



# Kvalitetshöjande konkurrens i valfrihetssystem – vad krävs?

Uppdragsforskningsrapport 2012:3

En rapport skriven av  
Karl Lundvall  
på uppdrag av Konkurrensverket

Konkurrensverkets uppdragsforskningsrapport 2012:3

Karl Lundvall

ISSN-nr 1652-8069

Konkurrensverket, Stockholm 2012

Foto: Matton Images

## Förord

I Konkurrensverkets uppdrag ingår att främja forskning på konkurrens- och upphandlingsområdet.

Konkurrensverket har gett ekonomie doktor Karl Lundvall vid Copenhagen Economics i uppdrag att, inom ramen för Konkurrensverkets uppdragsforskning, kartlägga förutsättningarna för att konkurrens med kvalitet ska fungera inom ramen för de valfrihetsmodeller som har införts på vissa välfärdsområden. Uppdraget är relevant för utvärderingen av lagen (2008:962) om valfrihetssystem (LOV) som Konkurrensverket på regeringens uppdrag genomför under 2012.

Till projektet har knutits en referensgrupp som bland annat har deltagit i en av Konkurrensverket arrangerad workshop där deltagarna har presenterat sin syn på de främsta hindren för en kvalitetshöjande konkurrens inom kommunala valfrihetssystem för hemtjänst. Till denna workshop har även en arbetsgrupp deltagit från det regeringsuppdrag som Konkurrensverkets har om att följa och utvärdera konkurrensen i kommunernas valfrihetssystem enligt LOV.

Referensgruppen har även konstruktivt bidragit med synpunkter till den slutliga rapporten. Den har bestått av Greger Bengtsson (SKL), Camilla Bäck (Camillas Hemtjänst), Gunnar Degerman (SPF), Monica Johansson (Katrineholms kommun), Sven Lusensky (f.d. Socialstyrelsen), Guy Lööv (PRO), Åke Svensson (f.d. Järfälla Kommun) samt Håkan Tenelius (Almega). Från Konkurrensverket har Per Jonsson, Maria Sandberg och Joakim Wallenklint deltagit.

Det är författaren som svarar för slutsatser och bedömningar i rapporten.

Stockholm, juli 2012

Dan Sjöblom  
Generaldirektör

## Författarens förord

Konkurrensverket gav i mars 2012 Karl Lundvall vid Copenhagen Economics ett forskningsuppdrag om att kartlägga förutsättningarna för kvalitetshöjande konkurrens inom de valfrihetssystem som införts på vissa välfärdsområden.

Valfrihetssystem har införts inom olika områden i Sverige, primärt inom de traditionella välfärdssektorerna. Införandet av LOV har närmare reglerat förutsättningarna för hur sådana system ska utformas. Ett valfrihetssystem enligt LOV är ett alternativ till traditionell upphandling enligt LOU. För en kommun eller ett landsting kan LOV därmed ses som en möjlighet att åstadkomma en högre nytta genom ökad valfrihet för medborgarna.

Ett valfrihetssystem innebär att en ny form av konkurrens introduceras på områden som traditionellt ofta varit skyddade. Konkurrensens förutsättningar och mekanismer på välfärdsområden kan dock skilja sig väsentligt från andra marknader. Sådana marknader kännetecknas ofta av marknadsmisslyckanden vilket ställer särskilda krav på utformningen av valfrihetssystemen för att de ska kunna leverera mervärden till medborgarna.

Samtidigt har valfrihetssystem en stor potential i att de introducerar incitament hos utförarna att bättre tillfredsställa behoven hos brukarna än vad som är möjligt genom direkt myndighetsstyrning.

Stockholm, 1 juli 2012

Karl Lundvall, PhD, Senior Economist vid Copenhagen Economics

# Innehåll

<b>Sammanfattande slutsatser .....</b>	<b>6</b>
<b>Summary .....</b>	<b>8</b>
<b>1 Inledning.....</b>	<b>10</b>
1.1 Syfte .....	10
1.2 Metod, avgränsning och disposition .....	11
<b>2 Konkurrens, valfrihetssystem och utvärderingsmodeller.....</b>	<b>13</b>
2.1 Konkurrens i valfrihetssystem.....	13
2.2 Lagen om valfrihet och tidiga erfarenheter .....	15
2.2.1 Grundläggande principer.....	16
2.2.2 Förutsättningar enligt förarbetena.....	17
2.2.3 Några tidiga erfarenheter av LOV-reformen .....	17
2.3 Konkurrensverkets modell.....	19
2.4 Office of Fair Tradings modell.....	21
2.5 Vilka krav ska ställas på en utvärderingsmodell av LOV? .....	23
<b>3 Analysmodellen – en hybrid.....</b>	<b>25</b>
3.1 Vilka tjänster lämpar sig för valfrihet? .....	25
3.2 Modellen – en översikt .....	26
3.3 Efterfrågesida .....	29
3.4 Utbudssida .....	31
3.5 Analysmodellen – den fullständiga.....	35
<b>4 Tillämpning – kommunal hemtjänst.....</b>	<b>37</b>
4.1 De största hindren .....	38
4.1.1 Efterfrågesidan.....	38
4.1.2 Utbudssidan .....	40
4.2 En reviderad modell .....	43
4.3 Hur kan analysmodellen användas för policyformulering? .....	46
<b>5 Internationell utblick .....</b>	<b>48</b>
5.1 Några viktiga studier av valfrihetssystem.....	48
5.1.1 Efterfrågesida .....	48
5.1.2 Utbudssidan .....	53
5.2 Vilka slutsatser kan dras av andra länders erfarenheter? .....	55
<b>Referenser.....</b>	<b>57</b>
<b>Bilaga – Workshopen den 5 juni 2012 .....</b>	<b>59</b>

## Sammanfattande slutsatser

Vad avgör om ett valfrihetssystem blir framgångsrikt? Hur säkerställer man den kvalitetshöjande konkurrens som enligt lagstiftaren var meningen? Vad kan vi lära från andra länders valfrihetssystem?

I denna uppdragsforskningsstudie adresseras dessa frågor med utgångspunkt i en analysmodell som tagits fram av Office of Fair Trading. Modellen testades och utvecklades vidare vid en workshop om hemtjänst med en rad svenska experter.

I modellen klarläggs systematiskt förutsättningarna för en kvalitetshöjande konkurrens i en efterfråge- och en utbudssida. Saknas rätt förutsättningar på endera sidan kan inte ett valfrihetssystem fungera.

Efterfrågesidan i ett valfrihetssystem utgörs av brukarens val av utförare. Den bestäms av *medvetenhet* om valmöjligheten, om tillgången och förståelsen av *information*, samt av *styrkan*, eller förmågan, att aktivt välja utförare.

Utbudssidan representeras av olika utförare som i konkurrens med varandra erbjuder brukarna sina tjänster. För att denna konkurrens ska fungera och ge brukarna bättre kvalitet krävs en *mångfald* – det ska finnas alternativ på marknaden, alternativ som också skiljer sig åt i hur tjänsterna utformas. Därutöver krävs en *flexibilitet*: framgångsrika företag som brukarna föredrar måste tillåtas växa och stagnerade företag måste kunna lämna marknaden på sikt. Slutligen måste *konkurrensneutralitet* råda mellan egenregien hos beställaren, dvs. kommunen eller landstinget, och de alternativa utförarna på marknaden.

Denna synsätt visade sig användbart när det gäller att analysera förutsättningarna för att skapa en kvalitetshöjande konkurrens i valfrihetssystem som införts i Sverige med stöd av LOV. Med stöd av denna modell drar jag följande generella slutsatser vad gäller de erfarenheter av problem som dragits i såväl Sverige som i andra länder:

För det första har de flesta problem sin grund i att *fel incitament* har skapats. Helt avgörande är att brukarna *har* incitament att aktivt välja kvalitet och att leverantörer *har* incitament att aktivt satsa på sådan kvalitet som bäst tillgodoser brukarnas behov. Denna, till synes, enkla insikt verkar i några av de fall som omnämns ovan ha saknats hos arkitekterna bakom vissa valfrihetssystem.

För det andra avgör själva utformningen av *valsituationen* för brukaren om det kommer att göras några aktiva och medvetna val överhuvudtaget. Att tvingas välja vid "fel" tillfälle fungerar inte. Att istället inbjudas att välja när man är redo, har tid samt har egna såväl som andras erfarenheter att luta sig tillbaka mot, förbättrar förutsättningarna för framgång avsevärt.

För det tredje krävs en hög ambitionsnivå hos huvudmannen vad gäller *tillsyn*. Det saknas inte sällan beredskap och i viss mån också kompetens att axla denna uppgift. Även om uppgiften ingalunda är ny är den i vart fall förändrad. Så länge fusk lönar sig kommer oseriösa företag att lockas till dessa marknader. Så länge fusk lönar sig kommer dessutom oseriösa företag ha en konkurrensfördel jämfört med de seriösa.

För det fjärde måste utförare ges *tillräckligt med utrymme att finna nya vägar och nya lösningar* på hur man bäst möter brukarnas behov. För hårt ställda krav på *hur saker och ting ska utföras* snarare än *vad tjänsterna ska uppnå* kommer att lägga en allvarlig hämsko på utvecklingen av kvaliteten, och i slutändan nya tjänster och nya företag.

## Summary

What determines whether a system of choice is a success? How to ensure the quality-enhancing competition which was the underlying motive behind the reform? What can we learn from other countries' system of choice?

In this study these issues are addressed using a framework originally developed by the Office of Fair Trading. The model was tested and developed further at a workshop on elderly care attended with a number of Swedish experts.

The model clarifies the systematic requirements for competition based on quality in a demand and a supply side. If not the right conditions prevail on either side of the market, the system of choice cannot work properly.

The demand side consists of the user's choice of provider. It is determined by *awareness* of the option to choose, the availability and understanding of *information*, and the *capacity* to actively choose providers.

The supply side is represented by different providers in competition with each other's. In order for this competition to function properly and to give users better quality, a variety is needed. This variety should not only be represented by a multitude of suppliers, but also of a variety in how services are performed. The set-up must also be flexible: successful companies that users prefer must be allowed to grow and stagnant companies must be able to leave the market. Finally, competitive neutrality must exist between private suppliers and the alternatives provided by the government.

This approach proved useful in analysing the conditions for creating quality competition in systems of choice in Sweden according the Act of Choice (LOV). I draw the following general conclusions regarding the main obstacles to create a functioning competition on quality based on the experience in Sweden and other countries:

First, most of the problems stem from the creation of wrong incentives. It is pivotal that users have an incentive to actively choose suppliers based on quality and that suppliers have a corresponding incentive to actively develop and market such qualities which best meet users' needs. This, apparently simple insight, appears overlooked in some of the cases mentioned above.

Second, the actual design of the choice situation for the user – the framing of the choice - determines whether there will be any conscious choices based on quality at all. Having to choose at the "wrong" time does simply not work. In contrast, if users are invited to choose when they are ready to do so, with plenty of time and information regarding own and others' experiences, improves the chances of success considerably.



Thirdly, public monitoring of private suppliers has typically to be strengthened. This is a challenge for many authorities. Although the task is by no means new, it is in any case a larger task. As long as cheating pays, rogue traders will be attracted to these markets. As long as cheating pays will also disreputable firms have a competitive advantage compared to the serious ones.

Fourth, it is of great significance that the suppliers are given enough space by authorities to explore new avenues and new solutions for how to best meet users' needs. If the requirements on private suppliers are too strict regarding *how* services should be performed in comparison to that *what outcomes* they should achieve, the entrepreneurial space will be restricted which will slow down the development of quality, and ultimately new services and new businesses.

# 1 Inledning

Vad avgör om ett valfrihetssystem blir framgångsrikt? Hur säkerställer man den kvalitetshöjande konkurrens som enligt lagstiftaren var meningen? Finns det situationer där ett valfrihetssystem aldrig kan fungera bra? Hur ser situationen ut när det gäller exempelvis hemtjänsten? Vad kan vi lära från andra länders valfrihetssystem?

I denna studie försöker vi närma oss svaret på dessa frågor. Utgångspunkten är en omfattande studie av fem olika valfrihetssystem i Storbritannien som genomfördes av den brittiska motsvarigheten till Konkurrensverket (Office of Fair Trading 2010, hädanefter "OFT").

En huvudfråga är hur man kan skapa en helhetsbild av hindren för en kvalitetshöjande konkurrens – målet med LOV-reformen såsom den formulerades i förarbetena.<sup>1</sup> Hindren systematiseras i en efterfråge- och en utbudssida enligt en utvecklad version av den analysmodell som användes i Storbritannien. Även frågan om hur kommunen behandlar egenregiverksamhet jämfört med privata utförare<sup>2</sup> ingår.

Med utgångspunkt från den modell som utvecklats i Storbritannien utvecklar vi en variant som är relevant för att analysera valfrihetssystem enligt LOV i Sverige. Denna modell är tänkt att kunna användas för utvärdering oavsett vilket välfärdsområde det är fråga om.

Vi tillämpar modellen på kommunala valfrihetssystem enligt LOV som införts på hemtjänstens område. Slutligen sammanfattar vi de internationella erfarenheterna av valfrihetssystem inom hälsoområdet i några länder.

Resultatet av denna studie kommer att utgöra inspirationsunderlag för Konkurrensverkets nuvarande regeringsuppdrag att studera konkurrensförhållanden på marknader som skapats vid införandet av valfrihetssystem vilken ska levereras till regeringen i januari 2013.

## 1.1 Syfte

Syftet med detta uppdrag är att kartlägga de centrala förutsättningarna för att konkurrens med kvalitet ska fungera inom ramen för de valfrihetsmodeller som införts i Sverige. Utgångspunkten för analysen är den modell OFT tagit fram vilken kommer att utvecklas och anpassas för svenska förhållanden. Hänsyn tas till de

---

<sup>1</sup> "Att inbjuda externa utförare att konkurrera med egenregiverksamhet i kommuner och landsting leder, enligt regeringen, till en ökad kvalitet och effektivitet i verksamheten." Prop. 2008/09:29, sid 18

<sup>2</sup> Hädanefter används privata utförare/leverantörer, utförare, leverantörer och företag i stort sett synonymt i rapporten.

svenska erfarenheterna och aktuell forskning kring utvecklingen av valfrihetssystem i Sverige.

Därefter kommer den utvecklade analysmodellen att tillämpas på kommunala valfrihetssystem för hemtjänst genom en workshop med särskilt inbjudna experter. Tillämpningen utgår dessutom från befintliga studier samt intervjuer.

Slutligen sammanfattar vi några huvudsatser som kan dras från valfrihetssystem i några andra länder.

## 1.2 Metod, avgränsning och disposition

Metodvalet anpassas efter studiens tre faser:

1. Analysmodell
2. Tillämpning Sverige – kommunal hemtjänst
3. Internationell utblick

Dessa tre faser genomförs enligt följande.

När det gäller analysmodellen tar vi utgångspunkt i OFT:s analysmodell och kartlägger de förutsättningar som identifierats i förarbeten och utredningar om valfrihetssystem i Sverige. Särskild vikt läggs på att skapa en helhetsbild där såväl utbuds- som efterfrågesidan täcks in. Resultatet utgörs av en utvecklad analysmodell som är anpassad för svenska förhållanden och som kan användas för utvärdering av svenska valfrihetssystem.

För efterfrågesidan finns idag forskning på exempelvis informationsbehovet för att brukarna ska kunna göra aktiva val. Kunskap om s.k. *framing*, dvs. hur själva valsituationen ser ut och dess betydelse för utförda val, förefaller dock betydligt mer begränsad, liksom om förmågan och viljan hos brukare att faktiskt välja aktivt.

På utbudssidan har det i förarbetena betonats att kravställandet i förfrågningsunderlaget i LOV-upphandlingar måste ske med tanke på att skapa balans mellan konkurrens- och kompetensintresset. Om utfallet har vi idag begränsad kunskap. Inträdeshinder som företagen möter på valfrihetsmarknader, inte minst vad gäller tillgång på infrastruktur och kompetent personal, kan ha en avgörande betydelse. Forskning kring ersättningsmodeller har identifierat problem vad gäller kopplingen mellan prestation och ersättning inom bland annat primärvården i Sverige.

Analysmodellen kan användas för att analysera såväl egenskaper som hinder i valfrihetssystem. Viktiga delar är bland annat graden av aktiva och väl informerade brukare, mångfald och profilering bland utförare, tjänste- och kvalitetsutveckling och så vidare.

Analysmodellen tillämpades med hjälp av en workshop med nio deltagare med djupa erfarenheter från valfrihetssystem i Sverige, särskilt kommunal hemtjänst. Deltagarna bjöds in att presentera sin syn på de tre främsta hindren på efterfråge- respektive utbudssidan i ett eller flera valfrihetssystem i Sverige. Även kritik på den föreslagna analysmodellen kom upp till diskussion.

Workshopen tjänade två syften. Dels testades analysmodellen som verktyg för att på kort tid kunna få en heltäckande bild av de huvudsakliga hindren för en kvalitetshöjande konkurrens inom kommunal hemtjänst. Denna testomgång utgjorde underlag för finjusteringar av modellen. Dels dokumenterades också de faktiska problemen och hindren som kom fram under workshopen.

Avslutningsvis analyseras erfarenheter från andra länders valfrihetssystem för att sätta de svenska erfarenheterna i perspektiv. Vi utgår från den nämnda studien av OFT och de fem fallstudier som ingår där. Därefter ser på ytterligare erfarenheter från Storbritannien, Nederländerna, Australien och ytterligare några länder till.

I det följande kapitlet beskrivs utgångspunkterna för konkurrens, valfrihetssystem och vilka krav man enligt min bedömning bör ställa på en utvärderingsmodell. I kapitel 3 utvecklas analysmodellen där förutsättningarna för en kvalitetshöjande konkurrens delas in i en utbuds- och en efterfrågesida. I kapitel 4 tillämpas modellen på kommunal hemtjänst i Sverige. Underlaget till detta kapitel utgörs i första hand av dokumentation från en workshop som genomförts i Konkurrensverkets regi den 5 juni 2012. Avslutningsvis, i kapitel 5 analyseras de erfarenheter som dragits i andra länder av valfrihetssystem.

