

Kandidatuppsats i offentlig förvaltning [HT11]

Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet

C-uppsats, förvaltningsekonomi

Ilona Mellconius

Nejat Mousa

Handledare: Osvaldo Salas

Examinator: Louise Holm

Kundval inom hemtjänsten - Har konkurrens blivit till?

En jämförelse mellan Härryda kommun och Mölndals stad



Förord

Vi vill tacka alla utförare inom hemtjänsten, biståndshandläggare, chefer, och brukare som medverkat i studien vilket gjort det möjligt för oss att genomföra. Ett stort tack till vår handledare Osvaldo Salas för hans vägledande under uppsatsens gång. Vi vill även tacka våra familjer som har stöttat och uppmuntrat oss. Tack till er alla!

Göteborg, januari 2012

Nejat Mousa och Ilona Mellconius

Sammanfattning

Syftet med uppsatsen är att utreda hur förutsättningen vid etableringen mellan de externa utförarna och den kommunala hemtjänsten skiljer sig, samt hur dessa organisationer konkurrerar på marknaden för att ta reda på om det råder konkurrens på lika villkor. Information om valfrihetssystemet är en central del för att brukarna skall kunna göra ett aktivt val och därmed är ett delsyfte att undersöka hur dessa kommuner har arbetat med brukarinformationen. Frågeställningarna blev således, finns det faktorer som påverkar konkurrensen inom hemtjänsten till följd av LOV? Och i vilken utsträckning påverkar informationen brukarnas val av hemtjänst? För att besvara våra frågeställningar valde vi att jämföra två kommuner i Västra Götalands län som införde LOV ungefär vid samma tidpunkt. Till genomförandets förfogande har 28 kvalitativa intervjuer gjorts med externa utförare, kommunens hemtjänst, kommunala – och externa brukare, biståndshandläggare och chefer.

Resultatet visar att konkurrensen skiljer sig åt mellan och inom kommunerna med avseende på kompetenskrav då Mölndals stad ställer högre krav på utförarna än vad Härryda kommun gör, vilket ses som en konkurrensnackdel. Mölndals stad ger en högre ersättning i relation till Härryda kommun som kan bero på att kommunens verkliga kostnader är högre utifrån de beräkningsmodeller som görs. Mölndals stad har även ett turordningssystem vid ett icke-svarsalternativ, detta gör det mer rättvist då alla parter behandlas lika. Däremot gynnas den kommunala hemtjänsten i Härryda kommun då brukarna får kommunens hemtjänst per automatik när ett aktivt val inte görs. För att det skall råda konkurrens på lika villkor är det viktigt att alla utförare har samma förutsättningar genom det gemensamma datasystemet. Idag finns ett gemensamt datasystem och en dialog mellan kommunen och den kommunala hemtjänsten i Härryda kommun. Däremot har Mölndals stad en bättre samverkan med alla sina utförare genom datasystemet och en gemensam dialog. Resultatet påvisade även att informationen om valfrihetssystemet påverkar brukarnas val av hemtjänst. Informationen har nått ut till brukarna i Mölndals stad i större utsträckning än vad det har gjort i Härryda kommun. En avgörande faktor kan vara att Mölndals stad har verkat i en kvasimarknad under en längre tidsperiod än vad Härryda kommun har gjort.

Nyckelord: kundval, hemtjänst, valfrihetssystem, konkurrens, äldreomsorg

Innehåll

1. Inledning.....	1
1.1 Bakgrund	1
1.2 Problembeskrivning.....	3
1.3 Syfte och avgränsning	4
1.4 Forskningsfrågor:	5
1.5 Rapportens disposition	5
2.0 Metod.....	6
3.0 Kundvalets utformning	9
4.0 Teoretisk referensram	11
4.1 Kvasimarknadsteori.....	11
4.2 Exit, Voice and Loyalty.....	12
4.3 Tidigare forskning om kundval	13
5.0 Empiri	15
6.0 Analys.....	22
7.0 Slutdiskussion.....	31
Referenser:.....	33
Bilaga 1 Tabell	36
Bilaga 2 intervjumall	37

1. Inledning

De senaste årtionden har den offentliga sektorn moderniserats allt mer med avseende på tjänsteproduktion. Allt från privata utförare till ideella föreningar har varit delaktiga i moderniseringen av produktionsverksamheterna i den offentliga sektorn.

