anser att kommunerna kan vara mer noga med att de krav som kommunen ställer på de externa utförarna ska stå i proportion till vad som krävs för att tillhandahålla tjänsterna.

## Åtgärdsförslag för att öka mångfalden av utförare

### ■ Utforma förfrågningsunderlag som stimulerar till profilering

Vid Konkurrensverkets intervjuer med de tio urvalskommunerna framgår att många brukare har svårt att se skillnad mellan olika utförare.

Profilering och mångfald bland utförarna är viktiga medel för att underlätta brukarnas val. Konkurrensverket anser att kommunerna bör utforma förfrågningsunderlagen så att de ger ökat utrymme för profilering. Det innebär att förfrågningsunderlagen inte ställer krav på att verksamheten ska vara identisk med eller av liknande typ som kommunens egenregi.

## ■ Öka utrymmet för innovation i biståndsbesluten

Kommunerna bör också undersöka om de kan utforma biståndsbesluten på ett sätt som ökar utrymmet för flexibla och innovativa lösningar. Bland de tio urvalskommunerna finns exempel på biståndsbeslut som ger brukare och utförare vissa möjligheter att tillsammans påverka insatsernas innehåll.

## ■ Anpassa brukarundersökningarna till de mindre utförarna

Idag har inte alla utförare möjlighet att få sina resultat redovisade i kommunens brukarundersökningar. För att skydda brukarnas identitet väljer kommunerna att inte publicera resultat för utförare med ett fåtal brukare eller en låg svarsfrekvens.

Konkurrensverket anser att kommunerna tydligt bör förklara varför de inte kan redovisa vissa externa utförares resultat.

## Åtgärdsförslag för att stärka brukarnas val

### ■ Underlätta brukarnas val vid vårdplanering

Vid intervjuer med brukare och kommundienstämman i de tio urvalskommunerna framkommer att det ofta är problematiskt för brukarna att välja utförare då de är sjuka.

Konkurrensverket anser att kommunerna bör förlänga tidsperioden för val i samband med vårdplanering. Vi har uppmärksammat två kommuner som vidtagit åtgärder för att underlätta brukarnas val i samband med vårdplanering. De två kommunerna utgör goda exempel på hur det går att förbättra brukarnas förutsättningar att

göra välinformerade och genomtänkta val, även i en sjukdomssituation.

#### ■ Underlätta brukarnas omval

Endast ett fåtal brukare som Konkurrensverket intervjuat i de tio urvalskommunerna har gjort omval. Det finns sannolikt en mängd orsaker till detta och Konkurrensverket anser att kommunerna kan underlätta för brukarnas omval på flera sätt. Avtala om en kort uppsägningstid för brukaren vid byte av utförare, inför tydliga rutiner gentemot brukare som drabbas när en utförare upphör med sin verksamhet och informera fortlöpande brukarna om nya godkända externa utförare.

#### ■ Underlätta brukarens val

Efter intervjuer i de tio urvalskommunerna kan Konkurrensverket konstatera att brukare har svårigheter att skilja utförare åt. Kommunernas standardmall för presentation av utförare begränsar informationen. Brukare som vill ha mer information uppmanas av biståndshandläggare att själva ta kontakt med utföraren.

Brukarna påtalar också brister vad gäller informationens saklighet, relevans och lättförståelighet. Speciellt när det gäller att utläsa vilken kvalitet utförarna har.

För att underlätta brukarens val anser Konkurrensverket att kommunerna bör anpassa sin information och sina informationskanaler till brukarna. Det kan bland annat innebära att mer skriftlig information är nödvändig.

För att underlätta för brukarna att jämföra utförarnas kvalitet bör kommunen publicera utförarnas kvalitetsresultat och kundundersökningar i samband med valsituationen.

## Åtgärder för ökad konkurrensneutralitet

### ■ Kommunens dubbla roll – skilj på rollen som beställare och utförare

Valfrihetssystem påverkar kommunens dubbla roll som beställare och som utförare. På den marknad som valfrihetssystemen skapar är kommunen dels utförare av konkurrensutsatt verksamhet, dels beställare och huvudman för verksamheten. Konkurrensverket anser att detta förhållande kan leda till intressekonflikter och konkurrensproblem.

För att bidra till en ökad konkurrensneutralitet understryker vi därför vikten av att kommunen tydliggör kommunens olika roller och ansvar. Ansvaret för de båda verksamheterna bör tydliggöras, till exempel i en beställarorganisation och i en separat utförarorganisation.

### ■ Tydliggör biståndshandläggarens roll för brukarnas val

Vid intervjuer med biståndshandläggare i de tio urvalskommunerna uppger handläggarna att de är osäkra på vilken information de kan lämna till brukaren. De är också osäkra på hur de kan kommunicera informationen på ett opartiskt sätt. De flesta urvalskommuner saknar riktlinjer för biståndshandläggarnas information. Dessutom anser endast biståndshandläggare i tre urvalskommuner att den information de själva lämnar är konkurrensneutral.



Kommunerna bör därför utarbeta rutiner och riktlinjer för att biståndshandläggare ska kunna lämna konkurrensneutral information till brukarna på ett opartiskt sätt.

■ **Inför en årlig öppen redovisning av kommunens efterkalkyl för egenregiverksamheten**

För kommunen är det viktigt att analysera eventuella avvikelser gentemot budgeterade kostnader och intäkter i valfrihetssystemet. Analyserna tjänar både till att mäta effektiviteten i egenregins tillhandahållande av tjänster och till att se om prissättningen av tjänsten är rimlig, utifrån ett tydligt definierat uppdrag. Konkurrensverket anser att kommunen i sitt analysarbete bör upprätta en årlig öppen efterkalkyl för egenregins kostnader och intäkter inom valfrihetssystemet.

Resultatet av efterkalkylen är viktigt för flera intressenter. För kommunen blir resultatet en indikator på egenregins förmåga att tillhandahålla tjänster på ett effektivt sätt. För kommunens invånare bidrar resultatet till en bild av kommunens förmåga att hantera skattemedel. För externa utförare ger resultatet en möjlighet att jämföra sina kostnader med egenregins kostnader.

Vi anser dessutom att kommunen bör redovisa vilken metod man använder för att hantera eventuella negativa resultat över tid.

■ **Indexuppräkningsmetoden kan minska externa utförares oro för utträde**

En kritik som framförts av externa utförare vid intervjuer i de tio urvalskommunerna är att kommunerna inte räknar upp ersättningsnivåerna över tid.

För att minska de externa utförarnas osäkerhet kring den framtida ersättningens storlek anser Konkurrensverket att kommunerna bör koppla ersättningsnivån till någon form av kostnads- och produktivitetsindex.

#### ■ Säkerställ likvärdig kvalitetsuppföljning mellan samtliga utförare

I de tio urvalskommunerna har Konkurrensverket funnit bristande systematik och varierande arbetssätt för kvalitetsuppföljning av samtliga utförare.

Det är därför viktigt att beställaren bedriver en systematisk kvalitetsuppföljning för samtliga utförare. Det bidrar till att säkerställa konkurrensneutraliteten och till att undvika misstro och osäkerhet.

#### ■ Hantera momsens konkurrensneutralt

Konkurrensverket har uppmärksammat skillnader i kommunernas hantering av den schablonmässiga ersättningen från Skatteverket när det gäller att kompensera de externa leverantörerna.

För en konkurrensneutral hantering mellan egenregin och externa utförare anser Konkurrensverket att kommunerna bör besluta om momskompensation till de externa utförarna. Vilken nivå på momskompensation som är mer konkurrensneutral bör bedömas i varje enskilt fall.

För att inte riskera att kommunens hantering av moms på omsorg ska gynna egenregin bör kommunen årligen och öppet redovisa samtliga momseffekter inom varje valfrihetssystem.

■ Ge alla utförare samma information

Många externa utförare i de tio urvalskommunerna upplever beställarens information som bristfällig. Utförarna måste aktivt bevaka och söka ny information via kommunens webbplats.

Konkurrensverket anser att kommunerna bör ge samtliga utförare tillgång till samma information. Det bör ske genom att kommunens beställare regelbundet bjuder in till öppna informationsmöten. Vid dessa möten kan beställaren informera om nya rutiner, förändrade villkor och svara på frågor.

■ Fortsätt följa effekterna av de externa utförarnas tilläggstjänster och kommunernas fixartjänst

Brukare och externa utförare i de tio urvalskommunerna har förklarat att tilläggstjänster köps i liten utsträckning av de invånare som har hemtjänst. Det är därför osäkert om de externa utförarnas möjlighet att erbjuda tilläggstjänster påverkar konkurrensen.

Konkurrensverket har uppmärksammat en möjlig konkurrensfördel för kommunen, i och med att den erbjuder gratis fixartjänster. Konkurrensverket kan i likhet med frågan om tilläggstjänster inte bedöma om insatserna påverkar vilken utförare brukarna väljer.

## Bilaga 1 Begreppsdefinitioner

Begrepp kan ibland ha olika innebörd beroende på kommun och även på vem som är kommunikatör. Här följer en kort beskrivning av ett antal vanligt förekommande begrepp och hur vi använder dem i den här rapporten.