## 2 Konkurrens, valfrihetssystem och utvärderingsmodeller

Ett valfrihetssystem innebär att konkurrens introduceras på områden som tidigare ofta varit skyddade från direkt konkurrens. Förutsättningarna för att skapa en väl fungerande konkurrens på välfärdsområden skiljer sig från andra marknader.

Välfärdsmarknader kännetecknas ofta av marknadsmisslyckanden av olika slag. Utan rätt information är det svårt för marknadens aktörer, såväl brukare som leverantörer, att fatta rätt beslut. Det ställer särskilda krav på utformningen av valfrihetssystemen för att de ska kunna leverera högre kvalitet än tidigare. Samtidigt har valfrihetssystem en stor potential att bättre tillfredsställa behoven hos medborgarna.

Med utgångspunkt i de tidiga erfarenheterna av den svenska LOV-reformen beskrivs i detta kapitel hur Konkurrensverkets initialt valt att formulera sin utvärderingsmodell och hur denna ställer sig i relation till OFT:s modell. Slutligen drar vi några slutsatser om vilka krav vi kan ställa på en rättvisande utvärderingsmodell av valfrihetssystem i Sverige, vilket lägger grunden för den modell som föreslås i kapitel 3.

### 2.1 Konkurrens i valfrihetssystem

Utgångspunkten i den svenska konkurrenspolitiken är att väl fungerande konkurrens på marknaden gynnar konsumenterna. Konkurrensen pressar priserna, höjer kvaliteten samt breddar utbudet av varor och tjänster. Konkurrens stimulerar samtidigt till en effektivare produktion, gör det möjligt för nya företag att komma in på marknaden och stärker de svenska företagens förmåga att hävda sig på internationella marknader.

Marknadsmekanismen som leder till detta utfall är i grunden den tävlan om konsumenternas efterfrågan som står mellan företag. De företag som kan erbjuda de bästa lösningarna givet pris och kvalitet överlever och växer, övriga företag stagnerar eller lämnar marknaden. Över tiden skapar detta tillväxt och förnyelse i produktionen av varor och tjänster.<sup>3</sup>

Denna konkurrensmekanism förutsätter dock såväl en fungerande efterfråge- som utbudssida på marknaden. Utan aktiva och välinformerade konsumenter kan ingen konkurrens skapas. Utan en mångfald av företag som kan (och vill) konkurrera under jämbördiga villkor kan inte heller konkurrensen fungera väl.

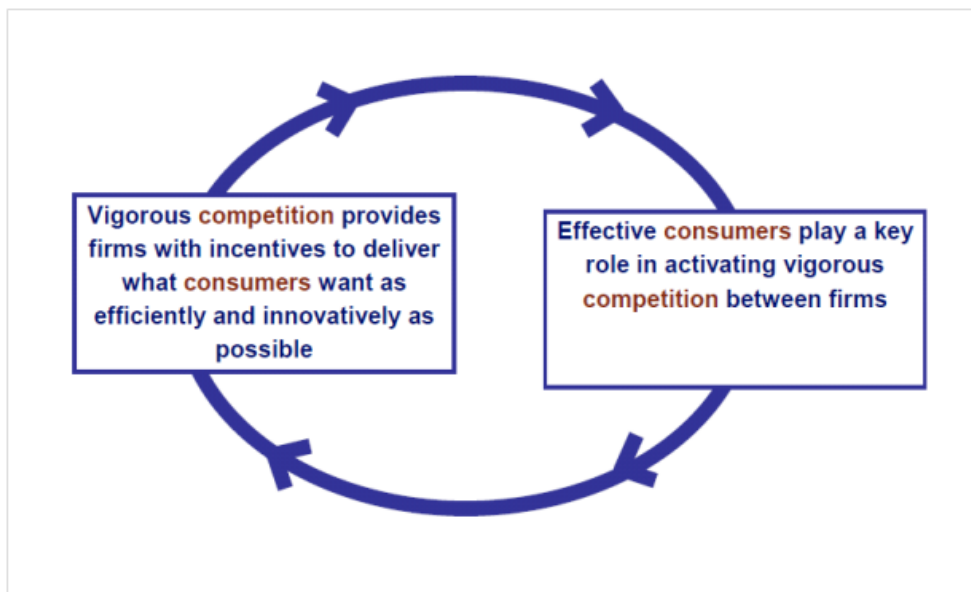
---

<sup>3</sup> Konkurrensen i Sverige, olika år, utgiven av Konkurrensverket

Båda sidor förstärker varandra. Aktiva konsumenter som systematiskt väljer de varor och tjänster som bäst uppfyller deras behov stimulerar i sin tur företagens strävan om att först och på bästa sätt möta dessa behov. Innovativa och nytänkande företag "belönar" i sin tur konsumenter genom bättre och mer prisvärda varor och tjänster.

Den brittiska konkurrens- och konsumentmyndigheten Office of Fair Trading (OFT) sammanfattar denna process enligt nedan, se Bild 2.1.

**Bild 2.1** Hur efterfråge- och utbudssidan samspelar enligt OFT



Källa: OFT (2010a)

När det gäller marknader inom välfärdsområden uppstår en rad problem som kan bromsa eller helt förhindra denna process.

De flesta välfärdsmarknadsmarknader präglas, åtminstone initialt, av olika typer av marknadsmisslyckanden. Det kan ske om några av de förutsättningar som skisserades i föregående avsnitt inte, eller endast delvis, är uppfyllda. Marknadslösningar på välfärdsområden kan också drabba medborgare som inte aktivt deltar – vi talar då om negativa externaliteter. Förutsättningarna för patienter att välja påverkas av tillgången och spridningen av informationen. Brister resulterar i informationsasymmetrier som kan sätta marknadsmekanismen ur spel.

Välfärdsmarknader har en rad egenheter som särskiljer dem från "vanliga" marknader. För det första saknas i regel priser i någon jämförbar mening. Konsumenternas, eller brukarnas, val får därför grundas på andra faktorer.

För det andra handlar välfärdstjänster om offentliga åtaganden som är politiskt beslutade. Det är en kollektiv vilja att vissa välfärdstjänster ska erbjudas medborgarna. I så måtto ligger därför även konsumtionsbeslutet utanför brukarens

inflytande. För det tredje saknar den offentliga sektorn egentligt vinstsyfte, vilket ställer nya och ibland svåra krav hur ersättningsystemen ska utformas.

Trots detta anser de flesta bedömare att konkurrens och valfrihet kan bidra till att höja kvaliteten och pressa kostnaderna när det gäller välfärdstjänster (Le Grand 2010, OFT 2010). Grundtanken är att den offentliga sektorn står för finansieringen, medan brukare, inom givna ramar, står för valet mellan olika utförare.

Erfarenheterna från olika länder, liksom forskningen i stort, lutar mot att valfrihet och konkurrens på marknader för hälsorelaterade tjänster ger fördelar i form av ökad kvalitet och lägre kostnader. Men kraven på hur systemen utformas och följs upp är höga. Fallgroparna är många även om de flesta befarade konsekvenser har uteblivit (OFT 2010a). Effekterna på kvalitet, såsom kortare väntetider och en högre upplevd nytta, förefaller större än kostnadsbesparingarna. Till detta ska läggas att de flesta brukarna anser att möjligheten att välja representerar ett värde i sig (Winberg 2012, OFT 2010, SKL 2010b).

## 2.2 Lagen om valfrihet och tidiga erfarenheter

LOV har i omgångar implementerats av landsting och kommuner inom olika vårdområden. Syftet med den nya lagstiftningen är att stärka patientens och brukarens ställning genom ökad valfrihet och konkurrens mellan olika privata och offentliga vårdgivare. Den ökade valfriheten är tänkt att ge upphov till en kvalitetshöjande konkurrens.

Valfrihetsmodeller har införts inom olika områden i Sverige, primärt inom de traditionella välfärdssektorerna. LOV reglerar närmare förutsättningarna för hur sådana system ska utformas. Ett valfrihetssystem enligt LOV är ett alternativ till traditionell upphandling enligt LOU. För en kommun eller ett landsting kan denna möjlighet därmed ses som en möjlighet att åstadkomma en högre nytta genom att införa valfrihet för medborgarna.

Lagen gäller för kommuner och landsting när de inför valfrihetssystem för hälsovård- och socialtjänster. Det är frivilligt för kommuner att införa valfrihetssystem men obligatoriskt för landstingen inom primärvården.

Från den 1 maj 2010 gäller även LOV för Arbetsförmedlingen vid tillhandahållande av valfrihetssystem med etableringslotsar för nyanlända invandrare samt, från den 1 juli 2010, inom myndighetens arbetsmarknadspolitiska verksamhet. Införandet av valfrihetssystem med etableringslotsar är obligatoriskt medan valfrihetssystem inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten är frivilligt.

En avgörande skillnad jämfört med offentliga upphandlingar är att ingen rangordning av leverantörerna görs. Det är brukaren som väljer vilken leverantör som ska anlitas, och inte den leverantör som enligt upphandlaren erbjudit lägsta pris eller det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet. Om en brukare inte vill eller

kan välja ska den upphandlande myndigheten ordna ett så kallat icke-valsalternativ. Utförarna har inga garantier om ersättning utan är helt beroende av att brukare utnyttjar de aktuella tjänsterna. Med andra ord: LOU innebär konkurrens en gång per upphandling eller avrop, LOV innebär kontinuerlig konkurrens.

Införandet av LOV har fått särskilt stort genomslag inom hemtjänsten (Konkurrensverket 2012a). Ungefär hälften av alla brukare inom hemtjänsten av omfattades av LOV vid utgången av 2011. Tre gånger fler kommuner hade valfrihetssystem i drift 2011 jämfört med 2009.

### 2.2.1 Grundläggande principer

De grundläggande principerna som gäller vid offentlig upphandling enligt LOU gäller även LOV: likabehandling, icke-diskriminering, öppenhet, proportionalitet och ömsesidigt erkännande.

Den upphandlande myndigheten ska behandla alla ansökningar om att delta i valfrihetssystemet lika – det framgår av kraven på likabehandling och icke-diskriminering. Nationalitet eller etableringsort ska inte spela någon betydelse. Uppgifter som gäller valfrihetssystem får inte hemlighållas, principen om öppenhet får inte frångås. Alla faktiska och potentiella entreprenörer ska ha möjlighet att lämna in en ansökan om deltagande. De krav som en upphandlande myndighet ställer ska tydligt framgå.

Alla krav som ställs i förfrågningsunderlaget ska i enlighet med proportionalitetsprincipen vara rimliga i förhållande till de mål som eftersträvas. Däremot kan tjänstens art och omfattning skilja sig mellan olika valfrihetssystem. Den upphandlande myndigheten bör därför anpassa kraven efter den aktuella verksamheten.

Principen om ömsesidigt erkännande inom EU gäller - varje EU-land måste godta intyg och certifikat som utfärdats av en behörig myndighet i något annat EU-land.

Ett införande av ett valfrihetssystem med stöd av LOV förutsätter löpande annonsering på Kammarkollegiets webbplats för valfrihetssystem. Både privata företag som ideella organisationer kan ansöka om att bli godkända som leverantörer. Kommuner och landsting reglerar förutsättningarna för företagen att vara med i valfrihetssystemet. Alla leverantörer som ansöker och uppfyller de fastställda kraven godkänns.

Lösningen innebär att det inte är någon priskonkurrens mellan leverantörerna. Medborgaren ges i stället möjlighet att *välja* mellan den leverantör som upplevs bäst. Kommunen eller landstinget har ansvar för att brukarna får tillräckligt information för att kunna utnyttja valfrihetssystemet fullt ut och för att det finns ett fullgott ickevalsalternativ. För personer som inte väljer finnas ett ickevalsalternativ.



Leverantörer som anser sig felbehandlade kan ansöka om rättelse hos allmän förvaltningsdomstol.

## 2.2.2 Förutsättningar enligt förarbetena

Enligt regeringens proposition förutsätter valfrihetssystem enligt LOV en rad förhållanden för att kunna nå framgång (Prop. 2008/09:29). Följande bedöms som särskilt viktiga när det gäller förutsättningar för en fungerande kvalitetshöjande konkurrens mellan olika utförare.

- *Krav på utförare*  
Effekterna av de krav som kommunerna och landstingen ställer i en LOV-upphandling analyseras i förväg för att de uttalade målen med valfrihetssystemet ska kunna uppnås.
- *Ersättningsprinciper*  
Alla utförare ska erhålla ersättning enligt samma principer. Ersättningskonstruktionen kan variera beroende på vilken tjänst som köps. Det förutsätter, för det andra, att ersättningsprinciperna är transparenta och icke-diskriminerande, dvs. lika för alla.
- *Ansökan och tilldelning av kontrakt*  
Alla utförare som uppfyller kraven i förfrågningsunderlaget ska antas i systemet.
- *Överprövning*  
Det måste vara möjligt i praktiken för en privat utförare att få sin sak prövad i domstol. Rätten ska besluta om rättelse i de fall myndigheten har brutit mot lagens grundläggande principer om exempelvis likvärdighet och icke-diskriminering.
- *Information till de som ska välja*  
Myndigheten är ansvarig för att medborgarna som ska välja får sådan information om valfrihetssystemet och utförarna som är nödvändig för att kunna utföra aktiva val. Information ska vara saklig, relevant, jämförbar och anpassad efter mottagaren. Det ska exempelvis gå att jämföra personalens utbildning och kompetens hos utförarna.

Några av de utvärderingar som gjorts av LOV har tagit fasta på några av dessa förutsättningar och analyserat i vilken utsträckning de är uppfyllda i praktisk handling.

## 2.2.3 Några tidiga erfarenheter av LOV-reformen

Konkurrensverket har på regeringens uppdrag under de senaste åren utrett LOV inom vissa områden. I en rapport (Konkurrensverket 2012a) om kommunala valfrihetssystem framkom att det fanns 687 externa utförare (antal företag) inom kommunernas valfrihetssystem. Majoriteten var småföretag med färre än tio anställda. Åtta av tio hade en kvinna som ägare eller VD.

Omkring hälften av kommunerna med valfrihetssystem uppger emellertid att de saknar utförare med särskild profilering. Möjligen är det en del av förklaringen till varför de flesta inte gör aktiva val: för biståndsbeslutad hemtjänst valde endast var femte brukare en extern utförare 2010.

Kommunens uppställda krav enligt förfrågningsunderlaget för att utföraren ska bli godkänd är ett annat möjligt problem för nya företag att komma in på marknaden. Grundprincipen är att dessa stå i proportion till verksamhetens syfte. Ett vanligt krav är att utföraren bedriver ett kontinuerligt kvalitetsarbete med möjlighet till sanktioner eller uppsägning av avtalet om kraven inte uppfylls. De flesta kommuner ställer också krav på utbildning och erfarenhet hos personalen, i synnerhet när det gäller personal i ledande befattningar. Ett annat krav är att utföraren ska ansluta sig till befintliga IT-system, vilket kan vara förenat med stora inkörskostnader.

Socialstyrelsen har genomfört flera studier av LOV. Bland annat genomfördes 2010 (Socialstyrelsen 2012a) en genomgång av alla förfrågningsunderlag på valfrihetswebben. De fann att en majoritet av förfrågningsunderlagen innehöll relevanta och realistiska kvalitetskrav som kommunerna också kan följa upp. Däremot var flera förfrågningsunderlag mycket omfattande och svåröverskådliga, vilket kan försvåra deltagandet av små och medelstora företag.

Ett centralt problemkomplex som brukar tas upp av företag är kommunens (eller landstingets) roll som både beställare och utförare. Konkurrensverket beställde 2011 en särskild granskning av kostnader och intäkter för egenregiverksamheten hos landstingen rörande vårdcentraler. I rapporten (Konkurrensverket 2012c) konstaterades att i fler än hälften av landstingen beräknades egenregin redovisa en förlust för 2011. I några landsting gick till och med alla vårdcentraler i egen regi med underskott.

Visserligen förekom inte några särskilda ersättningar till egenregiverksamheten, men det förekom i en del landsting att underskott i egenregin skrevs av vid årets slut. Det kan likställas med en indirekt subventionering, vilket knappast skapar likvärdiga villkor mellan privata och offentliga utförare.

Däremot framkom att alla undersökta landsting förde en tydlig ekonomisk redovisning av egenregiverksamheten. Ur redovisningssystemen gick det att klart spåra vilka intäkter och kostnader som hörde vårdval respektive anslagsfinansierad verksamhet. Detta kunde delvis sättas i samband med att det i de flesta landsting fanns en tydlig ambition att skapa likvärdiga villkor för offentliga och privata utförare. Men det fanns även tecken på att landstingen uppfattade sig ha en konkurrensnackdel jämför med privata utförare – inte sällan ses egenregin inom vårdvalet bära ett "sistahandsansvar" som innebär att man förväntas driva vårdcentraler som saknar kommersiella förutsättningar att kunna drivas utan underskott.

Det är svårt att rangordna de principiellt viktigaste förutsättningarna för att valfrihetssystemen ska fungera enligt dessa studier. Det är emellertid tydligt att frågor kring konkurrensneutralitet är särskilt viktiga för företagens vilja att etablera sig inom ett valfrihetssystem. Om förutsättningarna för egenregi och privata utförare inte är någorlunda likvärdiga förefaller investeringsviljan måttlig enligt min bedömning. Inte minst gäller detta ersättningssystemets konstruktion. Ett väl fungerande ersättningssystem stimulerar till nyinträde och till bättre kvalitet i de utförda tjänsterna. Men sist och inte minst är förutsättningarna kring brukarens aktiva val av utförare kanske det som är mest betydelsefullt. Om inte brukarna har rimliga förutsättningar att välja den utförare som bäst uppfyller brukarens behov kan knappast ett valfrihetssystem fungera.