Under 1990-talet har betydligt fler kommuner och landsting utfört välfärdstjänster genom olika former av kundvalsmodeller vars syfte var att efterlikna näringslivet, och för att skapa konkurrens. I och med detta stärks även medborgarnas valfrihet att välja t.ex. den skola, vård-omsorg eller den förskola som passar den enskilde bäst. Men samtidigt som alternativa privata utförare har ökat under senaste tiden sköter den offentliga sektorn mestadels av de varor och tjänster som produceras.¹ Moderniseringen av den offentliga sektorn har skett genom olika marknadsformer som skulle leda till ökad effektivitet och genom att fler aktörer konkurrerar om olika välfärdstjänster skulle det medföra ökad kvalitet.²

1.1 Bakgrund

Under 1980-talet kom en ny ansats, New Public Management (NPM) som fick stort genomslag bland annat i Storbritannien. Detta skulle leda till kostnadsmedvetenhet för resultatenheterna och intern konkurrens. Under 1990-talet inträffade stora förändringar inom kommuner och landsting till följd av NPM då produktionen separerades från politiken. Huvudsyftet med NPM var att uppnå ökad effektivitet, medborgarinflytande, autonomi och införande av beställare- och utförarmodeller. I det interna arbetet lades fokus på konkurrenssituationer samtidigt som privatiseringen genomsyrade den offentliga sektorn. Allt fler privata entreprenörer fick möjlighet att komma in på marknaden och konkurrera inom vård och omsorgstjänster där medborgarna sågs som potentiella kunder.³

Lagen om valfrihetssystem (LOV, 200:962) trädde i kraft den 1 januari 2009. Lagen är obligatorisk för landstinget då införandet av valfrihetssystemet inkluderar hälsovård- och socialtjänst. Kommunerna har däremot mer frihet eftersom det är upp till var och en att välja om valfrihetssystemet skall införas eller inte.⁴ Om den kommunala servicen och hälsovårdstjänsterna konkurrensutsätts är det även upp till kommunen att välja vilken lag som

¹Normann 2001, s 6.

²Ibid. s 9.

³Montin 2007, s 117-124.

⁴Hartman 2011, s 12.

skall tillämpas dvs. lagen om offentligt upphandling (LOU 2007:1 091) eller LOV.⁵ Lagen om valfrihetssystem implementerades som ett alternativ till LOU.

I och med implementeringen av valfrihetssystem sker det i kommunerna en maktförskjutning från politikerna, vilket innebär att medborgarnas valmöjligheter ökar vad gäller socialtjänstinsatser. Medborgarna kan ställa högre krav när marknaden är konkurrensutsatt.⁶ En av orsakerna till valfriheten inom den politiska sfären har varit att konkurrensutsätta hälso- och sjukvård. Detta i sin tur skall leda till ökad kvalitet samtidigt som producenterna strävar efter effektivitet. Ett motargument för konkurrensutsättning är att det kan leda till en kostnadsökning och att tjänsternas kvalitet minskar för den insats som erbjuds.⁷

Till genomförandet av LOV i kommunerna har staten avsatt 300 miljoner kronor i stimulansbidrag för att påskynda införandet. De kommuner som väljer att införa valfrihetssystemet kan ansöka om stimulansbidraget som ett stöd för att övergå till det nya systemet.⁸ Senaste sammanställningen från år 2011 som har gjorts av SKL (Sveriges kommuner och landsting) visar att 212 kommuner har ansökt om stimulansbidraget, vilket innebär att en del kommuner har infört valfrihetssystemet eller arbetar med införandet. Sammanlagt är det 78 kommuner som inte sökt bidraget eftersom de inte har avsikt att gå över till det nya systemet.⁹

Enligt socialtjänstlagen (2001:453) SoL, kan människor som är i behov av vård och omsorg ha rätt till att ansöka om bistånd, vilket även reglerar kommuners ansvar gentemot medborgarna. Biståndshandläggarna fattar beslut om vilka insatser som skall beviljas och i vilken omfattning, detta skall hjälpa den enskilde att leva ett värdigt liv.¹⁰

1 kap 1§ ” Samhällets socialtjänst skall på demokratins och solidaritetens grund främja människornas ekonomiska och sociala trygghet,

- jämlikhet i levnadsvillkor,

- aktiva deltagande i samhällslivet.