Med **valfrihetssystem** som bedrivs inom ramen för lagen (2008:962) om valfrihetssystem (LOV) avser vi ett förfarande där den enskilda har rätt att välja den leverantör som ska utföra tjänsten och som en upphandlande myndighet godkänt och tecknat avtal med. Den enskilda har rätt att välja den utförare som ska utföra tjänsten som ingår i valfrihetssystemet, endera bland de externa utförare som kommunen godkänt och tecknat avtal med eller av egenregin. I ett valfrihetssystem kan även utförare som kommunen upphandlar via lagen (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU) ingå.

Med **infört valfrihetssystem** avses i denna rapport LOV i drift och beslut att införa LOV enligt SKLs definition i beslutsläge från oktober 2012.

**Kommunen** är upphandlande myndighet, huvudman och beställare för de verksamheter som drivs enligt LOV. Kommunen är ytterst ansvarig för att ge brukarna service och omsorg enligt socialtjänstlagen (2001:453) (SoL) och lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS). Detta gäller oavsett vilken utförare som tillhandahåller tjänsterna.

**Brukare** är en person som har rätt att nyttja en tjänst hos kommunen. I en kommun med valfrihetssystem kan brukaren välja utförare, eller bli placerad hos en utförare enligt kommunens icke-valsalternativ.

**Utförare** är den som erbjuder tjänster i ett valfrihetssystem. Utförare består av dels av kommunens egenregi, dels av externa utförare.<sup>51</sup>

Insatser från **hemtjänsten** innebär individuellt behovsprövade insatser till personer som är 65 år och äldre, eller personer upp till 65 år med funktionshinder som får bistånd med stöd av socialtjänstlagen och i förekommande fall delegerad hemsjukvård enligt hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) (HSL). Biståndet får de i form av service, personlig omvårdnad och hemsjukvård i den enskildas ordinarie boende eller motsvarande. Vilka delar som ingår i valfrihetssystemen för hemtjänst ser olika ut från kommun till kommun.

**Serviceinsatser** är det område inom hemtjänsten som innefattar praktisk hjälp med att sköta bostaden, hjälp med inköp och ärenden på post och bank. Det innefattar också att laga mat och att distribuera färdiglagad mat.

**Personlig omvårdnad** är de insatser inom hemtjänsten som en person behöver för att tillgodose sina fysiska, psykiska och sociala behov. Det kan till exempel innebära hjälp vid måltider, på- och avklädning, förflyttning och personlig hygien. Det kan också handla om övriga insatser som personen behöver för att bryta isolering eller för att känna sig trygg och säker i det egna hemmet.

**Hemsjukvård** innefattar insatser enligt hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) (HSL). Hemsjukvård innebär hälso- och sjukvård när den ges i patientens bostad eller motsvarande och där ansvaret för de medicinska åtgärderna är sammanhängande över tiden. Sådana

---

<sup>51</sup> I denna rapport väljer Konkurrensverket att använda begreppet utförare för samtliga tillhandahållare av tjänster inom ett valfrihetssystem, istället för lagtextens begrepp leverantör.

åtgärder och insatser ska föregås av vård- och omsorgsplanering. I slutet av 2012 hade drygt hälften av landets landsting slutit avtal med kommuner om ett övertagande av landstingens ansvar för hemsjukvården.

I flera kommuner tillämpas **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.

Med **mångfald** avser vi utförarnas fördelning på olika associationsformer såsom till exempel aktiebolag, enskild firma och kommunens egen regi.

Med hjälp av **profilering** kan utförare skilja ut sig från varandra och på bättre sätt uppfylla särskilda önskemål från brukare. Profilerings inom hemtjänsten sker bland annat genom att utförarna erbjuder språkkompetens, personalkontinuitet och särskilda vårdinriktningar.

Med **kapacitetstak** avses i denna rapport de begränsningar i antal timmar eller antal brukare som externa utförare kan ange vid ansökan om att bli godkänd extern utförare av hemtjänst.

Nedan **kommungruppsindelning** enligt Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) från den 1 januari 2011:

- **Storstäder** (3 kommuner). Kommuner med en folkmängd som överstiger 200 000 invånare.
- **Förortskommuner tillorstäder** (38 kommuner). Kommuner där mer än 50 procent av nattbefolkningen pendlar till arbetet i någon annan kommun. Det vanligaste utpendlingsmålet ska vara någon av storstäderna.
- **Större städer** (31 kommuner). Kommuner med 50 000-200 000 invånare samt en tätortsgrad överstigande 70 procent.
- **Förortskommuner till större städer** (22 kommuner). Kommuner där mer än 50 procent av nattbefolkningen pendlar till arbetet i en annan kommun. Det vanligaste utpendlingsmålet ska vara någon av de större städerna.
- **Pendlingskommuner** (51 kommuner). Kommuner där mer än 40 procent av nattbefolkningen pendlar till en annan kommun.
- **Turism- och besöksnäringkommuner** (20 kommuner). Kommuner där antalet gästnätter på hotell, vandrarhem och campingar överstiger 21 per invånare eller där antalet fritidshus överstiger 0,20 per invånare.
- **Varuproducerande kommuner** (54 kommuner). Kommuner där 34 procent eller mer av nattbefolkningen mellan 16 och 64 år är sysselsatta inom tillverkning och utvinning, energi och miljö samt byggverksamhet (SNI2007).

- **Glesbygdskommuner** (20 kommuner). Kommuner med en tätortsgrad understigande 70 procent och mindre än åtta invånare per kvadratkilometer.
- **Kommuner i tätbefolkad region** (35 kommuner). Kommun med mer än 300 000 personer inom en radie på 112,5 kilometer.
- **Kommuner i glesbefolkad region** (16 kommuner). Kommun med mindre än 300 000 personer inom en radie på 112,5 kilometer.



## Bilaga 2 Regressionsanalys

För att kontrollera hur olika kommunförutsättningar och villkor i förfrågningsunderlagen påverkar antalet externa utförare i kommunerna har Konkurrensverket valt att göra en regressionsanalys.

Innan vi genomförde regressionsanalysen sammanställde vi en lista med förväntade riktningar, det vill säga om en variabel skulle påverka antalet externa utförare positivt eller negativt.

Tabell 1 och 2 bör läsaren därför se som den utgångspunkt vi hade inför regressionsanalysen. De förväntade riktningarna baserar sig på våra utredningar och erfarenheter från andra marknader.

Variablerna som vi använde för att beskriva kommunförutsättningarna kan delas upp i tre delar: *Tradition av konkurrensutsättning, befolkningsunderlag och socioekonomi*. Tabell 1 visar de förväntade riktningarna för kommunförutsättningarna.

**Tabell 1 Förväntade utfall för kommunkaraktäristika**

Kommunkaraktäristika	Variabler	Förväntat utfall
<i>Tradition av konkurrensutsättning</i>	Kommunen hade externa utförare innan 2009	+
	Andel hemtjänst som utförs av egenregi, året innan	-
	Svenskt näringslivs företagsranking	+
	Kommunen är oppositionsstyrd	-
	Kommunen började tillämpa LOV efter 2009	-
<i>Befolkningsunderlag</i>	Antal brukare av hemtjänst	+
	Befolkningstäthet (invånare/km)	+
	Kommunen ligger i Stockholm	+
<i>Socioekonomi</i>	Andel invandrare av befolkningen	+
	Andel äldre av befolkningen	-
	Medelinkomst	+

Även förfrågningsunderlagen kan delas upp i tre delar: *tillgänglighet*, *villkor* och *krav*. Vår utgångspunkt är att fler externa utförare etablerar sig där förfrågningsunderlaget är lättillgängligt, villkoren är gynnsamma och kraven är få.

**Tabell 2** Förväntat utfall på förfrågningsunderlagen

Förfrågningsunderlaget	Variabler	Förväntat utfall
<i>Tillgänglighet</i>	Det finns en innehållsförteckning	+
	Lösenordskyddat	-
	Fler än 20 sidor	-
	Hänvisar till bilagor	-
<i>Villkor</i>	Annat icke-val än egenregi	+
	Ersättningsmodell enligt beviljad tid	+
	Ersättningsnivå för serviceinsats	+
	Ersättningsnivå för omvårdnadsinsats	+
	12 månaders ändringstid	+
	Möjlighet till kapacitetsbegränsning	+
	Möjlighet till geografisk begränsning	+
<i>Krav</i>	Utbildningskrav för verksamhetsansvarig	-
	Mätbara kvalitetskrav	-
	Krav på administrativt system	-
	Krav på dokumentationssystem	-
	Utföraren betalar anslutning till systemen	-

Nedan följer den beskrivande statistiken för det datamaterial som avser kommunkaraktäristika.

**Tabell 3**      **Statistik för kommunkaraktäristika**

<b>Variabler</b>	<b>År</b>	<b>Obs</b>	<b>Mvärde</b>	<b>Std.Fel</b>	<b>Min</b>	<b>Max</b>
Antal utförare	2010	65	10,18	21,76	1	163
	2011	115	7,76	15,09	1	150
Kommunen ligger i Stockholm	2010	65	,26	,44	0	1
	2011	115	,17	,37	0	1
Befolkningsmängd	2010	65	69168	105527	7098	847073
	2011	115	48273	84830	5431	863110
Andel äldre	2010	65	,18	,03	,12	,25
	2011	115	,20	,06	,07	,71
Befolkningstäthet	2010	65	344	745	3,6	4504
	2011	115	216	594	1,4	4617
Medelålder	2010	65	41	2,2	37	45,3
	2011	115	42	2,4	36,5	48,1
Andel invandrare	2010	65	,06	,02	,02	,12
	2011	115	,12	,06	,05	,41
Politisk majoritet	2010	65	,71	,46	0	1
	2011	115	,69	,47	0	1
Medelinkomst	2010	65	250	39	202	427
	2011	115	252	40	206	468
Kommunens företagsklimat <sup>52</sup>	2010	65	87	66	1	234
	2011	115	105	72	1	251
Antal brukare	2010	65	1048	1748	120	13997
	2011	115	768	1470	106	15293
Ersättningsnivå serviceinsatser	2010	62	299	38	215	385
	2011	101	306	32	227	390
Ersättningsnivå omvårdnadsinsatser	2010	55	333	33	253	437
	2011	87	352	33	258	428

<sup>52</sup> Kommunernas företagsklimat enligt [www.foretagsklimat.se](http://www.foretagsklimat.se).