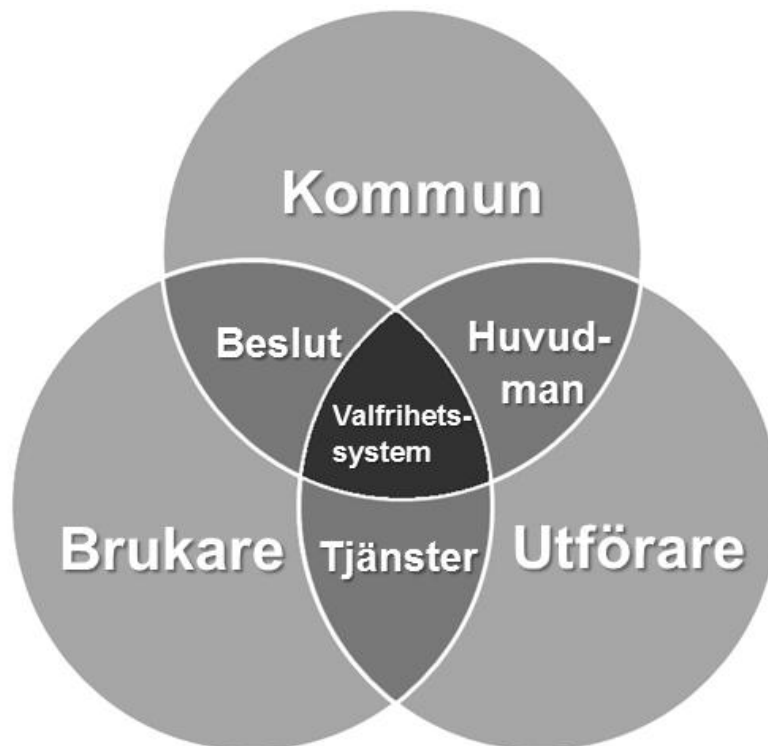
### 2.3 Konkurrensverkets modell

Konkurrensverkets tidigare och pågående utvärderingar av landstingsdrivna och kommunala valfrihetssystem syftar till att analysera dessa centrala förutsättningar på djupet. Konkurrensverkets utgångspunkt är att valfrihetssystem där brukarna väljer utförare har goda möjligheter att ge upphov till en kvalitetshöjande konkurrens precis som på andra marknader utan valfrihetssystem. Men för att så ska ske ställs en rad krav.

Först och främst måste invånarna känna till att de har möjlighet att välja utförare. Dessutom måste det finnas några alternativ att välja bland, minst två, och informationen om dessa alternativ måste vara lätt tillgänglig. En mångfald av utförare förutsätter begränsade hinder för nya aktörer att träda in på marknaden. Inte minst gäller detta konkurrensneutraliteten mellan privata utförare och landstingens och kommunernas egna verksamheter.

Vid tillämpningen av LOV ser Konkurrensverket tre nyckelspelare som interagerar med varandra vilket bestämmer förutsättningarna för en kvalitetshöjande konkurrens. I nära förbindelsen med dessa tre huvudaktörer finns ett antal myndigheter med ansvar för bland annat tillsyn och reglering och en rad övriga intressenter. Dessa nyckelspelare är Kommunen/Landstinget, Brukaren, samt Utföraren, se Bild 2.2 nedan.

**Bild 2.2 Samspelet mellan kommunen, brukaren och utföraren i valfrihetssystemet enligt Konkurrensverket**



Källa: Konkurrensverket 2012:1, sid 18

Kommunen (eller landstinget) är huvudman för den välfärdstjänst som upphandlas med hjälp av LOV och bär det fulla ansvaret för att dessa tjänster når brukarna. Huvudmannen sätter spelreglerna för LOV-upphandlingen genom att bestämma vilka krav som ska gälla för utförarna, hur ersättningsmodellen ska se ut och vilken bredd LOV-uppdraget ska ha. Huvudmannen har dessutom ansvar för att sprida informationen på ett effektivt, lättfattligt och sakligt sätt till brukarna för att möjliggöra aktiva val. Slutligen bestämmer också huvudmannen vad som ska ske i situationer där brukaren inte väljer aktivt, så kallade icke-val. De ansvarar även för uppföljning och för att verksamheten håller god kvalitet. Ju färre brukare som aktivt väljer utförare, desto viktigare blir dessa principer för icke-val.

Brukaren och utföraren är de två parter som motsvarar konsument och producent på en "vanlig" tjänstemarknad. Den avgörande skillnaden är att brukaren inte betalar utföraren, denna betalning sker istället av huvudmannen enligt gällande ersättningsmodell. I figuren fattar kommunen ett biståndsbeslut för den enskilde brukaren som i sin tur med hjälp av valfrihetssystemet väljer önskad utförare. Utföraren har avtal med huvudmannen, dvs. kommunen, om att leverera en tjänst som uppfyller kraven direkt till brukaren.

Vid sidan av dessa tre huvudaktörer finns några statliga myndigheter med i huvudsak understödande roller. Där i innefattas exempelvis Myndigheten för Vårdanalys, Kammarkollegiet, Socialstyrelsen, Tillväxtverket och

Konkurrensverket. Ett förenande drag hos dessa myndigheter är att distribuera information och bistå med rådgivning till kommuner och leverantörer. En viktig roll spelar även Sveriges kommuner och landsting när det gäller att stödja sina medlemmar i frågor som rör valfrihetssystem.

## 2.4 Office of Fair Tradings modell

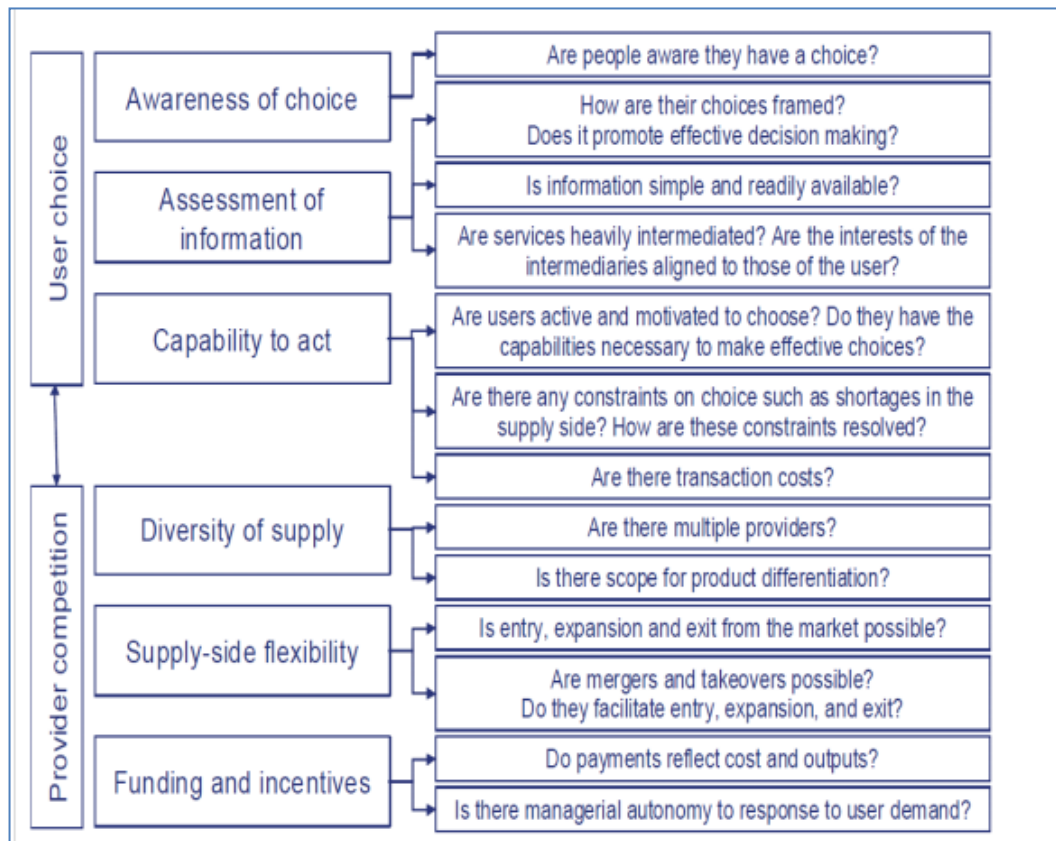
Som komplement till Konkurrensverkets modell presenteras här kortfattat Office of Fair Tradings (OFT) modell vilken applicerades nyligen på en serie studier om olika valfrihetssystem i Storbritannien. Modellen utvecklades för att bättre kunna jämföra och bedöma utvecklingen på de olika områdena.

Inledningsvis slår man fast att tjänstens art har stor betydelse för om ett valfrihetssystem kan vara framgångsrikt eftersom det påverkar brukarnas möjligheter att göra aktiva val. Ju mer komplexa tjänster det är fråga om, desto svårare för brukarna att välja rätt. Om exempelvis leveranstid har stor betydelse, såsom för ambulanstjänster eller akutsjukvård, kan valfrihet vara mindre lämpligt. Om det inte är fråga om upprepade val, där man har möjlighet att successivt finna rätt alternativ, försvagas drivkrafterna hos brukarna att söka och jämföra olika leverantörer.

Det betyder att det finns välfärdstjänster som passar bättre än andra för valfrihetssystem. Den analysmodell som togs fram är inte ägnad till att dra slutsatser i denna lämplighetsfråga. Däremot är den tänkt att kunna identifiera kritiska svagheter med ett valfrihetssystem som kan leda till att syftet med reformen inte uppnås, eller endast uppnås delvis sett till dess potential.

Grundidén i OFT:s analysmodell är att dela upp de olika förutsättningarna i en efterfråge- och en utbudssida. Båda sidor är avgörande för resultatet. Ett valfrihetssystem där brukarna har de bästa förutsättningarna att välja kan ändå fungera dåligt om begränsningar på utbudssidan gör att de bästa valen inte kan göras. Modellen åskådliggörs i Bild 2.3 nedan.

Bild 2.3 OFT:s analysmodell för utvärdering av valfrihetssystem



Källa: Office of Fair Trading (2010), Choice and Competition in Public Services. Case studies. A report prepared for the OFT by Frontier Economics, OFT 1214, sid 12.

Tre huvudfaktorer avgör brukarens möjligheter att göra aktiva val: att vara medveten om att valet faktiskt existerar (*awareness*), att korrekt kunna tillgodogöra sig relevant information (*assessment*) samt en förmåga att faktiskt kunna välja (*capability*). Här ingår frågan om tillgången och relevansen av informationen som kommer brukare till del. Ett annat perspektiv av vikt är s.k. *framing*, dvs. på vilket sätt och under vilka villkor som ett val kan genomföras. Att välja ska vara enkelt, men dessutom spelar konsekvenserna av att avstå från att välja aktivt stor roll för företagets möjligheter att konkurrera. OFT drar slutsatsen att upplägget har stor betydelse för utfallet.

Slutligen är också motivationen och energin hos brukaren att faktiskt välja av stor betydelse. Den stora andelen av icke-val som erfarits i vissa delar av Sverige har också sin motsvarighet i Storbritannien.

Lika viktigt för resultatet är utbudssidan. Det måste finnas en variation i utbudet (*diversity*) vad gäller kvalitet och inriktning i de aktuella tjänsterna för att valfriheten ska ha ett värde för medborgarna – annars är det lite lönt att faktiskt engagera sig som brukare och göra aktiva val. För att marknadsmekanismen ska kunna ge en ökad kvalitet över tid måste även nya företag kunna träda in på marknaden. Om möjligt ännu viktigare är att företag med lägre kvalitet tvingas

lämna den – annars fungerar inte incitamenten för företagen att konkurrera med kvalitet. Detta kan vara ett problem inom välfärdssektorer.

En möjlig lösning är att förvärv och fusioner delvis kan ersätta den vanliga marknadsmekanismens nedläggningar. OFT kallar detta *supply-side flexibility*. Slutligen måste ersättningssystemen korrekt avspegla kostnader och prestationer hos företagen på marknaden (*funding and incentives*). Företagen ska ha incitament att dels träda in på marknaden, av denna anledning måste ersättningen ha en koppling till *kostnaderna* att producera tjänsten, och dels att leverera det som representerar en hög kvalitet till brukarna, därför måste kopplingen till *prestationen* vara tydlig.

OFT argumenterar för att potentialen att åstadkomma en kvalitetshöjande konkurrens på de flesta välfärdsområden är stor. Samtidigt är erfarenheterna blandade i Storbritannien. Problem har identifierats såväl på utbuds- som efterfrågesidan. Det är därför av vikt att utvärdera valfrihetssystem med en sammanhållen analysmodell som innehåller båda sidor.

## 2.5 Vilka krav ska ställas på en utvärderingsmodell av LOV?

Det är intressant att jämföra Konkurrensverkets och OFT:s modeller med varandra. Medan Konkurrensverkets modell är aktörs- och relationsorienterad är OFT:s modell marknadsorienterad. Styrkan i Konkurrensverkets modell ligger i att den tydligt definierar i vilka gränssytor som problem kan uppstå i ett valfrihetssystem. Det kan vara en fördel exempelvis när förslag ska formuleras och adresseras till en särskild mottagare.

Nackdelen med Konkurrensverkets modell är att den är otydlig med att identifiera ursprunget till hinder för en kvalitetshöjande konkurrens. Det förefaller däremot OFT:s modell klara bättre – om exempelvis inte brukarna är medvetna om möjligheten att välja utförare spelar förutsättningarna på utbudssidan ingen roll. Däremot är OFT:s modell sämre lämpad när det gäller att ta fram och rikta förslag som kan lösa identifierade problem.

Vilken modellansats är då bäst lämpad att för att kartlägga de centrala förutsättningarna för en kvalitetshöjande konkurrens inom ramen för LOV? Det är givet att båda ansatser har såväl förtjänster som svagheter.

Följande krav ställer jag på en analysmodell av valfrihetssystem:

- *Den ska vara baserad på en marknadslogik*  
Eftersom ett valfrihetssystem är tänkt att uppnå en högre kvalitet för brukarna genom konkurrens mellan utförare måste analysen utgå ifrån en marknadslogik med en utbuds- och en efterfrågesida. Båda sidor måste ha rätt förutsättningar för att kunna bilda en fungerande marknad. Insatser eller åtgärder som eliminerar problem på

efterfrågesidan kan vara verkningslösa om andra problem på utbudssidan kvarstår.

- *Incitamenten hos brukarna och leverantörerna ska stå i centrum*  
 Brukarna/konsumenterna gör aktiva val för att öka sin behovstillfredsställelse. Om alternativen på marknaden inte skiljer sig nämnvärt saknas incitament för brukarna att göra aktiva val. Leverantörerna agerar efter vinstmål och svarar på de incitament som deras ersättning från huvudmannen representerar. Om ersättningen är för låg begränsas inträdet på marknaden och därmed förutsättningarna för brukarna att kunna välja mellan olika alternativ. Om ersättningen inte har en tydlig koppling till leverantörernas prestationer när det gäller att möta brukarnas behov begränsas utrymmet för en kvalitetshöjande konkurrens. Dessa centrala drivkrafter är avgörande för om en valfrihetsreform lyckas eller inte och måste därför ingå.
- *Huvudmannens betydelse ska vara tydlig*  
 Det som utmärker valfrihetssystem är att betalningen för utförda tjänster inte kommer från brukaren direkt utan från huvudmannen. Samma huvudman bestämmer också betingelserna för företagen inom valfrihetssystemet såsom kompetenskrav, ersättning, bredd på tjänsteutbud och principer för icke-val. Huvudmannen bär därtill ett ansvar för att informera företagets kunder om att aktiva val är möjliga och om hur de olika utförarna skiljer sig åt. Huvudmannens roll är därför helt avgörande för analysen.

I nästa kapitel föreslår jag en analysmodell som syftar till att uppfylla dessa krav. Utgångspunkten är OFT:s modell som anpassas för att tydliggöra huvudmannens roll för att konkurrensen ska fungera.



### 3 Analysmodellen – en hybrid

I detta kapitel utvecklar jag en modell för att analysera förutsättningarna för en kvalitetshöjande konkurrens i valfrihetssystem. Utgångspunkten är OFT:s modell som anpassas till en svensk miljö med LOV. Ovan konstaterades att det fanns ett behov av att tydliggöra huvudmannens roll i OFTs modell - ett försök till det kommer att göras nedan.

#### 3.1 Vilka tjänster lämpar sig för valfrihet?

Olika välfärdstjänster lämpar sig olika mycket för ett valfrihetssystem. Olika geografiska marknader har dessutom bättre eller sämre förutsättningar för att ett valfrihetssystem ska kunna fungera. Slutligen har också själva utformningen av det enskilda valfrihetssystem en avgörande betydelse för resultatet.

Nedan skisseras vilka egenskaper hos *själva tjänsten* som har betydelse för bedömningen av lämpligheten att införa ett valfrihetssystem. Detta är tänkt att tjäna som ett underlag för analysen i avsnitt 3.2-3.5 av förutsättningarna för en kvalitetshöjande konkurrens mellan olika utförare där brukarna gör aktiva och välinformerade val.

I ett valfrihetssystem kan man säga att en del av kvalitetsuppföljningen sker av brukarna själva. Är de inte nöjda, väljer de en annan utförare. På så vis kommer utförare som presterar undermåligt i brukarnas ögon att på sikt stagnera och lämna marknaden, medan utförare som ger större nytta för brukarna kan växa. I sin tur kan detta stimulera nyinträde av nya aktörer som vill pröva nya idéer och lösningar genom att konkurrera med befintliga utförare.

Denna process ställer emellertid stora krav på de som väljer, dvs. brukarna. Om deras val ska utgöra en viktig drivkraft för kvalitetsutvecklingen är det helt avgörande att deras val också korrekt avspeglar den faktiska kvaliteten hos utförarna. Det är inte helt lätt utmaning alla gånger. För enklare tjänster där resultatet lätt kan överskådas, kanske städning och matlagning, är uppföljning sannolikt lättare än för mer komplexa tjänster såsom medicinsk vård. För en patient som ska operera bort blindtarmen torde det vara hart när omöjligt att välja en utförare utifrån kvalitetskriterier, i vart fall om dessa ska baseras på egna erfarenheter av den enskilde utföraren – blindtarmen kan ju bara opereras bort en gång.