Socialtjänsten skall under hänsynstagande till människans ansvar för sin och andras sociala situation inriktas på att frigöra och utveckla enskildas och grupper egna resurser.

⁵Sverige. Regeringen 2008, s 53.

⁶Sverige. Frittvalutredningen 2008, s 15.

⁷Hartman 2011, s 13.

⁸Sverige. Frittvalutredningen 2008, s. 15.

⁹ www.skl.se

¹⁰Socialtjänstlagen (2008:453)

*Verksamheten skall bygga på respekt för människornas självbestämmanderätt och integritet.*¹¹

Senaste statistiken från Socialstyrelsen, 1 oktober 2010 visar att ca 211 000 äldre har blivit beviljade hemtjänst i ordinärt boende. Sammanställningen visade även att samma år hade det utförts ca 4,9 miljoner hemtjänsttimmar, dvs. att varje person har blivit beviljad cirka 23 timmar under en månad. Skillnaden mellan kommunernas utförda hemtjänsttimmar och de externa utförarnas utförda timmar var 81 % respektive 19 %. Därmed har de externa utförarna ökat sina hemtjänsttimmar från år 2008- 2009 med 16 % respektive 17 %.¹²

1.2 Problembeskrivning

Det senaste året väljer allt fler kommuner att införa valfrihetssystemet, vilket sker i de flesta fall inom äldreomsorg. I förändringsarbetet är kommunen fortfarande finansiären samtidigt som marknaden utvidgas genom att externa aktörer får rätt att konkurrera med kommunen om samma tjänster.

Brukarnas inflytande och valmöjligheter ökar, därmed är syftet med införandet att försöka öka kvaliteten samt sänka kostnaderna. Genom att låta medborgarna välja vård- och service kommer utförarna ständigt sträva efter kvalitet för dess överlevnad på marknaden. Beräkning av ersättningsmodellen bör ske genom transparens. Enligt betänkandet för LOV: *”Alla utförare, i princip även verksamhet som drivs i egen regi, får ersättning enligt samma principer. Ersättningskonstruktionen kan variera beroende på vilken tjänst som köps, huvudsaken är att den är transparent och icke-diskriminerande, dvs. lika för alla.*¹³

Härryda kommun införde lagen om valfrihetssystem i ordinärt boende 2010-09-01. Eftersom införandet av kundvalssystemet är relativt nytt kan det vara intressant att veta vad som har hänt sedan lagen infördes. Vårt intresse för kundvalssystemet väcktes när ett problem i tidningen uppmärksammades *”privat hemtjänst ingen framgång i Härryda kommun*¹⁴ Senaste statistiken från år 2010 visar att Härryda kommun har beviljat 660 stycken brukare hemtjänst i ordinärt boende, varav 77 är personer i åldrarna 0-64.¹⁵ Kommunen hade räknat med att cirka 10 % av brukarna skulle övergå till de externa utförarna. Idag har kommunen

¹¹Socialtjänstlagen (2008:453)

¹²Socialstyrelsen 2011, s 4.

¹³Sverige. Frittvalutredningen 2008, s 17.

¹⁴www.gp.se

¹⁵Socialstyrelsen 2011, s 27, 64.

fem utförare inom hemtjänst i ordinärt boende varav fyra är externa utförare, trots detta har endast tre brukare valt en extern utförare.¹⁶ De externa utförarna får vara verksamma även i andra kommuner då det inte finns en begränsning i lag. Vid kontakt med en utredare i Härryda kommun fick vi chansen att diskutera kring frågor och funderingar som berör LOV. Utifrån kommunens perspektiv skulle det vara intressant att utreda varför de externa utförarna inte fått några uppdrag.

Den sammanställda statistiken från hemtjänst i ordinärt boende år 2010 visar att antalet brukare i Mölndals stad var 817 stycken, varav 141 personer är i åldrarna 0-64.¹⁷ I kommunen finns det ett stort antal brukare som valt externa utförare. Det finns sammanlagt sju utförare i kommunen varav en av dessa är den kommunala hemtjänsten. Kommunen införde lagen om valfrihetssystem 2010-10-01 för södra Mölndal och 2011-01-01 infördes lagen för hela Mölndals stad. I en fullkomlig konkurrensmarknad är informationen avgörande för att marknaden skall fungera. Det är högst relevant att ta reda på om brukarinformationen har varit tillräcklig, samt även jämföra om konkurrensen sker på lika villkor mellan och inom kommunerna. Med utgångspunkt i problembeskrivningen har syfte och forskningsfrågor formulerats.