Ett antal kommuner i vårt datamaterial hade inte en särskild ersättningsnivå för serviceinsatser. Därför ingår endast de kommuner som har en ersättningsnivå för service- och omvårdnadsinsatser i modellen.

I ett första steg använde vi alla variabler som vi antog hade ett samband med antalet utförare. De variablerna finns i tabell 1 och tabell 2. Därefter "bakåteliminerade" vi variabler som inte visade ett statistiskt signifikant samband med antal externa utförare. Bakåtelimineringen gjorde vi tills modellerna endast hade signifikanta resultat.

**Tabell 4** Kommunkarakteristika och förfrågningsunderlagets påverkan på antalet externa utförare

<b>Variabler</b>	<b>Modell 1. Negative binomial regression</b>	<b>Modell 2. Negative binomial regression (Stockholms stad utesluten)</b>
<b><i>Kommunkarakteristika</i></b>		
Andel hemtjänsttimmar som utförs av egenregi, t-1	-1,308 (,173)*	-1,412 (,161)*
Kommunen ligger i Stockholm	,456 (,114)*	,581 (,109)*
Andel äldre invånare	-3,605 (1,385)*	-4,664 (1,331)*
Andel invandrare	2,162 (695)*	.
Införde valfrihetssystem 2010	-,342 (,092)*	.
Införde valfrihetssystem 2011	-,676 (,167)*	-,286 (,134)**
Antal brukare i kommunen	,0001 (,000)*	0004 (,000)*
<b><i>Förfrågningsunderlaget</i></b>		
Icke-valsalternativ närhetsprincip	,464 (,198)**	.
Lösenordskydd	-,288 (,136)***	.
Fler än 21 sidor	.	-,239 (,106)**
Ersättningsnivå serviceinsatser	-,006 (,002)*	-,005 (,002)*
Ersättningsnivå omvårdnadsinsatser	,004 (,002)**	,004 (,002)**
Schalonersättning	.	-1,598 (,110)*
<b>Observationer:</b>	<b>137</b>	<b>135</b>
<b>Pseudo R<sup>2</sup></b>	<b>0,27</b>	<b>0,21</b>

Signifikansnivå: \*1 %, \*\* 2,5 %, \*\*\* 5 %, \*\*\*\* 10 %

Den första skattade modellen visar att etableringen av externa utförare påverkas negativt om kommunen tidigare har stor del av hemtjänsten i egenregi, införde valfrihetssystem under 2010 och 2011 istället för 2009 och har en hög andel äldre invånare. Etableringen av externa utförare påverkas däremot positivt av om kommunen ligger i Stockholmsområdet, om det finns en hög andel invandrare och brukarantalet.

När det gäller villkoren i förfrågningsunderlagen etablerar sig fler externa utförare där icke-valsalternativet är närhetsprincipen jämfört med då icke-valsalternativet är egenregin. Däremot minskar antalet externa utförare om förfrågningsunderlaget är lösenordsskyddat.

En högre ersättningsnivå för serviceinsatser gör att färre externa utförare etablerar sig. En högre ersättningsnivå för omvårdnadsinsatser gör att fler etablerar sig.

I den andra skattade modellen där Stockholms stad är utesluten visar inget av följande ett signifikant samband med antalet externa utförare: längre andel invandrare, om kommunen införde ett valfrihetssystem 2010, icke-valsalternativ enligt närhetsprincip eller lösenordsskydd.

Däremot finns ett negativt samband mellan antalet externa utförare och fler än 21 sidor i förfrågningsunderlaget. Det finns också ett negativt samband mellan antalet externa utförare och en ersättningsmodell som ger ersättning enligt schablonbestämd tid istället för beviljad tid.

## Marginaleffekter på antalet externa utförare

De förändringstakter som vi beräknat i tabell 5 är utvärderade vid respektive variablers medelvärde i de två modellerna. Skulle vi beräkna dem vid andra värden skulle förändringstakten vara annorlunda.

Nedan följer ett exempel på hur läsaren ska tolka resultaten:

*Exempel 1:* Om kommunen ligger i Stockholms län ökar antalet externa utförare med 2,702 i modell 1 respektive 3,325 i modell 2, jämfört om kommunen ligger någon annanstans.

*Exempel 2:* Om antalet brukare ökar med 100 personer ökar antalet externa utförare med 0,1 i modell 1 respektive 0,2 i modell 2.

**Tabell 5**      **Marginal effekter ( $\partial Y/\partial X$ ) på antalet externa utförare, givet att de andra variablerna hålls konstanta**

<b>Variabler</b>	<b>Modell 1. <math>\partial Y/\partial X</math></b>	<b>Modell 2. <math>\partial Y/\partial X</math></b>
<b><i>Kommunkarakteristika</i></b>		
Andel hemtjänsttimmar som utförs av kommunal utförare	-7,744	-7,914
Kommunen ligger i Stockholm	2,702	3,325
Andel invandrare	12,801	.
Andel äldre invånare	-21,342	-26,136
Införde 2010	-2,024	.
Införde 2011	-4,000	-1,604
Antal brukare i kommunen	,001	,002
<b><i>Förfrågningsunderlaget</i></b>		
Icke-valsalternativ närhetsprincip	2,712	.
Lösenordskydd	-1,709	.
Ersättningsnivå serviceinsatser	-,033	-,028
Ersättningsnivå omvårdnadsinsatser	,024	,023
Fler än 21 sidor i förfrågningsunderlaget	.	-1,338
<b><i>Schablonersättning</i></b>		
	.	<b>-8,953</b>

## Bilaga 3 Metod

### Urval av besökskommuner

I regeringsuppdraget ingår att välja ut ett antal kommuner för en särskild djupstudie. För att få ett balanserat urval valde Konkurrensverket ut ett antal kommuner med skillnader i politisk majoritet, socioekonomi, befolkningsunderlag, geografi samt villkor och krav i förfrågningsunderlagen.

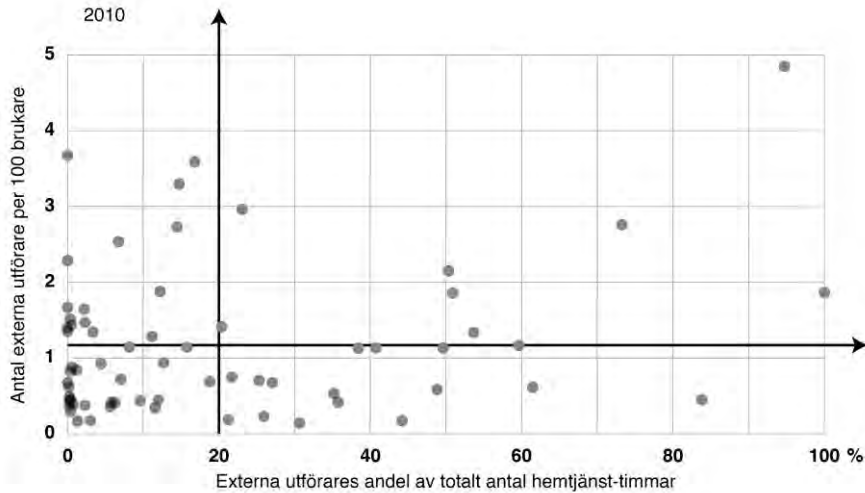
Som stöd i urvalsarbetet använde vi en modell för att mäta utförartäthet och externa utförarens andel inom kommunernas hemtjänstverksamhet. Modellen är den så kallade fyrfältaren. Den presenteras i form av ett diagram, med värden för de externa utförarnas andel av hemtjänststimmar på den horisontella axeln och värden i form av ett nyckeltal för utförartäthet på den vertikala axeln. Axlarnas skärningspunkt bildar fyra separata fält. I de fälten placeras kommunerna utifrån sina specifika värden.

För att få ett större urval med kommuner i modellens olika fält valde vi att sätta skärningspunkten för axlarna enligt respektive variabels medelvärde. Resultatet blev en skärningspunkt för utförartäthet på 1,17 externa utförare per 100 brukare och andelen externa hemtjänststimmar på 20 procent.

Anpassningen innebär att kommuner till höger om skärningspunkten har mer hemtjänst som utförs av externa utförare än genomsnittet. Kommuner som ligger över skärningspunkten har en högre utförartäthet än genomsnittet. Det var fyrfältaren i denna utformning som Konkurrensverket använde som stöd vid urvalet av besökskommunerna.