Följande punkter brukar tas fram (OFT, 2010) för att bedöma lämpligheten av en viss välfärdstjänst för ett valfrihetssystem:

- *Är tjänsten komplex och svår att utvärdera för en brukare?*  
Om det är svårt för brukaren att verkligen utröna kvaliteten av tjänsten på grund av dess komplexitet försämras förutsättningarna att välja rätt. Detta gäller även för andra branscher såsom den finansiella sektorn och har ofta motiverat olika typer av regleringsåtgärder.
- *Är leveranstiden kritisk?*  
Valfrihetssystem kan knappast tänkas fungera i situationer där leveranstiden av tjänsten är kritisk, exempelvis akutsjukvård och ambulanstransporter till följd av tidsbristen (och möjligen allmäntillståndet hos brukaren)
- *Används tjänsten regelbundet?*  
Om brukarens kan grunda sina val på egna erfarenheter av tjänsten förbättras möjligheterna att välja rätt. Information från andra källor är i regel svårare att ta till sig, kan vara kostsam att samla in och avspeglar inte alltid preferenserna hos den enskilde brukaren. Regelbundenheten ökar således möjligheterna för brukarna att aktivt välja i enlighet med sina preferenser mellan utförare på marknaden.
- *Lönar det sig att välja – har valet någon faktisk betydelse?*  
Om fördelarna med att aktivt välja utförare är små jämfört med att inte välja kan det vara svårt att motivera brukare att välja. Kostnaden förenat med att inhämta och tolka information kan helt enkelt upplevas som för hög jämfört med "vinsten" av att välja. På många välfärdsmarknader som omfattas av det offentliga åtagandet utgår många dessutom ifrån att den offentligt reglerade miniminivån för kvaliteten är acceptabel och att det därför är föga lönt att välja något annat.

Alla välfärdstjänster lämpar sig av dessa orsaker knappast för valfrihetssystem. Samtidigt ska svårigheterna inte överdrivas. Med rätt information och beslutsstöd till brukarna har valfrihetssystem visat sig ge positiva resultat också för relativt komplicerade välfärdstjänster (Le Grand, 2009; OFT, 2010; Kreisz, 2010).

### 3.2 Modellen – en översikt

Listan i föregående avsnitt kan användas för att närmare bedöma om en viss välfärdstjänst överhuvudtaget lämpar sig för ett valfrihetssystem. Om den gör det kan analysmodellen nedan användas för att bedöma:

- om marknadsförutsättningarna är sådana att ett valfrihetssystem kan fungera, samt;
- hur valfrihetssystemet bör utformas för att fungera optimalt.

OFT:s modell har tillämpats på fem valfrihetssystem i Storbritannien. Modellens främsta förtjänst är att den på ett systematiskt sätt delar in förutsättningarna för en

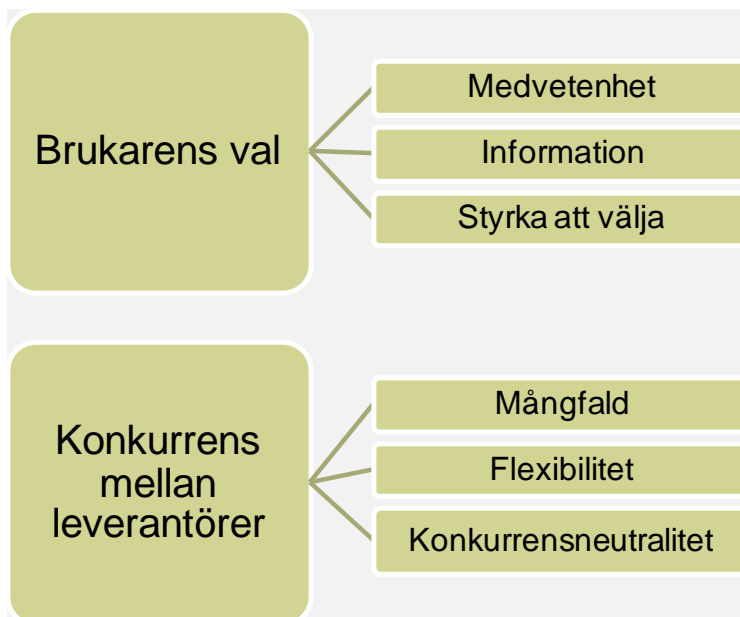
kvalitetshöjande konkurrens enligt en nationalekonomisk marknadslogik där vi i tur och ordning analyserar efterfråge- och utbudssida. Det ger en helhetsbild som ofta saknas i tidigare analyser av valfrihetssystem i Sverige och i andra länder.

Efterfrågesidan i ett valfrihetssystem är i grunden brukarens val av utförare. Det beror i sin tur på olika faktorer, som vi delar in i *medvetenhet* om valmöjligheten, om tillgången och förståelsen av *information*, samt av *styrkan*, eller förmågan, att aktivt välja utförare.

Utbudssidan representeras av olika utförare som i konkurrens med varandra erbjuder brukarna sina tjänster. För att denna konkurrens ska fungera och ge brukarna bättre kvalitet krävs en *mångfald* – det ska finnas alternativ på marknaden, alternativ som också skiljer sig åt i hur tjänsterna utformas. Därutöver krävs en *flexibilitet*: framgångsrika företag som brukarna föredrar måste tillåtas växa och stagnerade företag måste kunna lämna marknaden på sikt. Slutligen måste *konkurrensneutralitet* råda mellan egenregi hos beställaren, dvs. kommunen eller landstinget, och de alternativa utförarna på marknaden.

Modellens grunddrag presenteras i Bild 3.1 nedan.

**Bild 3.1** Analysmodellen - grundstruktur



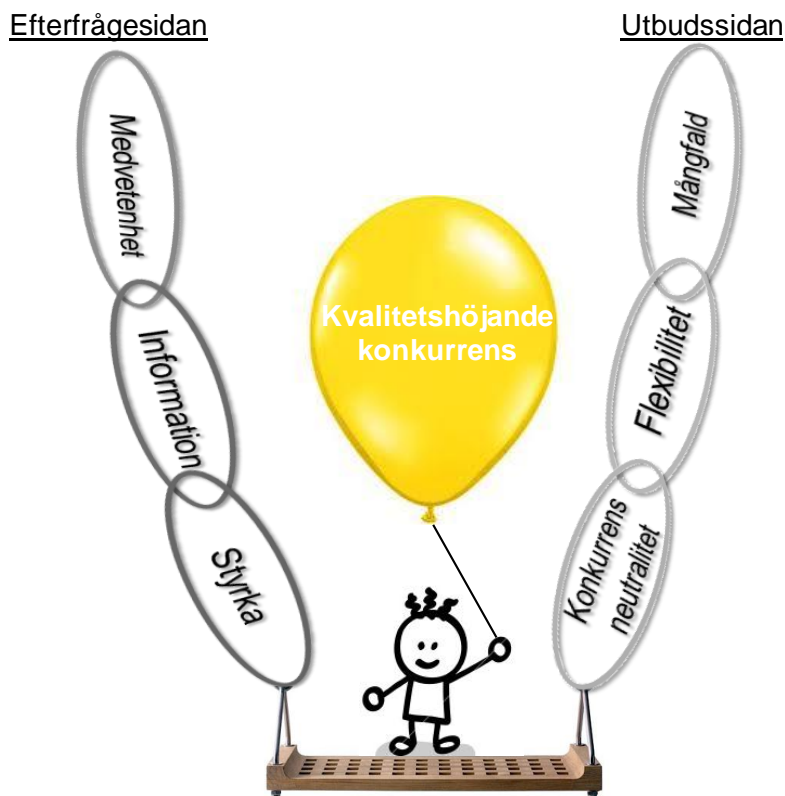
Källa: Copenhagen Economics. Bygger på OFT (2010a), sid 12.

Vi kommer således att röra oss kring dessa sex begrepp som avgör förutsättningarna för såväl efterfråge- som utbudssida. Alla delar är viktiga i analysen (OFT 2010a) – om exempelvis brukarna saknar styrkan att aktivt välja utförare har det liten betydelse om övriga delar på efterfrågesidan och utbudssidan

fungerar tillfredsställande. Utan styrkan att välja hos brukarna kan denna konkurrensmodell få svårt att fungera.

Samma sak gäller om exempelvis bristande konkurrensneutralitet försvårar för de bästa företagen att utvecklas och nå fler brukare. Alla delar måste vara på plats för att nå optimalt resultat. Helheten är därför avgörande, se bild 3.2.

**Bild 3.2** Alla sex länkar måste hålla



Källa: Copenhagen Economics.

Alla sex länkar i kedjan måste hålla för att inte barnet, den kvalitetshöjande konkurrensen, ska ramla av gungan.

Framgången för en valfrihetsreform hänger således på flera faktorer. Såväl efterfrågesida som utbudssida måste fungera för att en kvalitetshöjande konkurrens ska kunna skapas.

I följande två avsnitt går vi igenom dessa förutsättningar och hur de ska förstås. Vi utvecklar grundidén från föregående avsnitt och härleder frågeställningar som kan ligga till grund för såväl analys som förbättringar av ett givet valfrihetssystem.

### 3.3 Efterfrågesida

Brukarens roll är helt avgörande för om ett valfrihetssystem kan fungera. Tre förutsättningar måste vara uppfyllda för att brukaren ska kunna göra informerade val (OFT 2010a):

#### 1. *Medvetenhet*

Kunskapen om valmöjligheten hos brukaren kan ibland vara lägre än vad beslutsfattare har klart för sig. Och även om brukare känner till att ett valfrihetssystem har införts, är man ibland inte medveten om vilka tjänster som omfattas eller hur valet går till. Detta är en relativt vanlig erfarenhet från Storbritannien. Marknadsföringen av valfrihetslösningar är därför en nyckelfråga. Uppgiften kan försvåras av att medborgarna kan vara ovana vid valfrihet på områden där välfärdsstaten traditionellt har gjort dessa val för deras räkning.

#### 2. *Information*

Aktiva val måste grundas på någon form av information. Denna information kan antingen utgå från egna erfarenheter eller från andra källor. När det gäller komplexa välfärdstjänster kan tolkning och sammanvägning av information för att jämföra utförare vara såväl svårt som tidsödande. Vi ställer följande frågor:

##### a. *Hur går valet till i praktiken? Vad händer om man inte väljer?*

Forskning har visat (Laibson, 2008) att själva formatet för hur valet går till har stor betydelse för utfallet. I ett val av pensionslösning på ett företag i USA kunde man visa på dramatiska skillnader i människors valbeteende beroende på ickevalsalternativets utformning.

##### b. *Är informationen tydlig och lätt tillgänglig?*

Om brukarnas val ska göras utifrån den kvalitet och det tjänsteinnehåll som olika utförare kan erbjuda krävs att sådan information finns tillgänglig. Krav måste ställas på såväl innehåll, format som distribution. I förarbetena (Prop. 2008/09:29) anges att informationen måste vara saklig, relevant, jämförbar och anpassad efter mottagaren. Till detta kan vi lägga kravet att den ska vara heltäckande, dvs. verkligen ta med de kvalitetsaspekter som har reell betydelse. Om någon kvalitetsaspekt av betydelse saknas i informationsunderlaget, kan utvecklingen av denna kvalitetsdimension bli lidande på sikt i konkurrensen mellan utförare.

##### c. *Finns mellanhänder? Sammanfaller deras intressen med brukarnas?*

För flera välfärdstjänster måste brukarna få någon form av vägledning och stöd i valsituationen för att kunna ta till sig och

bedöma informationen och utifrån detta välja den utförare som passar honom eller henne bäst. För hemtjänst ges detta stöd typiskt sett av biståndshandläggaren. Detta är ett tungt ansvar, särskilt om det är fråga om att välja mellan en stor mängd alternativa utförare. Det är viktigt att denna mellanhand är opartisk, har en förmåga att lyssna av de preferenser som brukaren har, samt kan ge råd om hur informationen ska tolkas. När det gäller hemtjänst är denna roll särskilt viktig eftersom andelen som väljer en andra gång är liten (Tillväxtverket 2012). Valet har därför ofta karaktären av en engångsföreteelse. Känslomässiga band med personalen och en otrygghet att bygga relationer med ny personal lyfts fram som orsaker till detta förhållande (Winblad 2012).

### 3. *Styrka att välja*

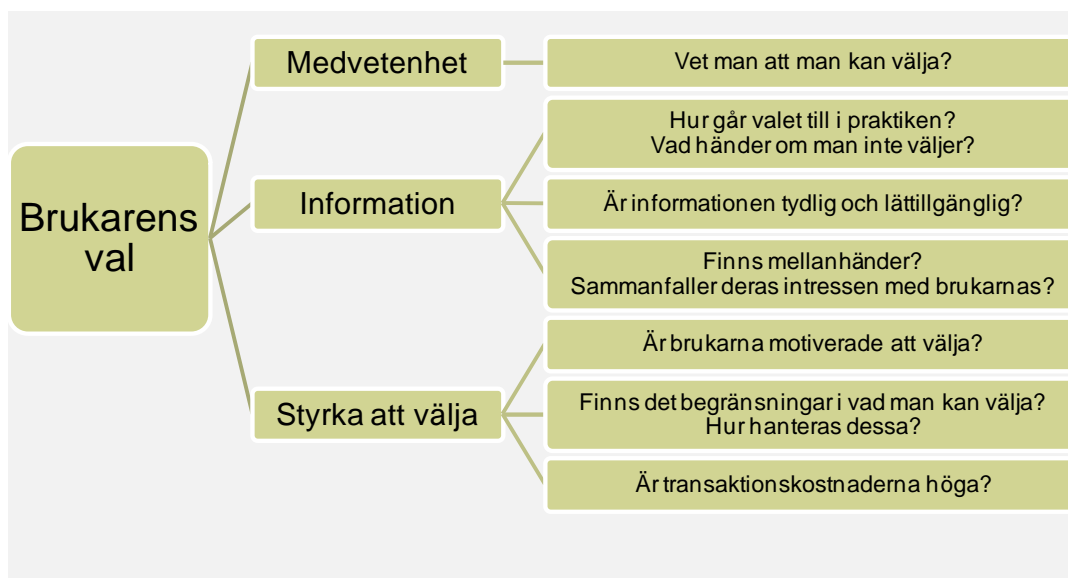
Även när såväl medvetenheten som informationen är på plats hos brukaren krävs en vilja lägga ned tid och möda på att faktiskt genomföra ett val. Långt ifrån alla brukare har utnyttjat möjligheten att välja utförare. Styrkan att välja beror i sin tur på olika faktorer såsom motivation, om valet innefattar olika typer av begränsningar (exempelvis geografiska) eller om valet för med sig någon form av transaktionskostnader som uppstår när man byter utförare. Vi ställer därför följande frågor:

- a. *Är brukarna motiverade att välja?*  
Motivationen att utnyttja möjligheten till valfrihet kan bero på många saker, inte minst den tid som det tar att sätta sig in i valfrihetssystemets funktion och att jämföra olika utförare. En viktig faktor som kan minska denna motivation är om man upplever att valet saknar någon reell betydelse eftersom det är lite som skiljer utförarna från varandra.
- b. *Finns det begränsningar i vad man kan välja? Hur hanteras dessa?*  
Ibland innehåller valfrihetssystem olika sorters begränsningar av vilka alternativ som står till buds. Det kan exempelvis gälla att vissa utförare inte utför vissa tjänster, eller om vissa utförare endast opererar i vissa delar av kommunen eller landstinget. Det kan då bli nödvändigt att kombinera olika utförare med varandra, vilket gör valfriheten mer komplicerad och svåröverskådlig. Resultatet blir att orken att välja minskar.
- c. *Är transaktionskostnaderna höga?*  
Alla ekonomiska transaktioner på en marknad är normalt sett förenade med olika kostnader. Ett sådant kostnadslag med betydelse för ett valfrihetssystem är så kallade *switching costs*, byteskostnader. De uppstår när man byter från en leverantör av en tjänst till en annan leverantör. Typiskt sett består dessa av den extra tid som krävs för att införa nya rutiner för att hantera den nya

utföraren, exempelvis rörande instruktioner för hur tjänster ska utföras och schemaläggning. Ju högre transaktionskostnader, desto högre styrka krävs för brukaren att orka genomföra ett aktivt val av en alternativ utförare.

Bild 3.3 sammanfattar resonmangen för efterfrågesidan.

**Bild 3.3** Analysmodellen - efterfrågesidan



Källa: Copenhagen Economics. Bygger på OFT (2010a), sid 12..

### 3.4 Utbudssida

För att konkurrensen mellan utförarna ska fungera krävs att förhållandena på utbudssidan i stort sett liknar de som gäller för mer "normala" marknader. Detta ställer stora krav på valfrihetssystemets uppbyggnad när ett offentligt välfärdsåtagande ska jämkas med en marknadslogik. Inte minst gäller detta frågan om *exit* – under vilka former och hur ska utförare kunna lämna en marknad utan att brukare står utan hemtjänst, vårdcentral eller jobbcoach?

Tre förutsättningar måste vara uppfyllda på utbudssidan för att ett valfrihetssystem ska kunna fungera (OFT 2010a):

#### 1. *Mångfald*

Ett aktivt val förutsätter minst två, men gärna fler, alternativ att välja mellan. Utan en mångfald av utförare med olika erbjudanden går det inte att skapa den dynamik som ett valfrihetssystem syftar till att skapa. Vi ställer två frågor:

##### a. *Finns det flera leverantörer att välja mellan?*

Antalet har betydelse, men också skillnaden dem emellan i fråga om

storlek, inriktning och kvalitetsnivå. Alla dessa dimensioner kommer att tillsammans avgränsa de valmöjligheter som står till buds för brukarna. Av betydelse har också sådana aktörer som står i begrepp i att etablera sig i en nära framtid – ju fler dessa är, desto bättre förutsättningar att valfrihetssystemet levererar de fördelar som eftersträvas.

b. *Finns utrymme för differentiering av tjänsterna?*

För att valet ska ha betydelse för väljarna, och för att innovationer och nya idéer ska kunna finna sin väg fram för att testas på marknaden, är det viktigt att utförarna får så fria händer som möjligt. Detta begränsas ofta av beställaren när det gäller offentligt finansierade välfärdstjänster. Sådana begränsningar är i regel nödvändiga, men risken är att de kan bli för långtgående. Utan tillräckligt med utrymme för entreprenörer att utveckla sina tjänster försvåras en konkurrens baserad på kvalitet.