1.3 Syfte och avgränsning

Syftet är att utreda hur förutsättningen vid etablering mellan de externa utförarna och den kommunala hemtjänsten skiljer sig, samt hur dessa organisationer konkurrerar på marknaden. Genom att undersöka två olika kommuner som infört kundvalssystemet under samma tidsperiod är syftet att jämföra dessa för att se om det råder konkurrens på lika villkor mellan externa utförare och den egna regin inom äldreomsorgen. Inom kundvalssystemet i äldreomsorgen är informationen viktigt för att brukarna skall kunna göra ett aktivt val och därmed är ett delsyfte att undersöka hur dessa kommuner har arbetat med brukarinformation. Härryda kommun och Mölndals stad kommer att studeras utifrån ett brukarperspektiv, kommunperspektiv och företagsperspektiv vad gäller hemtjänst i ordinärt boende. Att valet föll på dessa kommuner beror dels på att de har en borgerlig majoritet som kan förklara den politiska viljan för privatisering av välfärdstjänster. Dels beror avgränsningen även på att både kommunerna befolkningsmässigt har en jämnare fördelning mellan antalet personer som är över 65 år, trots att Mölndals stad är dubbelt så stor. I Härryda kommunen är 13 %¹⁸ av

¹⁶ www.gp.se

¹⁷ Socialstyrelsen 2011, s 27, 64.

¹⁸ www.harryda.se

befolkningen över 65 år medan i Mölndals stad ligger siffran på 15 %.¹⁹ Hemtjänst i ordinärt boende beviljas till alla personer oavsett ålder, dock är majoriteten av dessa över 65 år. Därmed kommer alla brukare, oavsett ålder inkluderas i studien. Detta för att kunna förklara om det finns några likheter och skillnader i konkurrensvillkoren samt hur kommunerna har informerat brukarna.

1.4 Forskningsfrågor:

1. Finns det faktorer som påverkar konkurrensen inom hemtjänsten till följd av LOV?
2. Påverkar informationen brukarnas val av hemtjänst?

1.5 Rapportens disposition

I kapitel två kommer uppsatsens tillvägagångssätt presenteras. Kapitel tre ger en introduktion om hur systemet fungerar idag. I fjärde kapitlet kommer en teoretisk referensram presenteras som handlar dels om kvasimarknadsteorin, exit- voice och sorti samt tidigare forskning som skall stödja studiens analys. Därefter kommer fallstudiernas resultat av Mölndals stad och Härryda kommun presenteras. Kapitel sex innehåller en analys gjord med hjälp av det teoretiska verktyget. Sista kapitlet avslutas med en slutdiskussion.

¹⁹ www.molndal.se

2.0 Metod

I denna uppsats används en multipel fallstudie för att kunna få en uppfattning om hur den privata och kommunala hemtjänsten fungerar utifrån ett konkurrensperspektiv, samt hur viktig informationen är inom valfrihetssystemet. Studien bygger på en kvalitativ forskningsstrategi och är av komparativ karaktär där en jämförelse görs mellan Härryda kommun och Mölndals stad. Därmed är studien inte representativ för alla kommuner.²⁰ Syftet är att få en djupare förståelse samt att finna likheter och skillnader om konkurrensvillkoren och informationsflödet.²¹ Med reliabiliteten menas tillförlitlighet vilket ses vara hög i denna studie. Detta eftersom det finns en koppling mellan genomförandet av undersökningen och teorierna som presenteras i resultatet vilket innebär att undersökningen har genomförts på rätt sätt.²² Det som talar för Studiens trovärdighet är att flera respondenter tagit upp samma saker samt att flertalet deltagare skall få ta del av resultatet.