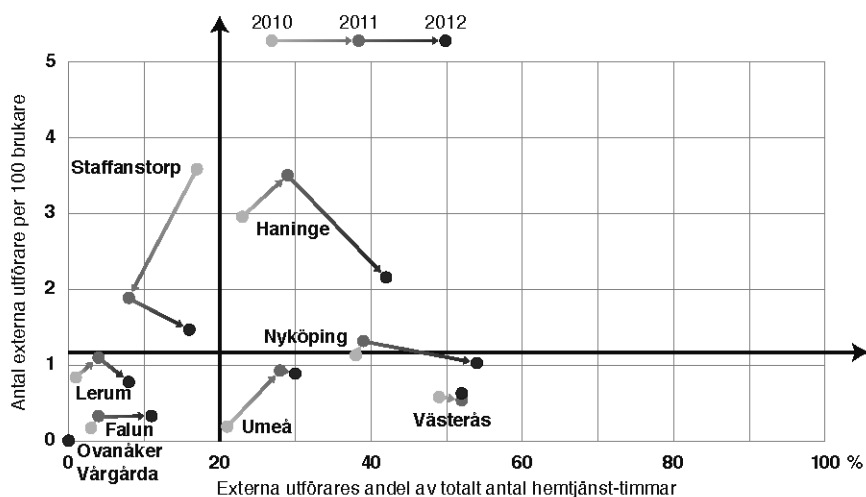
**Bild 1** Fyrfältsdiagram som visar samtliga kommuner med valfrihetssystem enligt LOV inom hemtjänst, okt 2010



Källa: Konkurrensverkets genomgång av kommunernas webbplatser och Socialstyrelsen (2011c).

Med hjälp av fyrfältsmodellen kunde Konkurrensverket säkerställa ett urval av kommuner med varierande grader av utförartäthet och andel hemtjänst hos externa utförare för en djupare studie. Resultatet av urvalet redovisas i bild 2. Där finns nio av de tio urvalskommunerna representerade i samtliga fyra fält.

Bild 2 Fyrfältsdiagram med tio urvalskommuner 2010 - 2012



Källa: Konkurrensverkets genomgång av kommunernas webbplatser och Socialstyrelsen (2010b), (2011c) och Konkurrensverkets egen insamling av debiterad tid i april 2012.

Beslutet av urvalskommuner för djupstudier fattade vi utifrån data för 2010. När data för 2011 blev tillgänglig kunde vi konstatera att det mestadels handlade om begränsade förändringar i modellen.

Förutom åtta kommuner med valfrihetssystem i drift valde vi ut två kommuner som ännu ett år efter annonsering fortfarande saknade godkända externa utförare. Dessa kommuner var Ovanåker och Vårgårda.

Konkurrensförhållandena startar ofta i ett offentligt monopol

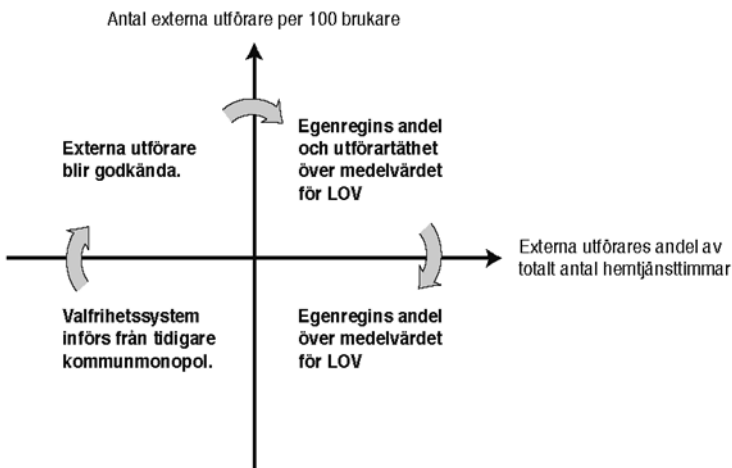
För att mäta reformens genomslag och utvecklingen i kommunernas valfrihetssystem för hemtjänst har vi tagit fram den så kallade fyrfältsmodellen, med mätvärden för utförartäthet och externa utförarens andel av totalt antal hemtjänsttimmar.

Modellen är tvådimensionell och den är baserad på uppgifter om antalet utförare per 100 brukare och den andelen hemtjänsttimmar som externa utförare tillhandahåller.

Modellen fungerar som ett verktyg för att följa reformens genomslag i de kommuner som infört valfrihetssystem enligt LOV. Med grafik, som kombinerar utvecklingen vad gäller utförartäthet och de externa utförarnas andel av totala hemtjänsttimmar, går det att få en bild av utvecklingen för kommuner var för sig och i relation till varandra.

Modellen kan dock inte användas för att visa eller förklara skillnader i konkurrensförhållanden kommuner emellan. Det finns därmed inte möjlighet att uttala sig om att konkurrensförhållandena skulle vara bättre eller sämre i vissa kommuner, enbart utifrån kommunernas positioner i modellen.

**Bild 3** Kommuners teoretiska förflyttning i den så kallade fyrfältsmodellen



Enligt modellens teori finns en grundförflyttning medurs när kommunen går in i valfrihetssystemet utifrån en monopolställning för den egna regins utförare. Kommuner som öppnar för valfrihet utan att tidigare introducerat externa utförare via kundval eller entreprenadupphandling gör inträde i modellens nedre vänstra hörn.

När kommunerna inför valfrihetssystemet ansöker externa utförare om att bli godkända och kommunen flyttar sig uppåt i modellen mot det övre vänstra hörnet.

I takt med att de externa utförarna blir kända kan fler brukare välja dem istället för kommunens egenregi. Då flyttar sig kommunen till höger i modellen.

Med tiden kan konkurrensen leda till ökad koncentration. Kommunen flyttar sig då nedåt i modellen mot det nedre högra hörnet.

Verkligheten är mer komplicerad än modellen

Det är uppenbart att grundrörelsen i den teoretiska modellen inte behöver stämma överens med verkligheten. I verkligheten är ingångsvärdet i modellen för många nya valfrihetskommuner något annat än monopolpositionen längst ned till vänster. Det är en följd av att de startar från ett befintligt kundvalssystem eller entreprenadupphandling.

Även kommunens förflyttning i modellen utifrån startpositionen kan skilja sig från modellens teoretiska antagande. Kommunens rörelse över tid påverkas av flera faktorer. Exempelvis utförarnas etableringsmöjligheter, utrymme för profilering, brukarnas

möjlighet och benägenhet att välja och hur kommunen agerar konkurrensneutralt gentemot de externa utförarna.

### Kommunernas förflyttning i modellen

Modellens fyra fält är satta utifrån axlarnas skärningspunkter enligt de medelvärden som gällde för samtliga valfrihetskommuner i oktober 2010. Det betyder en skärningspunkt för utförartäthet på 1,17 externa utförare per 100 brukare och en 20-procentig andel av hemtjänsttimmarna för de externa utförarna.

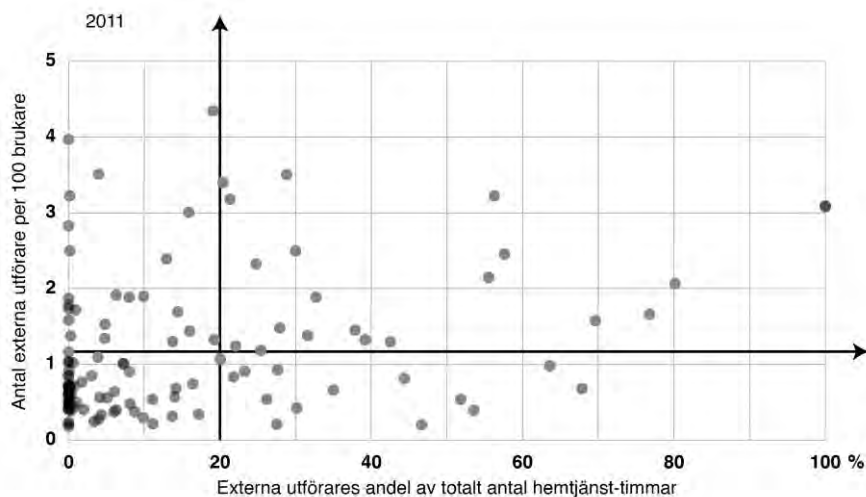
Det innebär att kommuner till höger om skärningspunkten har en högre andel hemtjänst som utförs av externa utförare än genomsnittet. Kommuner som ligger över skärningspunkten har en högre utförartäthet än genomsnittet.

Utvecklingen går mot fler externa utförare och högre andel externt utförd hemtjänst

När vi följer samma kommuner mellan 2010 och 2011 minskar antalet kommuner i samtliga fält utom i fält nummer tre, där antalet kommuner ökar med närmare 140 procent.

Även om kommunerna som hade valfrihetssystem går mot en ökande andel externt utförd hemtjänst och högre utförartäthet, är det 2011 fortfarande överlägset flest kommuner i fält nummer ett.

**Bild 4** Fyrfältsdiagram som visar samtliga kommuner med valfrihetssystem enligt LOV inom hemtjänst, okt 2011



Källa: Konkurrensverkets genomgång av kommunernas webbplatser och Socialstyrelsen (2011c).

I oktober 2011 återfanns totalt 55 kommuner av totalt 115 med valfrihetssystem inom hemtjänst i modellens fält nummer ett.