2. *Flexibilitet*

På en vanlig marknad utan offentligt finansierad konsumtion finns sällan någon egentlig begränsning vad gäller företagens expansion och kontraktion. På välfärdsmarknader är situationen annorlunda. När det gäller tillväxt har exempelvis skolor svårt att härbärgera en efterfrågan som överstiger kapaciteten – när kapacitetstaket är nått får eleverna söka sig till andra- eller tredjehandsalternativet. På motsvarande sätt kan kontraktion av ett företag leda till stora problem. Om en utförare stänger ned verksamheten riskerar en grupp brukare att stå helt utan service. Om det är egenregiverksamhet, inte minst om denna är verksam i ett område där få alternativa utförare har valt att etablera sig, kan det vara svårt för kommunen eller landstinget att stänga ner verksamheten. Sådana hinder för såväl expansion som kontraktion bromsar upp konkurrensprocessen och kan försämra förutsättningarna för en kvalitetshöjande konkurrens. Vi ställer två frågor:

a. *Är inträde, tillväxt och utträde möjligt?*

Inträde på välfärdsmarknader där LOV tillämpas är möjligt i huvudsak beroende på två faktorer, dels kraven som ställs i förfrågningsunderlaget i LOV-upphandlingen, dels tillgången på produktionsfaktorer såsom lokaler, personal, utrustning. Möjligheterna till expansion beror även de på tillgången på produktionsfaktorer, men också på hur ersättningsystemen och ickevalsmodellerna ser ut. En annan viktig fråga är möjligheten för en utförare att kunna använda underleverantörer – i regel ställer kommunerna kravet att dessa på förhand ska vara godkända av dem. En sådan princip kan, om den inte tillämpas ändamålsenligt, motverka företagets möjlighet att växa.



Utträde är i princip alltid möjligt för alternativa utförare, men har skett i ringa omfattning, även om flera företag på LOV-marknader uppvisar dålig lönsamhet (SKL, 2010b). Beroende på hur omfattande hindren för inträde, tillväxt och utträde är påverkas förutsättningarna för en kvalitetshöjande konkurrens där de bästa utförarna expanderar och övriga stagnerar för att på sikt lämna marknaden.

b. *Är förvärv och fusioner möjliga?*

Strukturaffärer inom välfärdssektorer är sannolikt eftersträvansvärda för att skapa en dynamik liknande den som finns på andra marknader. Dock kan det finnas administrativa hinder för fusioner på LOV-marknader. Om två alternativa utförare ska gå samman kan eventuellt oklarheter uppstå vad gäller respektive företags villkor enligt LOV-upphandlingen. Ibland kan det även vara samhällsekonomiskt rationellt med sammanslagningar av offentliga och privata utförarenheter. Men här uppstår nya potentiella problem, inte minst eftersom egenregiverksamheten lever under andra avkastningskrav och är underkastad andra mål än privata utförare.

3. *Konkurrensneutralitet*

I de flesta situationer kommer alternativa utförare att konkurrera med egenregi hos kommuner och landsting. Det finns studier som tyder på att sådan privat-offentlig konkurrens gynnar kvalitetsutvecklingen hos båda parter inom primärvård (Konkurrensverket 2011). En förutsättning är emellertid att villkoren är någorlunda likvärdiga. Om egenregin har fördelar framför övriga leverantörer försvåras konkurrensen och det blir färre alternativ för brukarna att välja mellan. Detta gäller såväl ersättningssystemen som övriga konkurrensvillkor. Vi ställer två frågor:

a. *Hur väl avspeglar ersättningen leverantörernas kostnader och prestationer?*

Ersättningen till utförarna bestämmer de ekonomiska incitamenten för att öka kvaliteten och vinna fler brukare. Utan en tydlig koppling till prestation (vad avser behovstillfredsställelse hos brukaren) försvagas incitamenten att höja kvaliteten. Samtidig bör ersättningen kopplas till de kostnader som objektivt sett är nödvändiga för att tillhandahålla tjänsten. Exempelvis bör därför ersättningen för att leverera hemtjänst till äldre i glesbygd vara högre än för att leverera hemtjänst till äldre i tätorter till följd av skillnader i logistikkostnader. Utan en sådan koppling riskerar vi annars att äldre i glesbygd kommer att stå utan valmöjligheter den dag ett valfrihetssystem införs. Alternativt ökar risken för rusplockande – att utförare konkurrerar om att få ”rätt” brukare, dvs. de brukare som innebär lägst kostnader, istället för att konkurrera om kvalitet och kundnöjdhet. Kopplingen mellan ersättning och kostnader

måste dock utföras på ett sätt som bevarar incitamenten till innovation och kvalitetsutveckling hos utförarna.

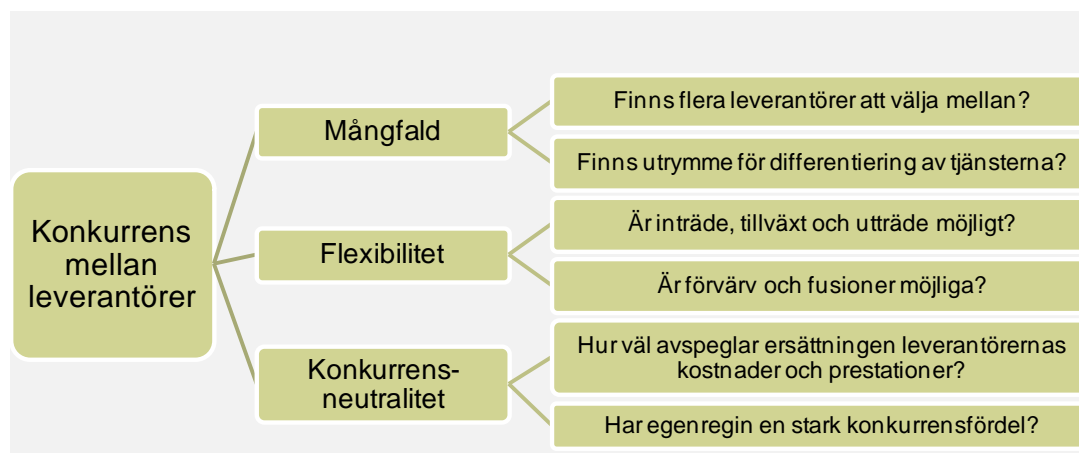
b. *Har egenregin en stark konkurrensfördel?*

Förhållandena mellan egen regi och alternativa utförare kan aldrig vara helt likvärdiga – medan konkurs är en realitet för den ena parten är normalt sett ökade besparingskrav den risk som egenregin lever under. Samtidigt är egenregin del av ett bredare offentligt ansvar – det allmänna välfärdsåtagandet är inte förhandlingsbart – alla medborgare har rättigheter vad gäller tillhandahållandet av välfärdstjänster. Trots detta kan konkurrensvillkoren på en rad områden göras likvärdiga, eller åtminstone "mer rättvisa". Ett exempel är informationens och mellanhändernas roll. I det offentliga ansvaret ingår att ge medborgarna stöd och råd i valet av utförare, vilket måste ske på ett neutralt och opartiskt sätt.

Ersättningsmodellerna för egenregin bör också vara transparenta för att synliggöra skillnader i villkor. Tillgång till produktionsresurser är en annan fråga, inte minst lokaler och personal. Här har ofta egenregin en fördel. Slutligen måste de administrativa rutinerna, exempelvis IT, ta höjd för att alternativa utförare kan tvingas investera i utbildning och drift för att kunna koppla upp sig mot huvudmannens journal- och faktureringsystem.

Bild 3.4 sammanfattar resonemangen för utbudssidan.

**Bild 3.4** Analysmodellen - utbudssida



Källa: Copenhagen Economics. Bygger på OFT (2010a), sid 12..

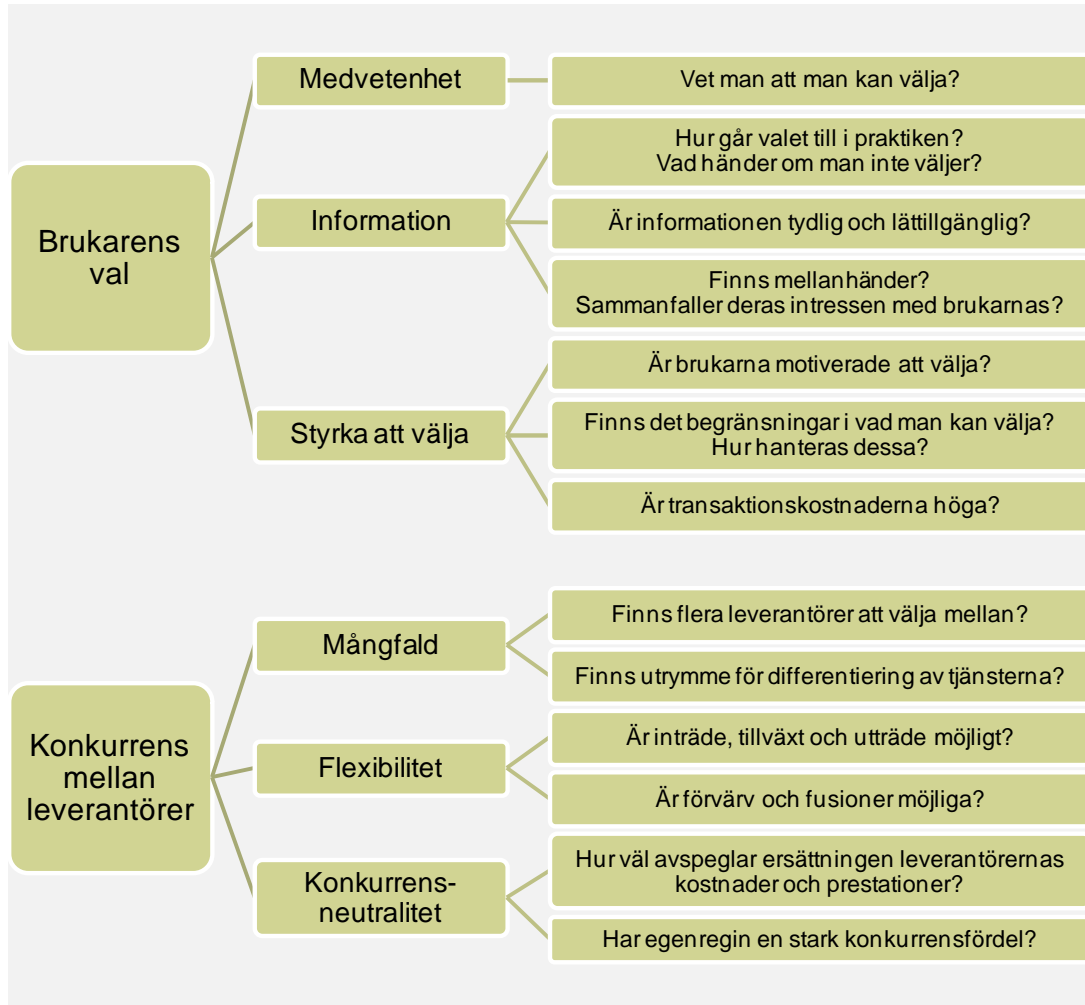
### 3.5 Analysmodellen – den fullständiga

För att återigen understryka betydelsen av ett helhetsgrepp kombinerar vi nu efterfrågesidan och utbudssidan i Bild 3.5 nedan.

För att ett valfrihetssystem ska kunna leverera det som lagstiftaren eftersträvar krävs att dessa grundläggande förhållanden är på plats. Om en eller flera delar saknas är det sannolikt att en valfrihetsreform inte kan ge medborgarna de fördelar som är möjliga. Med rätt förutsättningar, och tillräckligt med tid för utförarna och brukarna att lära sig spelreglerna på marknaden, har sannolikt valfrihetssystem en potential att leverera ökad kvalitet och bättre effektivitet i de flesta fall.

Det ställer samtidigt stora krav på kommunen eller landstinget. Med valfrihetssystem uppstår marknader på områden där tillsynsbehovet tidigare var ett helt annat. Alla de problem som konkurrens- och konsumentmyndigheter upplever på normala marknader kan också uppstå på välfärdsmarknader med valfrihetssystem enligt LOV. Det är därför antagligen en felsyn att valfrihetssystem skulle innebära en lättnad i tillsynsansvaret hos kommuner och landsting – tvärtom torde behoven för tillsyn öka, i synnerhet under de inledande åren. Däremot kan vi förvänta oss att egenregiverksamheten hos kommuner och landsting successivt kräver allt mindre resurser – dels för att en större del av uppgifterna tas över av alternativa utförare, och dels för att konkurrensen ger en drivkraft till att utföra dessa tjänster bättre och effektivare och ge medborgarna ännu bättre service än tidigare.

**Bild 3.5** Analysmodellen – Efterfrågesida och utbudssida



Källa: Copenhagen Economics. Bygger på OFT (2010a), sid 12.

## 4 Tillämpning – kommunal hemtjänst

Som ett test av analysmodellen anordnades en workshop i Konkurrensverkets regi med deltagare med lång erfarenhet av olika valfrihetssystem. Syftet var att pröva modellen i en seminariemiljö där deltagarnas olika perspektiv lyftes fram ordnat efter analysmodellens struktur. Som en del av workshopen diskuterades också modellens användbarhet för att få en heltäckande bild av förutsättningar och hinder för en kvalitetshöjande konkurrens i valfrihetssystem i Sverige.

Deltagarna hade alla lång erfarenhet av äldreomsorgsfrågor och representerade olika intressen. Brukarperspektivet företrädde av deltagare från Pensionärsorganisationer, företagarperspektivet av entreprenörer branschorganisationen Vårdföretagarna, kommunintresset företrädde av såväl politiker som tjänstemän inklusive en representant från Sveriges Kommuner och Landsting. Från Konkurrensverket deltog Per Jonsson och Maria Sandberg, och från Copenhagen Economics deltog Karl Lundvall och Christian Jervelund. Auditoriet var således väl lämpat att täcka in alla de vinklar som inbegrips i analysmodellen.<sup>4</sup>

Workshopen hölls under en halvdag den 5 juni 2012. Deltagarna fick alla tillfälle att studera analysmodellen i förväg (motsvarande kapitel 3 i denna rapport) och fick i uppdrag att förbereda sig för att presentera sin syn följande:

För att ett valfrihetssystem ska ge en kvalitetshöjande konkurrens, vilka är:

1. de två viktigaste förutsättningarna från *efterfrågesidan*?
2. de två viktigaste förutsättningarna från *utbudssidan*?

Varje deltagare gavs 5-10 minuter att oavbrutet presentera sin syn på dessa frågor.

Samtliga inspel dokumenterades - därefter valde seminarieledaren (Karl Lundvall) ut fyra ämnen som diskuterades på djupet. Deltagarna har i efterhand fått tillfälle att ge synpunkter på dokumentationen och de slutsatser som dras i denna rapport. *Chatham House rules* tillämpades, dvs. alla får fritt sprida informationen som kom fram vid mötet vidare, men individerna och deras organisationer åtnjuter full anonymitet.

I detta kapitel redogörs i avsnitt 4.1 för den inledande presentationen av deltagarnas syn på de största hindren på efterfråge- och utbudssidan, därefter ett referat från den fördjupande diskussion som utgick från dessa inspel. Vi går sedan igenom styrkor och svagheter i tillämpningen av analysmodellen i avsnitt 4.2 innan vi avsnitt 4.3 förslår en utvecklad variant av modellen för att bättre kunna identifiera och konkretisera skarpa förslag på åtgärder för att undanröja hinder för en kvalitetshöjande konkurrens inom valfrihetssystem.

---

<sup>4</sup> Deltagarna listas i Bilaga 1

## 4.1 De största hindren

Inläggen från de sju deltagarna uppvisade samstämmighet i grovt sett hälften av inläggen, men visade också på intressanta skillnader. I stort sett följde diskussionen analysmodellens struktur - i några fall kan det emellertid diskuteras om ett upplevt hinder har att göra med efterfrågesidan eller utbudssidan.

### 4.1.1 Efterfrågesidan

Vad gäller efterfrågesidan framkom i huvudsak följande.

#### Medvetenhet

Under rubriken *medvetenhet* hade få deltagare någon direkt uppfattning. Även om de flesta äldre med ett positivt biståndsbeslut blir informerade om valmöjligheten är det inte brist i fråga om kunskap som är något direkt hinder för att ett valfrihetssystem ska fungera.

#### Information

Under rubriken *information* framkom desto fler faktorer som bedömdes betydelsefulla. En kvalitetshöjande konkurrens förutsätter ju rättvisande information om de olika utförarnas kvalitet. Flera parametrar inom hemtjänsten i de flesta kommuner som kan tas för kvalitet är dessutom bestämda av kommunen, exempelvis vilka moment som ska ingå i tjänsten, hur lång tid dessa får ta och hur ofta de ska levereras. En kvalitetsjämförelse mellan olika utförare kan därför inte mäta sådana parametrar, utan måste fokusera på andra. Sådana kvalitetsindikatorer är emellertid en bristvara. Någon efterlyste en nationellt standardiserad kvalitetsindikator som skulle kunna vara fritt åtkomlig på internet, som en lösning på problemet.

Dagens kvalitetsindikatorer är svårtolkade, i vart fall för de flesta brukare. I vissa fall kan man även ifrågasätta deras legitimitet. Inte heller blir valet lättare av närvaron av en stor mängd olika utförare i storstadsområdena. Det kan innebära att egna erfarenheter och hörsägen blir, relativt sett, viktigare faktorer vid valet. Detta hänger samtidigt samman med att kvalitet är svåratt – den behovstillfredsställelse som en brukare upplever i hemtjänst ligger ofta till stor del i mötet mellan två människor, och inte i hur väl personalen städar, ordnar upp i kylskåpet, eller bistår med personlig hygien.

Förutom kvalitet är utförarens inriktning av stor betydelse för brukarens val. En önskan kan gälla att hemtjänstens personal behärskar främmande språk eller har kompetens om andra länders kulturella sedvänjor och bruk. Sådan differentiering hos utförarna kan ge högre behovstillfredsställelse hos vissa grupper av brukare utan att för den skull kvaliteten, i en objektiv bemärkelse, skulle skilja sig mellan olika utförare.

Kommunens uppföljning av hur de olika privata utförarna uppfyller uppställda kvalitetskrav är mycket viktig. Tyvärr brister den ofta i olika avseenden. Informationen till brukarna om kommunens uppföljningar är dessutom något som ofta saknas, men som kan anses relevant för brukare när de ska ta ställning.

En viktig informationsbärare till brukaren är biståndshandläggaren i kommunen. Denna har till uppgift att informera om möjligheten till valfrihet och vilka regler som gäller. Vidare ska information ges om vilka alternativen är och hur de skiljer sig. Informationen ska vara saklig, opartisk och relevant. Inte alla biståndshandläggare klarar idag denna uppgift. Många är överdrivet försiktiga vad gäller rådgivning, exempelvis om vilka brukarens behov är, och om vilken inriktning hos utförarna som skulle passa bäst. Denna försiktighet har ofta sin grund i att man inte vill riskera att anklagas för att "favorisera" någon viss utförare.