Fallstudier och val av intervjupersoner

Fallstudier innebär att mer än en analysenhet studeras vilket skapar gynnsammare förutsättningar för teoriutvecklingen som ökar forskarens förutsättningar för att berätta om teorin håller eller inte.²³ Genom ett målstyrt urval sker urvalet på mer än en nivå för att fånga in olika perspektiv. För att uppnå studiens mål kommer brukare från både kommunala och externa hemtjänsten samt biståndshandläggare/enhetschefer från kommunala hemtjänsten och externa utförare intervjuas.²⁴ Vad gäller brukarna kommer ett bekvämlighetsurval att ske pga. att det inte finns möjlighet att komma i kontakt med dessa. Tillgång till brukarna har skett genom kontakter med både de kommunala och externa utförarna eftersom alla personuppgifter är sekretessbelagda enligt personuppgiftslagen för att garantera dessa både trygghet och säkerhet. En sista utväg för att komma i kontakt med flera brukare användes ett kedjeurval då de givna brukarna lämnat kontaktuppgifter om ytterligare brukare.²⁵ De externa utförarna har varit samarbetsvilliga medan kommunerna tagit betydligt längre tid på sig att lämna ut kontaktuppgifter om brukarna. Endast sju eller tio brukare från respektive kommun kan inte representera alla brukare. Därför skulle en enkätundersökning med betydligt fler brukare öka trovärdigheten, men det fanns ingen möjlighet till detta alternativ då alla uppgifter om brukarna är sekretessbelagda.

²⁰Bryman 2011, s 340.

²¹Ibid, s 80, 83.

²²Ibid, s 76-77.

²³Ibid, s 82.

²⁴Ibid, s. 350,392.

²⁵Ibid, s 194-196.

Hur data samlats in

Vid val av intervjuform anses semistrukturerade intervjuer vara mest relevant för studien. Till studiens förfogande används en intervjuguide med både öppna och slutna frågor vilket ökar möjligheten till följdfrågor. Frågeställningarna har en karaktär av att de är specifika och inte särskilt mycket allmänna och de behöver inte vara i ordningsföljd.²⁶ Eftersom undersökningen baseras på två olika fall har hänsyn tagits till att samma frågor ställs till likvärdiga respondenter i och med att en jämförelse sker.²⁷ Vid varje intervjutillfälle kommer två intervjuare att delta. För att säkerställa tolkningen av den information som ges av alla respondenter kommer en diktafon att användas. Medvetenheten ökar om att det kan uppstå osäkerhet bland respondenterna då vetskapen om att det dem säger kommer att bevaras. Alla respondenter har blivit tillfrågade och gått med på att intervjun spelats in.²⁸

Intervjuer har gjorts med fem kommunala brukare från respektive kommun, två externa brukare från Härryda kommun och fem externa brukare från Mölndals stad. Sammanlagt har 17 intervjuer skett per telefon med brukarna som tagit mellan 10- 20 minuter.²⁹ Nackdelen kan vara att intervjuaren går miste om respondentens kroppsspråk och ansiktsuttryck som kan förklara om personen i fråga är förvirrad eller kanske inte uppfattat frågan.³⁰ Fördelen att intervjuerna hölls per telefon är att mycket restid sparades då brukarna är geografiskt utspridda. Samtidigt har det funnits önskemål bland brukarna att intervjuerna skall hållas på telefon, särskilt i Mölndals stad då det pågått bedrägeri.

Med studiens övriga deltagare har intervjutiderna varierat mellan 60-75 minuter vilket har ägt rum i deras hemmiljö. Intervjuer har gjorts med två biståndsbedömare, två externa utförare samt en chef för den kommunala hemtjänsten från respektive kommun. Vid slutet av intervjuerna fanns det en del frågetecken om valfrihetssystemet i Härryda kommun och därför kontaktades enhetschefen för vård- och omsorg för en intervju. Anledningen till att dessa intervjuer valdes beror dels på att de arbetar dagligen med ämnesvalet och har därmed kunskaper om valfrihetssystemet.

Efter varje intervju kommer en transkribering av respondenternas svar att göras ordagrant med hänsyn till en viss omformulering av materialet där upprepningar sällas bort.³¹ Till studiens förfogande har även dokumentanalyser på förfrågningsunderlaget gjorts för att förstå

²⁶Bryman 2011, s 414-416.

²⁷Ibid, s 416.

²⁸Ibid, s 428.

²⁹Ibid, s 432.

³⁰Ibid, s 432- 433.

³¹Bryman 2011, s 228- 229.

hela konstruktionen av valfrihetssystemet. De officiella dokumenten har även bidragit till att utveckla frågor till intervjuerna. Endast dokumentanalyser återspeglar inte verkligheten dvs. hur de två olika kommunernas funktionssätt kring LOV är uppbyggt, utan en sådan analys behöver kompletteras med andra datakällor, som i detta fall är genom intervjuer.³²

³²Bryman 2011, s 496-503.