### Genomförande

Vi har träffat och intervjuat berörda tjänstemän, brukare, utförare och potentiella utförare i de tio utvalda kommunerna. Intervjuerna har skett enskilt eller i grupp och vi genomförde dem under perioden april - september 2012. Intervjuerna var kvalitativa semistrukturerade djupintervjuer med öppna svar. Minnesanteckningarna har vi skrivit utifrån metoden meningskoncentration. Utgångspunkten för intervjuerna har varit de konkurrensförhållanden och förutsättningar för främst valfrihet, mångfald och konkurrens som råder inom de kommunala valfrihetssystemen för hemtjänst. Totalt

har Konkurrensverket intervjuat 133 kommuntjänstemän, 130 brukare och anhöriga, 32 utförare och tio potentiella utförare.<sup>53</sup>

Konkurrensverket har genomfört dokumentstudier av material som är förknippat med hemtjänstens valfrihetssystem. Kommunernas förfrågningsunderlag för hemtjänst har vi studerat utifrån olika variabler.

Erfarenheter och synpunkter har vi inhämtat från de tre referensgrupper som vi knutit till arbetet med denna rapport. De tre grupperna har bestått representanter för myndigheter, intresseorganisationer, fackföreningar och pensionärsföreningar.<sup>54</sup>

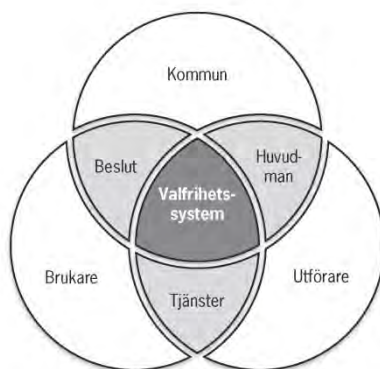
### Analys av konkurrensförhållanden

Konkurrensverket har valt att tillämpa en analysmodell för att utvärdera konkurrensförhållandena i kommunernas valfrihetssystem. Modellen är delvis baserad på det samspel mellan valfrihetssystemets tre huvudaktörer - kommun, brukare och utförare - som beskrivs i delrapporten. Metoden poängterar att konkurrensförhållandena inte går att analysera isolerat utan måste ske i ett samspel mellan kommunen, utförare och brukare.

---

<sup>53</sup> Potentiella utförare är främst lokala städ- och serviceföretag som inte är utförare i valfrihetssystem.

<sup>54</sup> I projektets referensgrupper har ingått representanter för Kammarkollegiet, Tillväxtverket, Statskontoret, Socialstyrelsen, Sveriges Kommuner och Landsting, Almega, Famna, Vision, Akademikerförbundet SSR, Kommunal, Pensionärernas Riksorganisation och Sveriges Pensionärsförbund.

**Bild 5** Delrapportens analysmodell

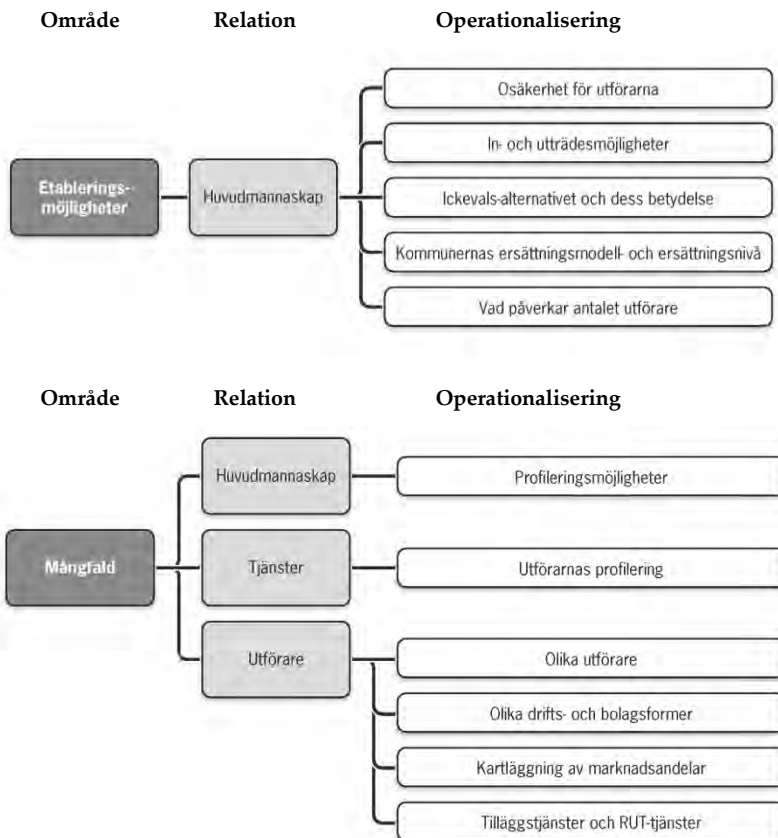
En anledning till att införa ett valfrihetssystem framför att genomföra en upphandling via LOU är att konkurrensen i högre grad kan ske i en kvalitetsdimension istället för en prisdimension. Den största förväntade effekten av goda konkurrensförhållanden i ett valfrihetssystem är förbättrad kvalitet.

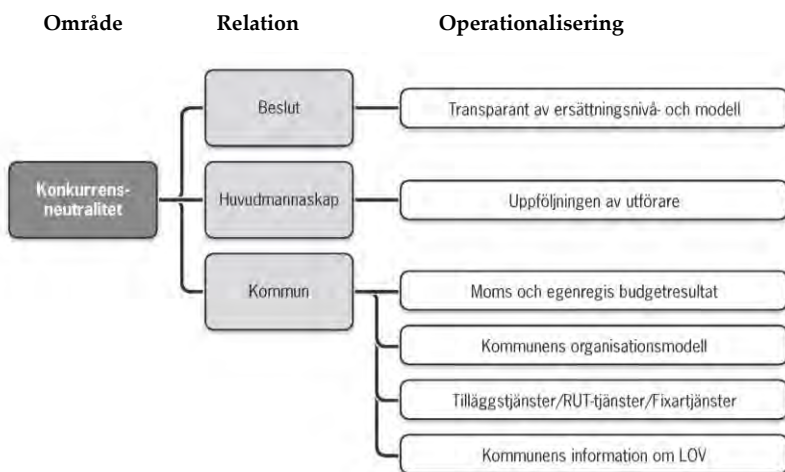
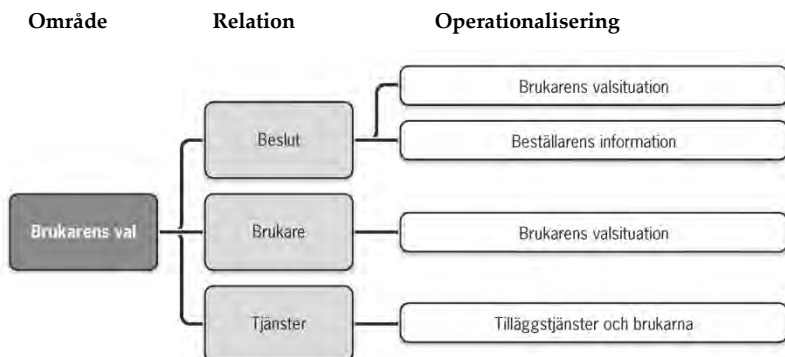
Inom ramen för uppdraget har Konkurrensverket inte undersökt valfrihetssystemens effekter på kvalitet, kostnad eller effektivitet. Vi har istället fokuserat på att undersöka vilka förutsättningar som kan leda till goda konkurrensförhållanden.

Vi har kompletterat delrapportens analysmodell med valda delar av den efterfråge- och utbudsmodell som tagits fram av Karl Lundvall från Copenhagen Economics i Konkurrensverkets uppdragsforskningsrapport *Kvalitetshöjande konkurrens i valfrihetssystem – vad krävs?* Den slutliga analysmodellen visar vilket område som ska analyseras och var i relationsmodellen analysen ska ske. Den visar också en operationalisering av analysens utgångspunkt.



Bild 6 Rapportens analysmodell





## Bilaga 4 Beskrivning av de utvalda kommunerna

Nedan beskriver vi de tio urvalskommunernas sätt att organisera den egna verksamheten, eventuell tidigare konkurrensutsättning och bakgrunden till införandet av valfrihetssystemet.

### Falu kommun

Falu kommun har en centralstyrd organisationsmodell som innebär att förvaltningen lyder under en nämnd med skyldigheter inom berörda sakområden. Kommunen är känd för sin modell "Ökat brukarinflytande" som tillämpats i egenregi sedan 2004. Modellen innebär att brukaren själva får bestämma hur tiden ska fördelas mellan insatserna.

Den politiska majoriteten, mellan åren 2006 och 2010, beslutade om att börja tillämpa LOV inom hemtjänst. Kommunen ansökte och erhöll stimulansbidrag från Socialstyrelsen. Medlen användes bland annat till en utredning om vilka områden som skulle konkurrensutsättas genom tillämpning av LOV.

I och med ett maktskifte efter det senaste valet tog kommunen beslut om att ändra omfattningen av hemtjänstuppsdraget inom ramen för LOV. För de externa utförare som sedan tidigare upprättat avtal gäller det gamla uppdraget, även när kommunen fattar beslut om det nya förfrågningsunderlaget.

De externa utförarnas andel av hemtjänststimmaerna har ökat från fyra procent 2011 till 13 procent 2012.<sup>55</sup>

---

<sup>55</sup> Enligt uppgift från Falu kommun 2012-09-10.