Själva valet av utförare infaller dessutom för många brukare vid en turbulent tidpunkt i livet. Man har kommit till en punkt där man inte klarar sig själv längre och där kommunen fattat ett biståndsbeslut. Många beslut ska tas inom en snäv tidsrymd och valet av utförare är ytterligare ett ställningstagande som ska fogas till raden av alla andra beslut som ska tas, och det är sällan det viktigaste. Många äldre känner sig inte riktigt redo för detta vid denna tidpunkt. Därigenom kan valfriheten ge en form av stress – vad händer om jag väljer fel? Förväntas jag välja bort något som är dåligt, eller är detta en möjlighet att välja något som är bättre?

Biståndshandläggarnas roll är i vissa fall en akilleshäla i valfrihetssystemet. I en del storstadsregioner byts de ofta, kompetensutvecklingen är ibland eftersatt och de är överdrivet rädda att göra fel. En hög personalomsättning bland biståndshandläggare kan upplevas som mycket negativt hos brukarna som värdesätter kontinuitet och relationer.

Ett förslag som diskuterades var att fråga brukare efter en viss period av hemtjänst om de skulle vara intresserade av att prova en ny utförare. Syftet skulle vara att stimulera till ökat intresse för kvalitetsfrågor och ökad potentiell kvalitetskonkurrens mellan olika utförare. Både brukare som gjort aktiva val och de som använt icke-valsalternativet skulle omfattas av denna fråga. Både för- och nackdelar med en sådan lösning diskuterades. Framförallt är det viktigt att frågan ställs på ett sätt som inte underminerar känslan av trygghet hos brukarna. En viktig sak att ta ställning till är också vem som skulle ställa frågan och hur den skulle formuleras.

Slutligen lyftes frågan om möjligheten att välja om, en s.k. "exit-möjlighet" för en brukare som inte är nöjt med sitt val. Det är viktigt att en brukare har goda möjligheter att göra om sitt val om denne av någon anledning inte är nöjd. Att välja om ska vara enkelt, gå snabbt och leda till ett minimum av omställningskostnader.

## Styrka att välja

Under rubriken *Styrka att välja* framkom några viktiga faktorer som många menade var huvudförklaringen till att relativt få brukare ändå väljer aktivt i kommunala valfrihetssystem för hemtjänst.

Motivationen är en huvudfaktor. Många upplever inte att det är lönt att jämföra alternativ och aktivt välja utförare. Skillnaderna är för små för att göra valet mödan värt. Dessutom är det i första hand personalen, och inte företagen, som avgör tillfredsställelsen hos brukarna. Valfriheten gäller ju företag, inte vilken personal som ska komma. Begränsningen i vad man kan välja är därför en viktig förklaring till att många inte finner det mödan värt att välja.

Kommunens styrning om vad som ska ingå i hemtjänsten sätter dessa begränsningar. Brukare vill typiskt sett ha valfrihet över *vad* som ska utföras och hur ofta, snarare än *vem* som ska göra det. I den meningen kan valfrihetsreformen i någon mening upplevas som missvisande. Verklig valfrihet gäller först när brukarna får bättre inflytande om vilka tjänster som ska ingå i hemtjänsterbjudandet.

Transaktionskostnader på denna marknad hos brukarna förefaller framförallt bestå av de personliga relationer som byggs upp mellan brukare och den personal som regelbundet besöker dem. Dessa relationer för med sig en rad fördelar för båda parter. De utgör ofta den enda dagliga kontakten med en annan människa. Med tiden lär sig personalen att bättre förstå vilka sociala behov som brukaren har och hur man bäst hjälper brukaren med dessa. Det för med sig att det är förenat med en stor olägenhet att byta utförare eftersom man då också byter den person som regelbundet kommit på besök. Byteskostnaden är därför hög. Konsekvensen är att brukare tenderar att välja utförare högst en gång – de vill sällan välja om. Dessvärre är intrycket att detta gäller även då brukaren kan ha objektivt giltiga skäl att faktiskt vilja välja om, vilket bromsar utvecklingen av kvaliteten på marknaden på sikt.

### 4.1.2 Utbudssidan

Vad gäller utbudssidan framkom i huvudsak följande.

#### Mångfald

Mångfalden har två dimensioner: dels antalet företag, och dels möjligheten för de olika företagen att kunna differentiera sina produkter och skilja sig från mängden för att på så vis kunna attrahera nya brukare.

Vad gäller antalet företag så är den regionala variationen betydande. För glest befolkade kommuner är förutsättningarna för mångfald av företag starkt begränsade till följd av ett tunt befolkningsunderlag. I gengäld är möjligheterna



desto större i storstadsområdena. I Stockholmsområdet finns säkert ett hundratal företag inom hemtjänst: Det leder till andra problem: det blir en omänsklig uppgift att skapa överblick för en brukare och välja rätt bland en sådan uppsjö av alternativ. Samtidigt uppvisar dessa marknader flera drag av omogenhet – många utförare är dåliga på att marknadsföra sig, på att växa och på att utveckla nya affärsmodeller. Med tiden kommer vi troligen att få se färre företag i storstadsområdena och fler i glesbygd i takt med att tjänsterna utvecklas.

Vad gäller differentieringen är denna i de flesta fall starkt begränsad av huvudmannens, dvs. kommunens, beställning och beslut om vad som ska ingå i den biståndsfinansierade hemtjänsten. Det finns goda skäl för en kommun att anpassa biståndsinsatsen till brukarens behov och kommunens äldrepolitik, samtidigt är det av vikt att skapa flexibla ramar för olika utförare att profilera sig inom. Denna avvägning är svår, men resultatet är inte alltid så lyckat. Möjligen är detta en övergående problematik som kan betraktas som en barnsjukdom hos många kommuners valfrihetssystem.

### Flexibilitet

Få workshopdeltagare anförde flexibilitetsdimensionen som ett viktigt hinder för en fungerande kvalitetshöjande konkurrens. För hemtjänst är inträdeshindren begränsade: personalens kompetens finns oftast väl tillgodosedd på de lokala arbetsmarknaderna, behoven av fysisk infrastruktur, som utrustning och lokaler, är begränsad eftersom tjänsten i huvudsak utförs hemma hos brukarna.

### Konkurrensneutralitet

När det gäller konkurrensneutraliteten ansåg deltagarna att dessa faktorer väger tungt. Det råder dock olika meningar om vad som är viktigast.

För det första anfördes det klassiska argumentet att konkurrensen mellan privata utförare och egenregi kontinuerligt löper risken att bli ojämn. Kommunal hemtjänst har flera möjligheter att undvika kostnader som privata utförare inte kan undvika, inte minst genom utnyttjande av kommunala lokaler och utrustning till en låg ersättning. Underskott inom egenregin kan alltid täckas medan privata utförare lever under ett permanent konkurshot. Det är därför helt avgörande att kommunen låter egenregin och beställarrollen separeras samt att redovisningen av egenregiverksamheten är transparent och inte tillåts gå med underskott. En annan fördel för egenregin som framfördes är själva varumärket – brukarna känner i regel väl till det kommunala alternativet. De privata utförarnas varumärken är desto oftare helt okända för målgruppen, vilket innebär en klar konkurrensnackdel.

För det andra anfördes en del skäl som motverkade en eventuell snedvridning av konkurrensen som gynnar privata utförare. Möjligheten att kunna sälja kompletterande tjänster är en sådan fördel. Det kan ge samordningsfördelar vilket pressar kostnaderna. En annan fördel är möjligheten att kunna verka i flera kommuner, vilket även det ökar de potentiella samordningsvinsterna.

För det tredje togs ersättningsmodellernas konstruktion upp. Från entreprenörshåll menar man att ersättningen ofta är för låg för att kunna finansiera en tjänst av hög kvalitet. Vidare saknas en tydlig koppling mellan levererad kvalitet och ersättningens nivå. Incitamenten till att öka kvaliteten hos privata utförare ligger därför inte i själva ersättningsmodellen, utan snarare i att attrahera fler brukare att välja dem. Eftersom andelen aktiva val är lågt kan det övervägas om inte kvalitet borde vara en parameter i bestämningen av ersättningen till privata utförare.

För det fjärde kan LOV-upphandlingarna, om de sköts dåligt, utgöra ett tydligt hinder för en kvalitetshöjande konkurrens. Kontraktens storlek bör bättre anpassas efter marknadens potential – förståelsen av vad som får leverantörer att satsa är inte sällan låg hos dessa upphandlare. Typiskt sett överskattar man intresset hos näringslivet att investera. Vissa upphandlingar är dessutom utformade på ett sätt som missgynnar små och medelstora företag genom att vara överdrivet detaljerade, svårtolkade och med höga kompetenskrav. Det motverkar en mångfald på marknaden och kan upplevas som negativt för konkurrensneutraliteten eftersom motsvarande krav sällan ställs på egenregin. Slutligen är också utrymmet för leverantörerna att utveckla egna lösningar i regel mycket begränsat – det är "kommunens mall" som gäller, avvikelser är sällan tillåtna. Det minskar innovationsutrymmet och möjligheterna för privata utförare att profilera sig och konkurrera med kvalitet.

För det femte togs osäkerhetsfaktorn upp – kommer valfrihetssystemet i kommunen att leva kvar under överskådlig tid? Kommer ersättningssystemen att ändras? Osäkerhet om de yttre förutsättningarna, inte minst införandet av ett valfrihetssystem, är ytterst ett politiskt beslut, vilket minskar investeringsviljan hos företagen. Till detta hör också den "kultur" som finns hos kommunen när det gäller att jämkas samman de alternativa utförarnas verksamhet med den som utförs i egenregin. Är valfriheten här för att stanna? Är privata utförare en historisk parentes eller ett bestående inslag i vår kommun? Förtroendet för huvudmannens inställning i dessa frågor har en avgörande betydelse för företagens beslut att träda in på dessa marknader.

#### Ytterligare faktorer på utbudssidan

Utöver dessa faktorer och deras inverkan på förutsättningarna för en väl fungerande konkurrens inom valfrihetssystemen tillkom några perspektiv som inte riktigt kunde placeras inom någon given kategori.

En sådan vinkel var att en valfrihetsreform kan fungera i den meningen att kvaliteten höjs även utan att några aktiva val görs i någon större utsträckning och utan att många nya utförare etablerar sig. Bakgrunden är att en valfrihetsreform vanligen genomförs tillsammans med en omfattande översyn av egenregiverksamheten vilket innefattar revision av effektivitet och kvalitet. Denna översyn har nästan alltid en positiv effekt i sig. Det är därför fel att betrakta valfrihetsreformer som inte ger ökat antal "aktiva val" som misslyckade – kvaliteten och behovstillfredsställelsen hos brukarna kan bli högre i alla fall.

En annan vinkel handlade om brukarnas förtroende för systemet som sådant. Om inte brukarna känner förtroende för systemet riskerar en valfrihetsreform leda till att valen görs av fel anledningar. Här spelar icke-valet en huvudroll – icke-valet måste hålla en hög kvalitet. Ett tryggt val hos brukarna ska handla om att välja något som är annorlunda och ännu bättre, och inte att välja bort något som från början är undermåligt.

Slutligen lyftes huvudmannens roll som tillsynsmyndighet fram. Nya utförare och nya lösningar för kända behov kräver, särskilt i början, en omfattande och ingående tillsyn. Uppställda kvalitetskrav måste följas upp. Sker inte detta gynnas de oseriösa företagen vilka på sikt kan konkurrera ut de seriösa företagen som följer uppställda krav.

Utan en effektiv tillsyn och med en låg andel aktiva val riskeras alltså en utveckling där konkurrensen leder till lägre snarare än högre kvalitet. Inte alla kommunala förvaltningar har muskler nog att bära denna tillsynsroll idag.

## 4.2 En reviderad modell

Det övergripande intrycket är att analysmodellen lyckades tillföra ett fungerande helhetsgrepp över vilka hinder som kommunala valfrihetssystem för hemtjänst står inför. Jag drar därför slutsatsen att modellen är användbar för analys av valfrihetssystem och förenlig med den underliggande ekonomiska teorin för dessa reformer.

En del invändningar mot modellen framkom under workshopen och senare efter närmare granskning av litteraturen på området. De främst är enligt min bedömning följande.

För det första saknas en klar definition av *målen* med vad framgång i ett valfrihetssystem egentligen innebär. Det bör vara tydligt att det inte är andel aktiva val som är målet utan den kvalitetshöjning som eftersträvas. Det kräver uppföljning före och efter reformens införande.

För det andra är *huvudmannens roll* inte alltid tydlig. Även om kommunen bestämmer de flesta av förutsättningarna på denna marknad, inte minst genom ersättningssystem, kompetenskrav, begränsningar i vilka tjänster som ska ingå i biståndsbeslut och geografiskt verksamhetsområde, informationsgivning till brukarna och så vidare, så saknar huvudmannen en "egen ruta" i modellen. Det kan leda till att man missar viktiga faktorer.

Slutligen saknas viss konkretion när det gäller formulering av *föreslagna åtgärder* samt identifiering av viktiga mottagare för dylika förslag. När de gäller förslag på åtgärder för att förbättra valfrihetssystemen måste därför modellen utvecklas.

Min slutsats av dessa invändningar är att modellen är användbar, men att några av begreppen måste breddas, framförallt på utbudssidan. Jag ser två konkreta breddningar på utbudssidan:

1. *Mångfald* i modellen måste inbegripa de förutsättningar som avgör företagens investeringsvilja att delta i ett valfrihetssystem. Det kan innefatta faktorer såsom kommunens långsiktighet, "kultur", samt tillgång på produktionsfaktorer.
2. *Konkurrensneutralitet* måste breddas till att även innefatta huvudmannens tillsynsroll. Konkurrensneutralitet, oaktat diskussionen om vilken sida som har flest fördelar, måste även innefatta frågan om lika konkurrensförutsättningar mellan privata företag. Oseriösa företag ska inte ha en kostnadsfördel genom att underprestera i termer av kvalitet och systematiskt avvika från uppställda och avtalsreglerade grundkrav vad gäller kvalitet. För att detta ska vara möjligt måste huvudmannens tillsynsroll prioriteras och ingå under detta begrepp i modellen.

I den reviderade analysmodellen nedan har dessa synpunkter beaktats, se Bild 4.1.

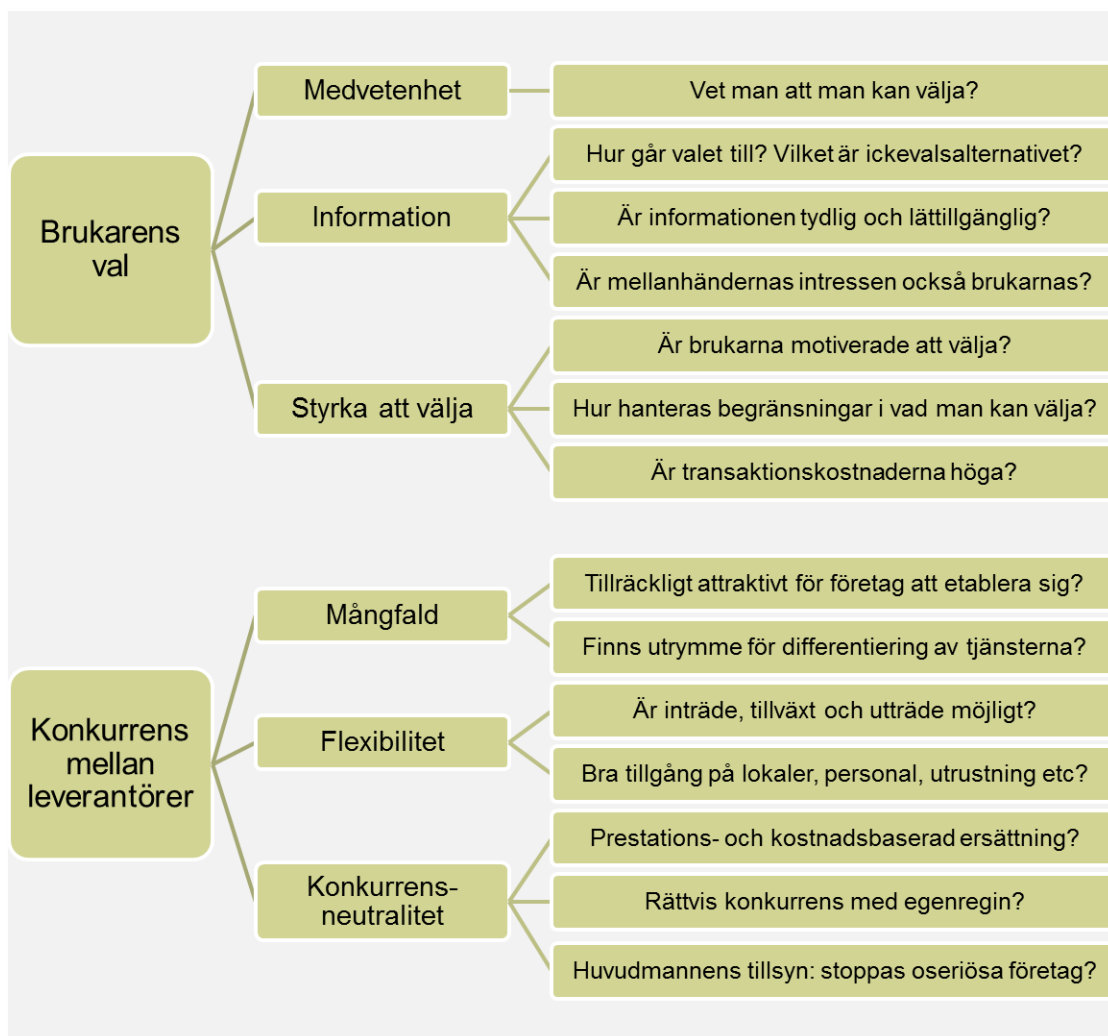
Huvudstrukturen består – däremot har formuleringarna i exempelfrågorna justerats mot bakgrund av diskussionen ovan. Flest ändringar gäller utbudssidan.

Förutsättningarna för mångfald lyfts fram, vi undersöker nu om det är tillräckligt attraktivt för företagen att etablera sig inom ett valfrihetssystem. Häri ingår frågan om hur upphandlingarna utformas, hur långsiktig kommunen är och vilken kultur som råder när det gäller synen på alternativen inom traditionella välfärdssektorer där kommunen tidigare haft monopol.

Produktionsfaktorerna roll förtydligas - vi ställer frågan hur bra tillgången är på lokaler, kompetent person och annan nödvändig utrustning. Frågan om konkurrensneutraliteten breddas – är den rättvis? Notera att svaret på frågan kan gå i båda riktningarna.

Slutligen lägger vi till en ny box om tillsynen. Är den tillräckligt skarp för att sälla bort oseriösa företag? Kan man tryggt lita på att huvudmannen tar sitt ansvar och garanterar en trygg lägstanivå som håller hög kvalitet? Ytterst är detta en helt avgörande förtroendefråga för valfrihetssystemet som helhet.

Bild 4.1 En reviderad analysmodell



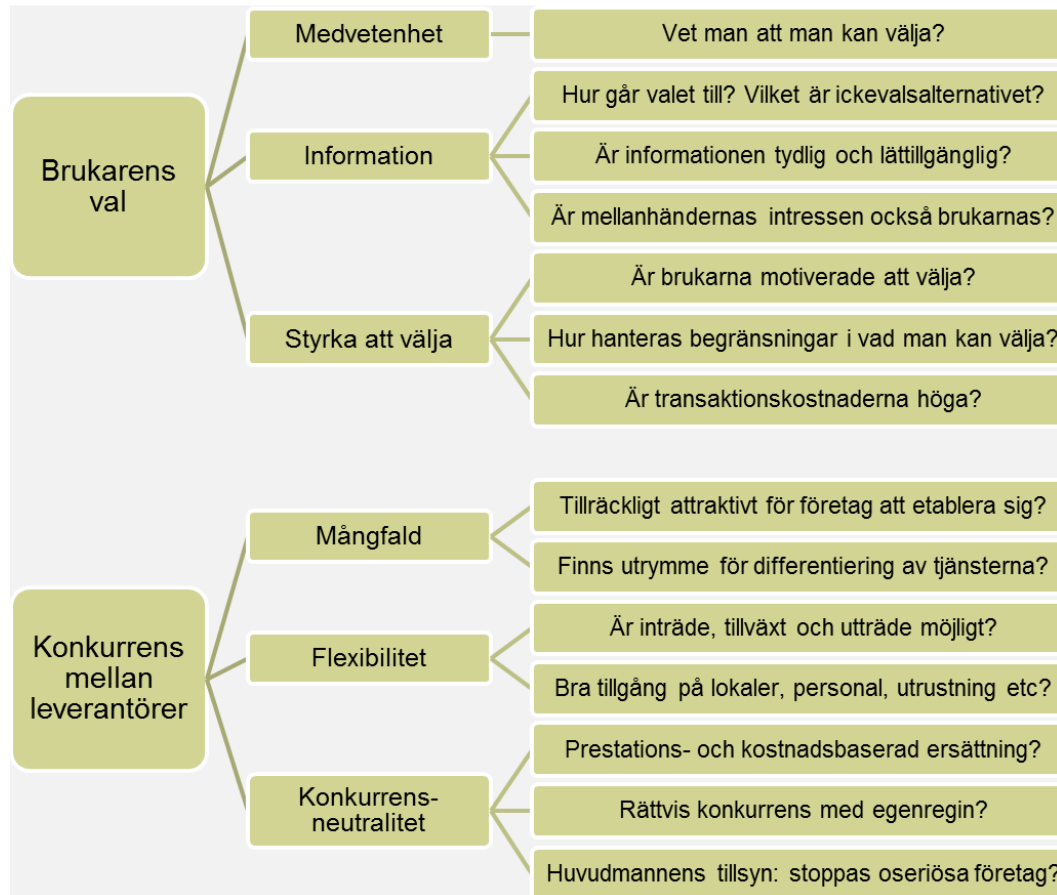
Källa: Copenhagen Economics. Bygger på OFT (2010a), sid 12..

### 4.3 Hur kan analysmodellen användas för policyformulering?

En svaghet med analysmodellen som identifierades ovan är att den är otydlig vad gäller identifiering av policyåtgärder för att komma tillrätta med identifierade problem. En möjlig förbättring av modellen är därför att lägga till en enkel tvåfältsmatris åt höger med angivande av "problem" och "åtgärd". Ett sådant tillvägagångssätt kan öka träffsäkerheten och tydligt koppla åtgärds paket till specifika problemområden.

Ett exempel presenteras i Bild 4.2 nedan. De formulerade problemen och åtgärderna ska endast ses som en illustration av hur analysmodellen skulle kunna användas för policyformulering. Det som saknas i dess nuvarande form är mottagare, som skulle kunna vara kommun, eller en funktion inom en kommun såsom upphandlingsfunktionen eller biståndshandläggarfunktionen. Det kan också vara staten i sin tillsyns- och stödroll. För några åtgärder kan det övervägas att involvera andra intressenter, såsom brukarrepresentanter eller företagens branschorganisationer.

Bild 4.2 Analysmodellen – Efterfrågesida och utbudssida



Problem	Åtgärd
<ul style="list-style-type: none"> <li>Dålig kunskap</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Förbättrad information</li> <li>Nya informationsvägar</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Okunskap om ickevalet</li> <li>För låg kvalitet på ickevalet</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Undvik egenregi vara ickevalsalternativ</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Brist på kvalitetsjämförelser</li> <li>Brukare vet inte sina behov</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Bättre jämförelser</li> <li>Bättre stöd från BH om behoven</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Passiva biståndshandläggare</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Kompetensutveckling av BH</li> <li>Uppgradera BHs status och roll</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Inte lönt att välja aktivt</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Tillåt större grad av profilering</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Leverantörer hårt styrda</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Tillåt större grad av profilering</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Brukare lider av personalbyten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Introduktionsprogram</li> <li>Bättre överlämningsrutiner</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>För liten marknad</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Generösare koncessioner</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Leverantörer hårt styrda</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Tillåt större grad av profilering</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Höga kompetenskrav</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Bättre balanserade krav</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Krav på i upphandling</li> <li>Brist på rätt insatsvaror</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Krav på utrustning etc proportionerliga</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Kvalitet belönas inte</li> <li>Ersättningen täcker inte kostnaderna</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Inför tydliga kvalitetsincitament</li> <li>Check på kostnadstäckning</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Egenregin går med underskott</li> <li>Privata utförare har andra fördelar</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Interrevision och transparens</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Svag tillsyn – oseriösa stoppas inte</li> <li>Kostsamt att leva upp till kraven</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Satsas på tillsyn när reformen är ung</li> <li>Tydlig kommunikation med leverantör</li> </ul>

## 5 Internationell utblick

Erfarenheterna från andra länders valfrihetssystem sammanfattas här mot bakgrund av den analysmodell som tagits fram i föregående två kapitel. Även om omständigheterna och omgivningarna skiljer sig åt mellan länder finns viktiga likheter som är värdefulla att beakta i analysen av de svenska systemen för valfrihet.

I nästa avsnitt sammanfattas några viktiga studier vilket ger en bild av de viktigaste perspektiven på efterfråge- respektive utbudssidan för att skapa en kvalitetshöjande konkurrens. Vissa av dessa studier innehåller i sig litteraturöversikter som innefattar många olika länder. I avsnitt 5.2 diskuteras vilka slutsatser vi kan dra av dessa studier av relevans för tillämpningen av analysmodellen.

### 5.1 Några viktiga studier av valfrihetssystem

Vi delar in våra observationer från studierna i enlighet med vår modell, dvs. i en efterfråge- och en utbudssida.

#### 5.1.1 Efterfrågesida

Valfrihetssystem är införda i en rad länder såväl inom som utanför EU och har en klar slagsida mot olika former av vård och utbildning. Även arbetscoaching förekommer.

Förutom OFT:s studie (2010b) har ingen studie mig veterligen tillämpat någon analysmodell som liknat den som utarbetades ovan.

Från efterfrågesidan är analysen av informationens roll ett centralt element i stort sett alla studier. Men det är inte endast tillgången och kvaliteten på informationen som är betydelsefull, även valsituationen och mottagarnas receptivitet har betydelse. Även om brukare *har* tillgång till rätt information är det långt ifrån säkert att de faktiskt *agerar* utifrån denna tillgång. *Hur* informationen utformas, *vem* som förmedlar den och *hur* valet mellan alternativen arrangeras har stor, men ofta förbisedd, betydelse (OFT 2010b).

Medvetenheten om valmöjligheten når inte högre än omkring hälften av alla brukare i de studier OFT genomfört i Storbritannien i fem olika sektorer. Andelen förefaller emellertid öka över tid. Ett valfrihetssystem förefaller med andra ord kräva tid för att "sätta sig".



Ett försök av den engelska hälsomyndigheten NHS att göra kvalitetsinformationen tillgänglig gällande sekundärvård<sup>5</sup> innehöll en rad relevanta parametrar såsom renlighet, förekomst av MRSA-infektioner, dödlighet, olika mått på hur väl behandlingarna fallit ut, och så vidare. Trots detta uppgav endast 5 procent av brukarna att de aktivt använt denna information i sitt val av vårdgivare. Över hälften förlitade sig istället på sin läkares råd samt förslag från vänner och anhöriga. Den understryker hur viktigt rykte och hörsägen är när det gäller aktiva val inom hälsoområdet.

Även om NHS hemsida innebar ett stort steg framåt när det gäller att tillgängliggöra kvalitetsinformation om olika vårdgivare insåg man snart att man överskattat mottagarnas förutsättningar att kunna tillgodogöra sig informationen på ett systematiskt och rättvisande sätt. Man prövar nu olika vägar för att sammanfatta uppgifterna till enklare och direkt jämförbara index.

Även bland läkare finns en preferens för att använda hörsägen och erfarenheter från andra kollegor och vänner som grund för råd om vilken vårdgivare som deras patienter ska välja konstaterar OFT. En delorsak till detta är en viss misstro mot statistiken.

Om denna misstro har något korn av sanning, kan det skapa en risk för perversa incitament – om utförare optimerar sin prestation givet en ofullständig samling kvalitetsparametrar riskerar övriga kvalitetsdimensioner att bli lidande. Den mätbara kvaliteten skulle därmed "kannibalisera" på den omätbara kvaliteten, vilken kan ge negativa konsekvenser på sikt.

En annan möjlig konsekvens av ofullständigt jämförande kvalitetsdata är att brukarna istället koncentrerar sig på andra, för samhället mindre värdefulla, aspekter: "if the data on clinical quality is poor, patients may place undue weight on hospitals' 'hotel facilities', so that hospitals compete by diverting resources away from clinical activities and toward hotel competition" (Mukamel *et al* 2002).

Det finns en tydlig social variation i valbeteendet hos brukare: de med lägre utbildning, lägre inkomst och som är äldre, väljer vårdgivare i mindre utsträckning än övriga. Enkätstudier har visat att patienter som blev erbjudna att välja var mer benägna att resa till sjukhus utanför närområdet än de som inte blev det (OFT 2010b).

I studien om skolval i Storbritannien konstaterar OFT (2010b) att i vissa stadsdelar i London och Birmingham får färre än 60 procent av föräldrarna i genom sitt förstahandsval. Det ställer stora krav på valfrihetssystemens konstruktion när det gäller att hantera en kvalitetskonkurrens när valmöjligheterna begränsas starkt.

---

<sup>5</sup> Eng. *secondary care*, med det menas den specialistvård på sjukhus och andra inrättningar dit allmänläkarnas (GP) remitterar sina patienter för specialiserad vård.

I Storbritannien används olika lösningar på detta problem, vanligen någon form av allokeringsprincip baserad på var eleverna bor. Det har fått konsekvenser på andra marknader, såsom bostadsmarknaden. Huspriserna har stigit med upp till 10 procent mer i områden med de mest populära skolorna till följd av att föräldrar i högre utsträckning valt att bosätta sig där för att öka sannolikheten att deras barn kommer in på de föredragna skolorna.

Motivationen är en annan viktig faktor, särskilt i andra områden än skolan. I OFTs studie om valfrihetssystemen för arbetslöshetscoacher är detta en huvudpunkt. Många långtidsarbetslösa är desillusionerade efter att misslyckats under en längre tid med att återgå till arbetsmarknaden. Det kan såväl handla om bristande självförtroende som olika grad av håglöshet eller ren depression. Samtidigt kan denna känsla, enligt OFT, också vändas till något positivt med rätt hjälp och stöd (OFT 2010b).

Lokalisering, bemötande av personalen och till och med lokalernas kvalitet har visats ha viss betydelse för arbetslösas val av coacher. En risk med detta är emellertid att fokus flyttas bort från utförarnas förmåga att ge en effektiv arbetscoaching som leder till återgång i arbete. Det kan leda till att kvalitetskonkurrensen försvagas. Det kan behöva motverkas genom andra åtgärder, exempelvis genom att göra ersättningssystemet tydligt prestationsbaserat eller att införa konkurrens om de offentliga kontrakten.

Skolvalet i andra länder visar på liknande problem. Schneider och Buckley (2002) kartlägger de viktigaste grunderna när föräldrar väljer skola i USA. Det som föräldrarna intresserar sig mest för är sammansättningen bland studenter, följt av lokaliseringen och därefter skolans resultat mätt som elevprestationer. Slutsatsen är att etnisk sammansättning är en avgörande faktor i valet av skola. Valfrihet kan därmed ge en ökad segregation. Och om valet sker till övervägande del på andra premisser än kvalitet motverkas det förändringstryck mot bättre undervisning som var reformens syfte. Liknande resultat har även framkommit i Chile (Kastberg 2011).

Om vi rör oss utanför skolans område finns även där en ganska bred empirisk litteratur. Att kundnöjdheten skiftar mellan olika hemtjänstleverantörer visas klart i studier från Danmark och Finland (SFI 2008). Få av brukarna i studierna anser dock, paradoxalt nog, att ett eventuellt byte till en annan leverantör skulle innebära en höjning av kvaliteten på tjänsten. På Irland har avsaknaden av nationella riktlinjer kring kvalitetskontroll, utvärdering och lämplighet resulterat i stora lokala variationer hos hemtjänstföretagen i närområdet.

En vanlig slutsats är att brukaren har svårt att ta till sig information om själva kundvalssystemet och de utförare som brukarna har att välja mellan. Informationsmaterialet upplevs i flera studier som alltför omfattande varför det är svårt att urskilja skillnader mellan utförarna. Möjligheter att ta till sig information

påverkas dessutom av brukarens hälsa och den situation som brukaren befinner sig i vid själva valtillfället.

Studier ger olika indikationer på hur aktiva äldre är att välja utförare. Vad som framgår är att omkring en fjärdedel inte hade klarat av att välja utan hjälp och delaktighet av biståndsbedömaren själv. Generellt är faktiska byten när det gäller äldrevård och särskilt hemtjänst relativt lågt. Svensson (2010) rapporterar att få brukare i hemtjänsten byter utförare, endast omkring en av tio. Fem månader efter den danska kundvalsreformen hade endast fem procent valt en privat utförare - ett år senare var andelen 16 procent. Då försöksverksamhet med kundval infördes i Oslo 2003 valde efter en övergångsperiod drygt tio procent en privat utförare. Efter knappt 1,5 år med kundval hade ca 15 procent en privat utförare i de två stadsdelarna (SFI 2008). Erfarenheterna från början av 2000-talet visade att det var få brukare i hemtjänsten som hade bytt utförare i Sverige (Edebalk & Svensson, 2005). Även en senare studie visar att andelen byten är få och som högst sex-nio procent (Sveriges Kommuner och Landsting, 2009a).

Det verkar alltså vara normalt att relativt få väljer privata utförare då ett kundvalssystem är nytt. Ännu färre byter utförare efter det att de redan valt en gång. Det alltså framför allt nya brukare som i störst utsträckning utnyttjar valfrihetssystemen.

Det finns flera orsaker till varför valfriheten inte utnyttjas i högre utsträckning. Att byta innebär en kraftansträngning och känns osäkert. Att brukarens befinner sig i en beroendeställning till personalen kan utgöra ett hinder. Med ökat vårdbehov och ökad vårdtid kan känslomässiga hinder mot att byta personal uppstå. Valsituationen är sannolikt av stor betydelse för viljan och motivationen att genomföra ett aktivt val av vårdgivare när det gäller äldreomsorg och inte minst hemtjänst. Vissa studier pekar på att brukare behövt göra sina val av utförare i samband med utskrivning från sjukhuset – i en situation då det kan vara svårt att ta till sig ny information och då en rad andra val samtidigt ska göras.

Informationens roll, vid sidan av brukarnas förutsättningar att kunna tillgodogöra sig information, är centrala teman i de flesta studier på området (Kastberg 2010). Hörsägen och egna erfarenheter är en viktig informationskälla, men är kostsam om antalet alternativa utförare är många. Om informationen präglas av överdriven kvantitet och komplexitet, samtidigt som en mångfald av utförare och vårdlösningar är tillgängliga, kan brukare som tidigare inte haft för vana att jämföra olika utförare med varandra få svårt att välja rätt. Det grundläggande kravet på att informationen ska vara jämförbar tillgodoses långt ifrån alltid enligt flera studier.

En litteraturöversikt om informationens betydelse för aktiva val hos patienterna har genomförts av Fung *et al* (2008). Något förvånande finner de att *mer* information om producenternas resultat inte har något tydligt positivt samband med *förbättringar* inom verksamheten. Visserligen framkom att tillgängliggörande av information

kan stimulera kvalitetsutvecklingen något, men samma positiva effekt kunde inte särskiljas för andra faktorer, såsom säkerhet, effektivitet och patientfokusering.

En möjlig förklaring, i vart fall vad gäller amerikanska förhållanden, är att den tillgängliga informationen inte användes i någon större utsträckning (Lieberman och Schneider (2001)). Detta förklaras i sin tur av att brukarna sällan uppfattade att de olika vårdalternativen skilde sig åt i någon betydande utsträckning. Det fanns även mönster som pekade på att brukare kunde välja utförare med sämre kvalitet och högre kostnader, givet att de kompletterande erbjudandena höll en högre standard.