## Haninge kommun

Haninge kommun har valt att tillämpa en centralstyrd organisationsmodell. Det innebär att förvaltningen lyder under en nämnd med skyldigheter inom berörda sakområden. Kommunen hade innan den tillämpade LOV konkurrensupphandlat serviceinsatserna inom hemtjänsten. Modellen innebär att det fanns en uppdelning av hemtjänstinsatsernas utförande. Ett företag upphandlades av kommunen för att utföra serviceinsatser för de brukare som endast hade biståndsbeslut för detta. För brukare med biståndsbeslut om både service och omsorgsinsatser utfördes samtliga insatser av egenregi.

Under 2008 fattade kommunen beslut om att ta fram en konkurrensplan för att på ett tidigt stadium kunna tillämpa valfrihets-system inom hemtjänst. Äldrenämnden beslutade under våren 2008 om att införa LOV, och kommunen ansökte och erhöll stimulansbidrag från Socialstyrelsen. Medlen var till för att kommunen skulle ta fram ett ersättningsystem där egenregi fick agera "testobjekt". På så vis skulle man komma fram till en rimlig ersättningsnivå.

De externa utförarnas andel av hemtjänsttimmar har ökat från 29 procent 2011 till 44 procent 2012.<sup>56</sup>

## Lerums kommun

Lerums kommun har sedan 2006 tillämpat en organisationsmodell som på förvaltningsnivå innebär en uppdelning i fyra sektorer istället för förvaltningar. En av dessa sektorer är Omsorg och Stöd. Den stora förändringen på politisk nivå ligger i att sektorerna lyder

---

<sup>56</sup> Enligt uppgift från Haninge kommun 2012-09-07.

under kommunstyrelsen, som har rollen som både beställare och utförare.

Sedan 2010 finns en så kallad "utmanarrätt" i kommunen. Detta innebär att ett företag kan utmana kommunen i utförandet av en verksamhet genom att lägga förslag på hur det kan drivas på entreprenad med en privat utförare. Förslag på upplägg ska inkomma till kommunen. Kommunstyrelsen beslutar sedan om verksamheten ska läggas ut på entreprenad där alla företag som vill kan lägga anbud enligt LOU. Några anbud från kommunen tillåts inte. Under våren 2012 har ett särskilt boende enligt socialtjänstlagen blivit objekt för utmanarrätten.

Under sommaren 2008 tog kommunen fram ett beslutsunderlag för ett eventuellt införande av LOV inom hemtjänst. Beslutet togs senare under hösten samma år. Kommunen ansökte och fick stimulansbidrag hos Socialstyrelsen. Medlen avsåg kostnader utredningsarbetet och informationsinsatserna inför införande.

De externa utförarnas andel av hemtjänststimarna har ökat från fyra procent 2011 till tio procent 2012.<sup>57</sup>

## Nyköpings kommun

Nyköpings kommun har sedan 1992 tillämpat en beställar- och utförarmodell. Vård- och omsorgsnämnden är beställare och kommunstyrelsen fungerar som en produktionsstyrelse för egenregin. Det innebär att hela budgeten ligger hos Vård- och omsorgsnämnden. Det innebär också att kommunen varje år tecknar en internöverenskommelse med egenregin.

---

<sup>57</sup> Enligt uppgift från Lerums kommun 2012-09-13.

I och med maktskiftet till allianspartiernas majoritet i valet 2006 beslutade kommunen att de skulle konkurrensupphandla hemtjänsten, med start 2008.

Då LOV kom omarbetade och anpassade kommunen förfrågningsunderlaget som tidigare gällt för LOU till att bli tillämbart för LOV. Nyköping ansökte och fick stimulansbidrag från Socialstyrelsen.

De externa utförarnas andel av hemtjänsttimmarna har ökat från 39 procent 2011 till 55 procent 2012.<sup>58</sup>

## Ovanåkers kommun

Ovanåkers kommun beslutade i september 2008 att införa valfrihetssystem för hemtjänst enligt LOV. Utgångsläget var att kommunen tillhandahöll all hemtjänst i egen regi. Efter en period av samarbete med grannkommunerna Bollnäs, Söderhamn, Hudiksvall, Ljusdal samt Inköp Gävleborg kunde kommunen annonsera sitt förfrågningsunderlag på Kammarkollegiets valfrihetswebb i maj 2010. För att erbjuda brukarna personalkontinuitet knöt kommunen ihop tjänsterna omvårdnad och service. Det innebär att utförare måste erbjuda både service och omvårdnad för att bli godkända.

I valet 2010 förlorade centerpartiet majoriteten till en koalition av socialdemokrater och moderater. Den nya majoriteten behöll LOV-beslutet, men strök målsättningen att innan utgången av 2010 ha godkänt minst en extern utförare. Annonsen för valfrihetssystemet ligger fast men fram till januari 2013 har ingen extern utförare blivit godkänd.

---

<sup>58</sup> Enligt uppgift från Nyköping 2012-09-21.

Ersättning till utförare utgår enligt timersättning per beviljad tid där biståndsbesluts insatser räknas om till tid via schabloner. Hemtjänstpersonalen använder Mobipen<sup>59</sup> för dokumentation av utfört arbete och erhåller intäkter automatiskt via programmet Procapita. Alla brukare får årliga hembesök av biståndshandläggare och nöjd-kund-index mäts en gång per år.

## Staffanstorps kommun

Staffanstorps kommun tillämpar sedan 1993 en beställar- och utförarmodell som innebär att förvaltningar och staber beställer tjänster som sedan utförs av utförarorganisationerna. Det kan till exempel gälla skola, vård eller omsorg.

Kommunen valde även samma år att konkurrensutsätta verksamheter inom välfärdsområdet. Det gjorde man genom att införa ett "pengsystem". Inom hemtjänsten införde kommunen kundval för service 2005 och för omvårdnad 2008.

När LOV kom ansåg kommunen att det var en naturlig utveckling att tillämpa lagen i Staffanstorp. Kommunen beslutade därför om en anpassning till LOV. De ansökte och fick stimulansbidrag från Socialstyrelsen. Medlen var till för anpassningen till LOV, och fokus låg på att ta fram ett nytt förfrågningsunderlag, nytt informationsmaterial och att utarbeta beslutsunderlag. Kommunen valde även att lägga en del av medlen på att utreda om särskilda boenden enligt socialtjänstlagen ska omfattas av LOV.

---

<sup>59</sup> Mobipen är ett system för dokumentation och tidsuppföljning som kan användas inom verksamheter som hemtjänst, särskilt boende, personlig assistans och hemsjukvård. När mobipen används i hemtjänsten kvitterar utföraren tidpunkt för ankomst och avfärd hos brukaren med en digital penna.

De externa utförarnas andel av hemtjänsttimmarna var åtta procent under 2011. Under våren 2012 beslutade politikerna att egenregin upphör från och med den första juni samma år.

## Täby kommun

Täby kommun har en centralstyrd organisationsmodell som innebär att förvaltningen lyder under en nämnd med skyldigeter inom berörda sakområden. Kommunen införde kundval 1992, när kommunfullmäktig fick en moderat majoritet. Fokus från politiskt håll var den enskildas rätt att själv få välja utförare av välfärdstjänst. Ett "pengsystem" har använts sedan 1993 inom skola och omsorg.

När LOV kom fattade kommunfullmäktige beslut att utreda en tillämpning av lagen. Kommunen fick ett stimulansbidrag som främst gällde ett gemensamt projekt med Danderyd, för en anpassning till LOV.

Den egna regins andel av totalt antal hemtjänsttimmar uppgick till 33 procent 2011. Under våren 2012 beslutade Täby att avveckla egenregin inom hemtjänsten.

## Umeå kommun

Umeå kommun har en centralstyrd organisationsmodell som innebär att förvaltningen lyder under en nämnd med skyldigeter inom berörda sakområden. Utöver detta ingår tre självständiga kommundelsnämnder: Sävar, Holmsund-Obbola och Hörnefors, med ansvar för förskola, familjedaghem, förskoleklass, skolbarnsomsorg, grundskola, kultur- och fritidsverksamhet samt socialtjänst



(individ- och familjeomsorg samt äldre- och handikappomsorg). Utöver det ansvarar kommunalnämnderna även för frågor rörande kost- och service och den administrativa enheten. Det innebär att hemtjänsten i Umeå består av fyra olika egenregiverksamheter.

Redan 2003 fanns ett intresse av att införa fritt val i hemtjänsten likt modellen i Nacka. Kommunen beslutade 2005 att ha fritt val i hemtjänsten på prov. Från 2007 införde kommunen sedan ett fritt val som en permanent del.

När LOV kom gjorde kommunen en anpassning av dåvarande kundval till ett valfrihetssystem. Anpassningen innebar att socialnämnden lämnade beslutsförslag till kommunstyrelsen, som sedan fattade beslutet. Umeå kommun ansökte och fick stimulansbidrag från Socialstyrelsen. Medlen var för att ta fram informationsmaterial och för fakturakontroll.

De externa utförarnas andel av hemtjänsttimmarna har ökat från 28 procent 2011 till 32 procent 2012.<sup>60</sup>

## Vårgårda kommun

Vårgårda kommun valde att överge sin tidigare centralstyrda organisationsmodell, och under åren 2010 och 2011 genomförde de en förändring för att tillämpa en ny organisationsmodell. På förvaltningsnivå innebär den nya modellen att en stor sektor, Sektorn Lärande och omsorg, innefattar all verksamhet som tidigare rymdes inom utbildningsförvaltningen och socialförvaltningen. Den stora

---

<sup>60</sup> Enligt uppgift från Umeå kommun 2012-09-25.

förändringen på politisk nivå innebär att sektorerna lyder under kommunstyrelsen, som har rollen som både beställare och utförare.

Kommunen har en begränsad del av sina övriga välfärdstjänster i annan regi. De verksamheter som bedrivs av externa utförare är i dagsläget två förskolor och en liten fristående gymnasieskola.

Redan under hösten 2008 fanns ett stort politiskt intresse för att tillämpa LOV i Vårgårda. Kommunen ansökte och fick stimulansmedel från Socialstyrelsen. Stimulansmedlen avsåg en utredning om huruvida kommunen skulle införa LOV eller inte. Kommunfullmäktige beslutade under hösten 2009 att Vårgårda ska tillämpa LOV inom hemtjänsten. Den politiska intentionen med beslutet var att ge medborgarna en möjlighet till inflytande och valfrihet. Kommunen fick sin första godkända externa utförare under juni 2012, men redovisade ännu i oktober inte några brukartimmar.<sup>61</sup>

## Västerås stad

Västerås stad har sedan 1993 en beställar- och utförarmodell som innebär att förvaltningar och staber beställer tjänster som sedan utförs av utförarorganisationerna. Det kan till exempel gälla skola, vård eller omsorg. I Västerås stad finns en kommundelsnämnd, Skultuna, som ansvarar för barnomsorg, undervisning, kultur, fritid, bibliotek och teknisk närservice inom kommundelen. Utöver detta ansvarar Skultuna även för äldreomsorg samt stöd och service till personer med fysiska och psykiska funktionshinder. I Västersås stad finns därför två kommunala utförare, proAros och Skultuna.

---

<sup>61</sup> Enligt uppgift från Vårgårda kommun 2012-10-30.

Staden påbörjade en konkurrensupphandling av äldreomsorgen redan år 1993. År 2005 utfördes cirka 35 procent av hemtjänsten av externa utförare. Efter valet 2006 ändrades majoritetsledningen i kommunfullmäktige, med allianspartierna i majoritet, vilket innebar fokus på frågan om utökad valfrihet för den enskilda. Från den 1 januari 2008 införde kommunen kundval inom hemtjänst.

När kommunen förberedde införandet av LOV fick förvaltningen i uppdrag att ta fram beslutsunderlag för bland annat hemtjänst. Förslaget bifölls i kommunfullmäktige. Västerås stad ansökte och fick stimulansbidrag från Socialstyrelsen. Medlen gällde främst en projektanställning för att ta fram kommunens förfrågningsunderlag.

De externa utförarnas andel av hemtjänsttimmarna har ökat från 52 procent 2011 till 54,5 procent 2012.<sup>62</sup>

---

<sup>62</sup> Enligt uppgift från Västerås stad 2012-09-12.

## Bilaga 5 Synpunkter på valfrihetssystem enligt LOV

### Kommunernas tjänstemän och externa utförare

Vid Konkurrensverkets intervjuer med kommunernas tjänstemän och externa utförare i de tio urvalskommunerna fick de en möjlighet att framföra mer allmänna synpunkter och åsikter om valfrihetssystemen och LOV.

Konkurrensverket noterade fyra uppfattningar som delades av **kommuntjänstemän** och **externa utförare**:

- Bra att brukarna själva kan välja vem som ska utföra hemtjänsten.
- Kommunen ska inte tillåta egenregin att vara icke-valsalternativ, utan en turordningslista borde användas.
- Egenregin borde få erbjuda tilläggstjänster för ökad konkurrensneutralitet.
- Många brukare klarar inte av att göra aktiva val.

Synpunkter som framfördes av enbart **kommuntjänstemän**:

- Det skulle vara önskvärt med en möjlighet till att kunna begränsa antalet utförare.
- Det borde finnas nationella riktlinjer för beräkning av ersättningsnivå, en nationell uppföljningsmodell och nationella grundläggande krav som ska gälla i förfrågningsunderlaget.

- Det är olämpligt med nationella krav och riktlinjer eftersom alla kommuner har olika förutsättningar. Dessutom skulle det kommunala självstyret kränkas.
- Det borde finnas en opartisk inspektionsmyndighet som följer upp utförarnas verksamheter.

#### Synpunkter som framfördes av enbart **externa utförare**:

- Kommunerna måste öka sin transparens när det gäller hur de räknat ut ersättningsnivåerna samt hur egenregis budget hanteras.
- För att en kommun verkligen ska kunna vara konkurrensneutral ska de kommuner som vill tillämpa LOV inte tillåtas att ha någon egenregi.
- Kommunerna måste bli bättre på att ordna lika villkor mellan egenregi och de externa utförarna.
- Det borde finnas en nationell inspektionsmyndighet som följer upp utförarnas verksamheter.

#### Synpunkter via Konkurrensverkets webbplats

Synpunkter på kommunernas valfrihetssystem har inkommit via Konkurrensverkets webbplats från Borås stad, Omsorgshuset i Stockholm, Enklare Vardag, Hemservice i Halland och Uppsala kommun.

## Referenser

### Litteratur

Famna (2012), *Tillväxtrapport för idéburen vård och social omsorg*

Golder and Tellis (1993), *Pioneer Advantage: Market Logic or Marketing Legend?* Journal of Marketing Research May 1993

Kommittédirektiv 2012:91, *Framtida valfrihetssystem inom socialtjänsten*

Konkurrensverket (2009), *Åtgärder för bättre konkurrens – konkurrensen i Sverige*, Konkurrensverkets rapportserie 2009:4

Konkurrensverket (2012), *Kommunernas valfrihetssystem – så fungerar konkurrensen*. Delrapport. Konkurrensverkets rapportserie 2012:1

Lieberman and Montgomery (1988), *First – Mover Advantages*

Lundvall Karl (2012), *Kvalitetshöjande konkurrens i valfrihetssystem – vad krävs?* Konkurrensverkets uppdragsforskningsrapport 2012:3

Pensionärernas Riksorganisation (2012), *LOV, lagen om valfrihetssystem*

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

Socialstyrelsen (2008), *Äldre och personer med funktionsnedsättning – regiform m.m. för vissa insatser år 2008. Kommunala insatser enligt socialtjänstlagen*

Socialstyrelsen (2009), *Äldre och personer med funktionsnedsättning – regiform m.m. för vissa insatser år 2009. Kommunala insatser enligt socialtjänstlagen*

Socialstyrelsen (2010a), *Äldre och personer med funktionsnedsättning – regiform m.m. för vissa insatser år 2010. Kommunala insatser enligt socialtjänstlagen*

Socialstyrelsen (2010b), *Äldre – vård och omsorg den 1 november 2010 – Kommunala insatser enligt socialtjänstlagen samt hälso- och sjukvårdslagen*

Socialstyrelsen (2011a), *Vad vill äldre veta. En sammanställning av studier om äldres val inom äldreomsorgen, artikelnr 2011-06-33*

Socialstyrelsen (2011b), *Äldreguiden 2011*

Socialstyrelsen (2011c), *Äldre och personer med funktionsnedsättning – regiform år 2011. Vissa kommunala insatser enligt socialtjänstlagen*

Socialstyrelsen (2011d), *Äldre – vård och omsorg den 1 april 2011 – Kommunala insatser enligt socialtjänstlagen samt hälso- och sjukvårdslagen*

Socialstyrelsen (2012a), *Stimulansbidrag LOV. Delrapport 2012, artikelnr 2012-03-26*

Socialstyrelsen (2012b), *Kommunal eller enskild, spelar det någon roll? – en jämförelse av utförare av vård och omsorg om äldre, artikelnr 2012-05-30*

Socialstyrelsen (2012c), *Äldre – vård och omsorg den 1 april 2012. Kommunala insatser enligt socialtjänstlagen samt hälso- och sjukvårdslagen*

SOU 2008:5, *LOV att välja – lag om valfrihetssystem*

Statskontoret (2012), *Lagen om valfrihetssystem. Hur påverkar den kostnader och effektivitet i kommunerna? Rapport 2012:15*

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

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

- Sveriges Kommuner och Landsting (2009b), *Valfrihetssystem för nybörjare och andra nyfikna*
- Sveriges Kommuner och Landsting, Socialstyrelsen (2010a), *Öppna jämförelser 2010: Vård och omsorg om äldre*
- Sveriges Kommuner och Landsting (2010b), *Valfrihets och vårdval. Slutrapport från programberedningen om valfrihet*
- Sveriges Kommuner och Landsting, Socialstyrelsen (2011a), *Öppna jämförelser 2011: Vård och omsorg om äldre*
- Sveriges Kommuner och Landsting (2011b), *Hemtjänstersättningar LOV 2011, excel*
- Sveriges Kommuner och Landsting (2012a), *Hemtjänstersättningar LOV 2012, excel*
- Sveriges Kommuner och Landsting (2012b), *Hemtjänstersättningar LOV 2012*
- Sveriges Kommuner och Landsting (2012c), *Beslutsläge 19 mars, excel*
- Sveriges Kommuner och Landsting (2012d), *Erfarenheter av uppföljning*
- Tillväxtanalys (2012), *excelfiler med företagen och omsättning m.m.*
- Tillväxtverket (2011a), *Ökning av antalet privata hemtjänstleverantörer, faktablad 2011:0366*
- Tillväxtverket (2011b), *433 privata hemtjänstleverantörer i 6 kommuner med valfrihetssystem, faktablad 2011:0367*
- Tillväxtverket (2012a), *Vård- och omsorgsföretagens ekonomiska konkurrenskraft, rapport 2012:0117*
- Tillväxtverket (2012b), *Synliggörande av företagens utveckling inom vård och omsorg, rapport 2012:0119*