Inom engelsk hälso- och sjukvård har man iakttagit en möjligen oväntad effekt av informationsinsatser. Tillgängliggörandet av informationen ledde till ett slags tunnelseende där för mycket fokus lades på själva jämförelsetalen. Andra aspekter mer eller mindre förbisågs. En slutsats var att sådan information kunde urholka allmänhetens förtroende och demoralisera personalen hos utförarorganisationen (Mannion *et al* 2005).

Ett genomgående tema i litteraturen, trots svårigheterna med att få valfrihetssystemen att fungera som tänkt, är att brukare nästan alltid fäster ett värde vid valfrihet, även om man inte väljer utförare aktivt. *Möjligheten* att kunna välja (och välja om) ger brukaren en känsla av större inflytande eftersom den ger en *exit*-möjlighet. Det är troligt att denna form av potentiell konkurrens också är positiv för utvecklingen av en kvalitetshöjande konkurrens.

I några länder i Europa finns valfrihetssystem inom äldrevård som baseras på olika former av kontantprinciper – brukarna får då välja mellan exempelvis hemtjänst i offentlig regi, eller privat regi med hjälp av kontant ersättning. Graden av öronmärkning till vad dessa pengar får användas till varierar, men typiskt för dessa system är att familjen har en större roll än i Sverige för att ta hand om de äldre. De flesta studier rapporterar om positiva effekter av sådana lösningar, inte minst vad gäller brukarnas tillfredsställelse över att "få hålla i plånboken" och ha viss makt över *vad*, och *när*, och *hur*, olika biståndssysslor ska utföras. Ett sådant system öppnar också upp för olika former av kringtjänster privata utförare kan erbjuda brukarna.

En lärdom av detta är att de ramar som huvudmannen sätter är avgörande för utvecklingen av en marknad med privata utförare inom äldrevård som kan erbjuda något annorlunda än det som redan tillhandahålls av egenregin. Frågan är hur noga tjänsterna ska bestämmas och specificeras av huvudmannen – ett alternativ är att biståndsbeslutet ska innefatta en *tidsram* som brukaren fritt kan disponera till det som för dagen anses mest behövligt. Det kan vara ett sätt att inte bara öka utrymmet för privata utförare att profilera sig, utan också ge högre delaktighet och motivation hos brukarna.

Uppmärksammat i litteraturen är även behovet av stöd i själva valsituationen. Tillgängliggörande av informationen är i sig inte alltid tillräckligt – en brukare

måste också ha sparring när det gäller att matcha sina behov mot de alternativ och möjligheter som ett valfrihetssystem representerar. Inte minst gäller detta när olika vårdbehov ska koordineras på ett effektivt sätt. Erfarenheterna från Japan och Holland med personliga ombud för personer med rätt till olika former av äldreomsorg brukar lyftas fram i dessa sammanhang. Det är helt avgörande att sådant stöd är opartiskt och fungerar katalytiskt för en kvalitetshöjande konkurrens mellan olika utförare.

Även hur själva valsituationen är utformad torde ha stor betydelse, exempelvis om valet är obligatoriskt eller frivilligt för brukaren, och valfriheten inbegriper *vad* som ska levereras eller endast *vem* som ska göra det. Kunskapen om sådan form av *framing* är begränsad i de studier jag har sett hittills.

Ett lysande undantag är emellertid det försök som genomfördes för några år sedan i Storbritannien, det så kallade *London Patient Choice Project*. I projektet kontaktades patienter som hade stått i olika vårdköer en lång tid med telefon eller brev med ett erbjudande om att välja annan utförare där väntetiden kunde kortas. De erbjöds även stöd med praktiska arrangemang och fick möjlighet till en fortlöpande personlig kontakt för stöd. Två tredjedelar av de tillfrågade patienterna nappade på erbjudandet och bytte vårdgivare (Bevan 2010). Detta trots att hela denna grupp hela tiden haft möjlighet att genomföra detta byte på egen hand – allt som behövdes var alltså rätt stöd vid rätt tidpunkt. Detta illustrerar tydligt valsituationens betydelse och vilken roll en stödperson kan ha.

### 5.1.2 Utbudssidan

När det gäller utbudssidan är de ovan refererade studierna inte lika detaljerade. Den mest systematiska genomgången är alltså OFTs genomgång som tidigare refererats (OFT 2010b).

För val av vårdgivare listas en rad viktiga inträdeshinder på marknaden:

- *Tillgång till en lämplig fastighet* – ett sjukhus ställer stora krav på utrymme och detaljplaneläggning enligt lokala byggnadsföreskrifter. En process som tar tid och är kostsam.
- *Rekrytering av personal* – inte alltid helt lätt i glesare bebyggda delar av Storbritannien.
- *Höga kostnader* förenade med etablering som inte har något alternativvärde, så kallade *sunk costs*. Dessa ökar risken vid etablering och kan ligga tungt i kostnadskalkylen för en potentiell ny aktör.
- *Rykte*. Eftersom hörsägen och allmänna omdömen om läkare och sjukhusföretag spelar stor roll i valet har en aktör med obefintligt, eller dåligt, rykte en klar konkurrensnackdel.

Trots dessa hinder har utvecklingen visat på en del positiva resultat med en ökad mångfald. Något som särskiljer denna marknad från andra är att utträde har varit

ovanligt samtidigt som inträde har varit påtagligt. Resultatet är en tydlig överetablering i en del fall.

Att det är svårt att stänga ett olönsamt sjukhus har flera orsaker, inte minst politiska. De patienter som skulle drabbas representerar en stor politisk maktfaktor för de folkvalda. Istället för nedläggning sker istället andra förändringar, såsom korssubventionering mellan lönsamma och olönsamma vårdställen, personalförändringar, nedläggning av vissa funktioner eller avdelningar, och så vidare. Att *exit* från en marknad försvåras på detta sätt är en egenhet som skiljer denna marknad från andra och kan vara negativt för utvecklingen av en kvalitetshöjande konkurrens. Viss flexibilitet menar dock OFT ändå har vuxit fram, främst buren av de nya privata entreprenörernas intåg på marknaden.

Omkring tio nya aktörer per år trädde in på marknaden för sekundärvård under de första åren av reformen. Därefter accelererade inträdestakten till uppemot 70 stycken per år under de senaste åren. Denna utveckling stimulerades av ansvariga myndigheter och sågs som ett viktigt led i att minska köerna. Parallellt med denna strategi satte huvudmannen NHS upp explicita kvalitetsmål i syfte att höja och säkerställa en hög kvalitet. Inrättningar som fick anmärkningar visades upp offentligt enligt principen *name and shame*.

Samtidigt infördes ett ersättningssystem med en tydlig koppling till vårdresultat, den så kallade *payment by results*-modellen. I PBR-systemet sker betalning till sjukhus "per-activity-basis" med en kostnadsbaserad prissättning för olika tjänster i olika delar av landet. Eventuell vinst får sjukhuset själv behålla, vilket ökar incitamenten att ta in fler patienter och korta ned väntetider.

Ett potentiellt problem med PBR är russinlockandet, på engelska *cream skimming*, där vårdgivarna försöker välja ut de patienter som är billigast att åstadkomma positiva resultat med, vilka därigenom ger bäst ersättning. Dessa farhågor har däremot i stort sett kommit på skam, främst eftersom ersättningssystemet med framgång lyckats identifiera olika patientkategorier och deras associerade behandlingskostnader, samt att det finns en skyldighet hos vårdgivare att behandla alla de patienter som uppsöker dem.

Sammantaget innebar förändringarna en klar förbättring jämfört med tidigare styrsystem där pris var en primär konkurrensfaktor vilket ledde till långa väntetider och bristande kvalitetsutveckling (OFT 2010b).

Detta tydliggör ersättningsmodellernas och kvalitetsstyrningens roll för valfrihetssystemen när det gäller sekundärvård i Storbritannien.

Denna slutsats stöds också av den analys som OFT presenterar rörande valfrihetssystem för arbetslöshetscoaching i Storbritannien. I de pilotprojekt som genomfördes rönne upplägg med stor flexibilitet för utförarna vad gäller anpassning till individernas förutsättningar större framgång än de upplägg som

tidigare varit legio. Detta skedde i kombination med en starkt prestationsbaserad ersättningsmodell.

Ersättningsmodellernas utformning är många gånger avgörande för kvalitetsutvecklingen. Om ersättningen är för låg kan kvaliteten bli lidande till följd av hög personalomsättning vilket i sin tur beror på hög personalomsättning (Arksey & Kemp 2008). Ett valfrihetssystem ger heller inte utförare incitament att skapa nya tjänster om inte ersättningsmodellen tillåter och skapar incitament för det. Ytterst är detta ett politiskt beslut.

En annan viktig fråga vad gäller utbudssidans dynamik när det gäller att svara på förändrade efterfrågemönster handlar om förutsättningarna för expansion och i viss mån även kontraktion. För skolvalet är detta en fråga som visat sig särskilt betydelsefull. I flera fall ser man tydliga tecken på att populära skolor har svårigheter med att expanderas verksamheten för att kunna svara på en ökande efterfrågan (OFT 2010b).

Det har dels interna och dels externa orsaker. För det första vill inte alltid ledare av populära skolor att alltför många ska få möjlighet att komma in – då minskar ju känslan av exklusivitet och särskillnad, vilket inte sällan utgör en viktig förklaring till deras popularitet från början. För det andra kan frånvaron av kvalificerade lärare och andra produktionsfaktorer, såsom lokaler, utgöra en begränsning.

Resultatet blir att en stor andel av gjorda förstahandsval inte kan realiseras. Dessa elever får då istället söka sig till sina andra- och tredjehandsalternativ istället. Det betyder att skolor med sämre kvalitetsutveckling fortfarande får sin beskärda andel av elever och inte lämnar marknaden. Valfrihet under sådana förutsättningar underminerar därigenom delvis förutsättningarna för en kvalitetshöjande konkurrens i den meningen att de bästa inte kan växa sig större och att de sämsta inte tvingas lämna marknaden (OFT 2010b). Skolmarknaden kan därför inte förväntas fungera som en "vanlig" marknad – kvalitetsutvecklingen kan behöva tillgodoses med andra medel, såsom kvalitetsrevision, skärpt tillsyn och prestationsbaserad ersättning.

Denna tendens är inte unik för skolvalet. Överlag förefaller inte dåliga enheter inom valfrihetssystem slås ut i någon större utsträckning. Normalt brukar ett införande av valfrihetssystem leda till att det strömmar till ett flertal nya alternativa producenter, utan att det motsvaras av någon nedläggning i samma utsträckning (Kastberg 2010).

## 5.2 Vilka slutsatser kan dras av andra länders erfarenheter?

Erfarenheterna från andra länder är breda och pekar på en ganska heterogen bild av problem och möjligheter med valfrihetssystem. En övergripande reflektion är att valfrihetssystem i regel har potential att vara kvalitetshöjande, bara marknaden bär, men att framgången bestäms av några kritiska faktorer.

De faktorer som jag vill lyfta fram i denna internationella utblick är följande.

För det första är det helt tydligt att de flesta problem har sin grund i *fel incitament* har skapats. Det kan gälla fel incitament från ett efterfrågeperspektiv, såsom att utförarna inte tillåts variera sitt tjänsteutbud vilket gör att valet inte representerar något som betyder något för brukarna. Det kan även gälla fel incitament för leverantörerna så att det inte lönar sig att leverera kvalitet, antingen eftersom ersättningsmodellen är felkonstruerad, att kraven på leverantörerna är onödigt begränsande och därmed kontraproduktiva, eller att egenregin subventioneras så att investeringar i kvalitetshöjning och expansion av verksamheten inte ger någon företagsekonomisk mening. Oavsett vad orsaken är så är således min första slutsats följande: varje valfrihetssystem måste utformas så att brukare *har* incitament att aktivt välja kvalitet och att leverantörer *har* incitament att aktivt satsa på sådan kvalitet som bäst tillgodoser brukarnas behov. Denna, till synes, enkla insikt verkar i några av de fall som omnämnts ovan ha saknats hos arkitekterna bakom vissa valfrihetssystem.

För det andra är själva utformningen av *valsituationen* för brukaren helt avgörande för om det kommer att göras några aktiva och medvetna val överhuvudtaget. Att tvingas välja vid "fel" tillfälle ger ett dåligt utfall. Att istället inbjudas att välja när man är redo, har tid samt har egna såväl som andras erfarenheter att luta sig tillbaka mot, förbättrar förutsättningarna för framgång avsevärt. Detta är kärnan i det som OFT refererar till som *framing* menar jag, men som de inte utreder på djupet. Här behövs dessutom mer forskning.

För det tredje kräver valfrihetssystem med en uppsjö av utförare en hög ambitionsnivå hos huvudmannen vad gäller *tillsyn*. Det saknas inte sällan beredskap och i viss mån också kompetens hos huvudmannen att axla denna uppgift. Även om uppgiften ingalunda är ny är den i vart fall förändrad. Sällan förefaller den därtill tas på tillräckligt stort allvar. Fusk måste vara förenat med en överhängande risk för *name and shame* och skadeståndsskyldighet. Så länge fusk lönar sig kommer oseriösa företag att lockas till dessa marknader. Så länge fusk lönar sig kommer dessutom oseriösa företag ha en konkurrensfördel jämfört med de seriösa. Återigen, detta är en fråga om incitament.

För det fjärde, slutligen, huvudmannen måste ge *tillräckligt med utrymme* för leverantörer att *finna nya vägar och nya lösningar* på hur man bäst möter brukarnas behov. För hårt ställda krav på *hur saker och ting ska utföras* snarare än *vad tjänsterna ska uppnå* kommer att lägga en allvarlig hämsko på utvecklingen av kvaliteten, och i slutändan nya tjänster och nya företag.



## Referenser

- Edebalk P. G. och M. Svensson (2005), *Kundval för äldre och funktionshindrade i Norden Konsumentperspektivet*, Temanord 2005:507, Nordiska ministerrådet
- Konkurrensverket (2009), Uppföljning av vårdval i primärvården. Förutsättningar och hinder. Delrapport 1
- Konkurrensverket (2010a), Vilken utformning av vårdvalssystem ger mest nyetableringar – Erfarenheter från valfrihetsreformen inom primärvård.
- Konkurrensverket (2010b), Uppföljning av vårdval i primärvården. Landstingens vårdvalssystem och erfarenheter. Delrapport 2
- Konkurrensverket (2011), Uppföljning av vårdval i primärvården. Valfrihet, mångfald och etableringsförutsättningar. Slutrapport
- Konkurrensverket (2012a), *Kommunernas valfrihetssystem – så fungerar konkurrensen*, KKV 2012:1
- Konkurrensverket (2012b), *Val av vårdcentral. Förutsättningar för kvalitetskonkurrens inom valfrihetssystemen*, KKV 2012:2
- Konkurrensverket (2012c), *Att skapa likvärdiga villkor Landstingens ekonomiska redovisning av sina vårdcentraler i vårdvalssystemen*, Underlagsrapport av Dag Fagerhem och Caroline Lingqvist.
- Kreisz F.P., Gericke C. (2010), "User choice in European health systems: towards a systematic framework for analysis", *Health Economics, Policy and Law* 5, 13-30
- Laibson, D. (2008) *Instant gratification: behaviour, models and retirement saving policy*
- Le Grand J. (2009), "Choice and competition in publicly funded health care", *Health Economics, Policy and Law* 4, 479-488
- OFT, Office of Fair Trading (2010), *Choice and competition in Public Services. A guide for policy makers. A report prepared for the OFT by Frontier Economics*, March 2010, OFT 1214
- OFT, Office of Fair Trading (2010), *Choice and competition in Public Services. Case Studies. A report prepared for the OFT by Frontier Economics*, March 2010, OFT 1214case
- Ramböll Management (2009), *Valfrihet i hemtjänsten. Nulägesanalys och konsekvensutredning*, uppdrag från Eskilstuna kommun

- Socialstyrelsen (2012a), *Stimulansbidrag LOV. Delrapport 2012*, Artikelnr 2012-3-26
- Socialstyrelsen (2012b), *Valfrihetssystem ur ett befolknings- och patientperspektiv. Slutredovisning*, Artikelnummer 2012-2-9
- SKL, Sveriges Kommuner och Landsting (2010a), *Egenregi i valfrihetssystem. En studie av framgångsfaktorer*, av Lars Olov Lernberg
- SKL, Sveriges Kommuner och Landsting (2010b), *Vad vet vi om kundval? – En forskningsöversikt*, av Gunnar Kastberg vid Lunds universitet #
- SKL, Sveriges Kommuner och Landsting (2011), *Erfarenheter av konkurrensutsättning. En forskningsöversikt*, av Ola Mattisson, Ekonomihögskolan, Lunds universitet
- Tillväxtverket (2011), *Näringslivsperspektiv vid införande av valfrihetssystem. Erfarenheter från sex kommuners arbete med näringslivsperspektivet vid införande av kundvalssystem enligt LOV*, Rapport 0088
- Winblad U., Andersson C. (2011), *Vilken information behöver patienter och medborgare för att välja vårdgivare och behandling? Patienters och medborgares behov av kvalitetssäkrad och lättillgänglig information*, Institutionen för folkhälso- och vårdvetenskap, Uppsala universitet, 2011-06-27
- Winblad U., Isaksson D., Bergman P. (2012), *Effekter av valfrihet inom hälso- och sjukvård – en kartläggning av kunskapsläget*, Vårdanalys, Rapport 2012:2

## Bilaga – Workshopen den 5 juni 2012

Deltagare i workshopen som avhölls hos Konkurrensverket kl 9-13 den 5 juni 2012:

Greger Bengtsson, Projektledare, Sveriges Kommuner och Landsting

Camilla Bäck, VD för Camillas hemtjänst AB

Gunnar Degerman, Omvärldsanalytiker, Sveriges Pensionärsförbund

Monica Johansson (s), Ombudsman Katrineholm

Per Jonsson, Projektledare, Konkurrensverket

Christian Jervelund, Partner, Copenhagen Economics

Karl Lundvall, Senior Economist, Copenhagen Economics

Sven Lusensky, Expert och konsult

Guy Lööv, Intressepolitisk ombudsman, Pensionärernas Riksorganisation

Maria Sandberg, Konkurrensakkunnig, Konkurrensverket

Åke Svensson, Expert och konsult

Håkan Tenelius, Näringslivschef för Vårdföretagarna, Almega



*Adress* 103 85 Stockholm

*Telefon* 08-700 16 00

*Fax* 08-24 55 43

konkurrensverket@kkv.se

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