Tillväxtverket (2012c), *Varför är det så få idéburna organisationer i välfärden?* Rapport 0142

Tillväxtverket (2012d), *Drivkrafter och förutsättningar att driva och utveckla omsorgsföretag. En kvalitativ studie i syfte att få ökad förståelse för omsorgsföretagarnas problem och möjligheter med att verka inom kommuners valfrihetssystem, rapport 0126*

Tillväxtverket (2012e), *Kvinnor och mäns företagande – fakta och statistik 2012*, info 0425

Tillväxtverket (2012f), *Hur har genomförandet av LOV påverkat företagsetableringen?* Info 0468

Tillväxtverket (2012g), *Mogna företag på en mogen hemtjänstmarknad*, info 0469

Tillväxtverket (2012h), *Making it simpler for companies. Tools for better regulation*, info 0142

Timbro (2012), *Valfrihet i välfärden*

Vårdföretagarna (2012), *Konjunkturbarometern för vård- och omsorgssektorn 2012*

## Lagar

Hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) (HSL)

Lagen (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU)

Lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS)

Lagen (2008:962) om valfrihetssystem (LOV)

Lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter

Socialtjänstlagen (2001:453) (SoL)

## Referensgruppsdeltagare

Håkan Tenelius, Almega

Greger Bengtsson, Sveriges Kommuner och Landsting (SKL)

Lena Svensson, Sveriges Kommuner och Landsting (SKL)

Kerstin Eriksson, Famna

Guy Lööv, Pensionärernas Riksorganisation (PRO)

Gunnar Degerman, Sveriges Pensionärsförbund (SPF)

Åsa Tillberg, Vision

Camilla Sköld, Akademikerförbundet SSR

Simon Vinge, Kommunal

Andreas Johansson, Socialstyrelsen

Elisabeth Åkrantz, Kammarkollegiet

Rebecca Hort, Statskontoret

Anna Manhem, Tillväxtverket

## Material från kommunerna

I de tio utvalda kommunerna har främst följande material studerats:

Budget, 2008 – 2012

Verksamhetsberättelse, 2008 – 2011

Riktlinjer, tillämpningsregler och policys, 2007 – 2012

Beslut och bakomliggande utredningar, 2007 – 2012

## Intervjupersoner

### **Falu kommun**

Biståndshandläggare  
 Näringslivsansvarig  
 LOV-utredare  
 Utbildare/systemadministratör  
 Socialchef  
 Biståndshandläggnings-  
 mottagningen  
 Ansvarig för kvalitetsupp-  
 följning  
 Ekonomer

### **Haninge kommun**

Uppföljningsansvarig  
 Chef biståndsenheten  
 Biståndshandläggare  
 Näringslivsansvarig  
 Ekonom  
 Äldreomsorgschef  
 LOV-utredare  
 Kommundirektör

### **Hörs kommun**

Enhetschef för hemtjänst

### **Leksands kommun**

Ordförande i utskottet för vård  
 och omsorg

### **Lerums kommun**

Uppsökande verksamhet  
 Chef kommunal hemtjänst  
 Anhörigstöd  
 Administrativ chef  
 Myndighetschef äldre  
 Sektorschef Vård och omsorg  
 Administratör  
 Ekonom  
 Utvecklingsledare  
 Kommundirektör  
 Sektorschef Vård och omsorg  
 Ansvarig dagverksamhet

### **Lidingö stad**

Upphandlare

### **Lomma kommun**

Utredare socialförvaltningen

### **Malmö stad**

Utredare

### **Marks kommun**

F.d. projektledare  
 LOV-samordnare  
 Projektledare (Must)

**Nacka kommun**

Medicinskt ansvarig för rehabilitering, enheten planering och utveckling

Gruppchef enheten Äldre

**Nyköpings kommun**

Nämndansvariga tjänstemän

Uppsökande verksamhet

Myndighetschef

Kommundirektör

Chefen för näringsliv och tillväxt

Ekonom

**Ovanåkers kommun**

LOV-utredare och äldreomsorgschef

**Rättviks kommun**

Socialchef

**Staffanstorps kommun**

Biståndshandläggare

Kvalitetsutvecklare

Myndighetschef

Ekonomer

Kommundirektör

Chef Vård och omsorg

Arbetsterapeut

Näringslivssamordnare

**Stockholm stad**

Strateg äldreförvaltningen

**Svenljunga kommun**

LOV-samordnare

**Tranemo kommun**

LOV-samordnare

**Tyresö kommun**

Stabschef socialförvaltningen

**Täby kommun**

Förebyggande hembesök

Tillsynsansvarig

Biståndshandläggare

Utredare

Kommunchef

Näringslivschef

Chef Tillsynsenheten

Ekonom

LOV-handläggare

Upphandlare

Socialchef

Utvecklingsledare Äldreomsorg

**Ulricehamns kommun**

LOV-samordnare

Projektledare/utvecklare

**Umeå kommun**

Företagslots

Biståndshandläggare Holmsund-  
ObbolaFörebyggande hembesök,  
Hörnefors

Socialchef Sävar

Hembesökare, Holmsund-  
Obbola

Planeringssekreterare

Handledare myndighets-  
utövningen Umeå

Ekonomichef Sävar

Biståndshandläggare Hörnefors

Enhetschef äldreomsorgen  
HörneforsÄldre- och handikappchef  
Holmsund-ObbolaEkonomichef Holmsund-Obbola  
samt Sävar

Planeringssekreterare

Informatör

Systemansvarig

Näringslivssekreterare Umeå

Kvalitetscontroller

Ekonomicontroller

Socialdirektör Umeå

Informatör, Holmsund-Obbola

Hembesökare Sävar

Enheten för prevention

Biståndshandläggare Umeå

Enheten för prevention

Socialchef Hörnefors

Biträdande upphandlingschef

**Upplands Väsby kommun**

Upphandlare

Koordinator kundvalskontoret

**Uppvidinge kommun**

Ekonomicontroller

Upphandlingshandläggare

**Vårgårda kommun**

LOV-utredare

Kommunchef

Informatör/webbansvarig

Kommunikationschef

Näringslivsutvecklare

**Västerås stad**

Näringslivsutvecklare Etablering Västerås	Konsulent Kommunikatör
Enhetschef bistånd Äldre-nämnden	Enhetschefen för ekonomi- och administration i Sociala nämndernas stab
Biståndshandläggare	Direktör Sociala nämndernas stab
Kvalitetsuppföljning	Ersättningshandläggare
Hembesökare och uppsökare	Kvalitetsuppföljning
Strateg Sociala nämndernas stab	

**Intervjuade utförare**

Agaten omsorg i Lerum  
 Annikas hemtjänst i Falun  
 Athena omsorg i Umeå  
 Astridgården i Umeå  
 Attendo AB i Staffanstorp  
 Attendo Sverige i Umeå  
 Betjänten HomeMaid i Lerum  
 Camillas hemtjänst och service AB i Täby  
 Carema Care i Falun  
 Carema Care i Nyköping  
 Din kommunala hemtjänst i Umeå  
 Eveo AB i Haninge  
 Evidensia omsorg i Haninge  
 Falun kommuns egenregi  
 Fancy Care Service AB i Täby  
 Förenade service i Staffanstorp  
 Jakobsdals vård och omsorg i Lerum

Klöverlyckan i Staffanstorp  
Kooperativet Hjärtpunkt Skiljebo i Västerås  
Lerum kommuns egenregi  
Noga omsorg Haninge AB i Haninge  
OC vård och sällskap AB i Täby  
Olivias hemtjänst AB i Täby  
Omsorgsjouren Sverige AB i Haninge  
Pensio AB i Nyköping  
Resursstöd Mälardalen AB i Västerås  
Scandic personlig assistans i Nyköping  
Seflem hemtjänst AB i Västerås  
Swedsom omsorg AB i Umeå  
Tonys hemtjänst i Haninge  
Tystberga städ och hemservice AB i Nyköping  
Vionord omsorg och service i Nyköping  
VISKOS AB i Västerås

#### Intervjuade potentiella utförare

Aros City Service i Västerås  
Blombackens städ i Vårgårda  
Eva Swartström AB i Västerås  
Grängsbo service AB  
Living Care i Vårgårda  
Marias städ och husservice i Vårgårda  
Sävar Hemservice Ekonomisk Förening i Umeå  
Söder och Co i Vårgårda  
Veronicas städ i Vårgårda  
Veterankraft Västerås regionen i Västerås

## Webbplatser

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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





Konkurrensverket har fått i uppdrag av regeringen att utvärdera konkurrensförhållandena i kommunernas valfrihetssystem som bedrivs inom ramen för lagen om valfrihetssystem (LOV). Denna slutrapport har föregåtts av en delrapport (Konkurrensverkets rapportserie 2012:1).

Vid införande av valfrihetssystem uppstår många frågor kring kommunens förmåga att hantera sin dubbla roll som dels beställare, dels utförare. Det är en stor utmaning för kommunen att agera konkurrensneutralt i de fall där den erbjuder konkurrensutsatt verksamhet inom områden där man samtidigt är beställare och huvudman.

Rapporten innehåller flera förslag till åtgärder. Förslagen riktar sig till de kommuner som har bestämt sig för att införa valfrihetssystem via LOV.

KONKURRENSVERKETS RAPPORTSERIE 2013:1



**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)