3.0 Kundvalets utformning

Vouchern

Alla som är i behov av vård- och omsorg inom äldreomsorgen måste ansöka hos kommunen där en behovsbedömning görs. Anses personen i fråga vara i behov av vård tilldelas vårdtagaren en voucher. Vouchern benämns även för ”check” eller ”äldrepeng” och har ett funktionssätt som ett värdebevis för vårdtagaren om att denne har rätt till både val av utförare och vissa tjänster.

Vouchervärdet inom hemtjänsten fungerar på så sätt att kommunen lämnar ersättning till utförarna beroende på uppdraget t.ex. hur många timmar de arbetat. Ersättning är lika för alla utförare dvs. priset fastställs av kommunen och går inte att påverka. Istället konkurrerar utförarna genom kvalitet, även kallad för kvalitetskonkurrens.³³

För att bli godkänd som utförare måste utredaren upplysa utföraren om kvalitetskriterierna enligt de nationella kraven. Dock kan en utredare kräva mer kvalitetskrav av utföraren utöver de nationella riktlinjerna om utrymme finns, vilket gör det möjligt att skräddarsy kvalitet utifrån kommunens behov. Riktlinjerna om kvalitetsbestämmelser finns i Socialtjänstlagen.

Det centrala inom SoL är att utförarna måste ha god kvalitet samtidigt som dessa måste utveckla olika system för att säkerställa kvaliteten vilket bör ske kontinuerligt. Krav ställs även på utbildad personal och erfarenheter inom området.³⁴ En central del inom kundval är det s.k. vouchersystemet. Vouchern kan utformas utifrån följande:³⁵

- i. Pengar
- ii. Timmar
- iii. Sysslor

Insatsernas omfattning kan variera då det är biståndsbedömaren som beslutar om vilka insatser den enskilde är i behov av.³⁶ Vissa kommuners kundvalssystem begränsas till serviceinsatser eller omvårdnadstjänster men de kan även erbjuda båda tjänsterna.³⁷ De externa utförarna har möjlighet att erbjuda brukarna tilläggstjänster vilket inte ryms inom den kommunala kompetensen.³⁸ Syftet med kundvalssystemet är att skapa konkurrens genom att ge möjlighet till olika utförare att komma in på marknaden. Vad gäller antalet utförare

³³Svensson & Edebalk 2006, s 12.

³⁴Sverige. Frittvalutredningen 2008, s 149.

³⁵Svensson & Edebalk 2006, s 16.

³⁶Svenskt näringsliv 2002, s 30.

³⁷Sverige. Frittvalutredningen 2008, s 110.

³⁸Ibid. s 239.

bestämmer kommunen själv hur många dessa skall vara då det inte finns någon gräns som är reglerad i lag.³⁹ Hur starkt eller svagt inflytande brukaren har beror till viss del på hur stort antal utförare som finns i kommunen.⁴⁰

Voucherns värde

Vouchern har ett ekonomiskt värde i sig för de utförare som etablerat sig i kommunen. Detta behöver inte alltid uttryckas i pengar utan kan ha ett enhetspris vilket innebär att, oavsett vad som utförs av utförarna eller under vilken tidpunkt så kommer samma ersättning ges utifrån utförd eller beviljad tid per timme. Möjlighet finns även för att differentiera värdet, där tjänster som utförs kvällstid och helger, ger kommunen en högre ersättning till utförarna. Vidare finns möjlighet att kompensera utförarna för verklig restid.⁴¹

Valet och omvalet

Kundvalssystemet förutsätter att brukaren gör ett aktivt val, om den enskilde inte kan göra valet själv pga. olika omständigheter får ett ombud göra det.⁴² Kundvalet ger även möjlighet till brukaren att göra omval vid situationer som t.ex. missnöje eller vid konkurs. Biståndshandläggaren är skyldig att vara neutral samt informera brukaren om vilka valalternativ som finns tillgängliga. Informationen skall ske både muntligt och i skrift. *"Information skall vara saklig, relevant, jämförbar, lättförståelig och lättillgänglig."*⁴³ Kundvalssystemet kan skilja sig åt mellan kommunerna när val inte görs eller inte kan göras. Vissa kommuner har infört obligatoriskt val medan andra kommuner har valt att lotta mellan utförarna. I vissa situationer kan det hända att brukaren inte alls vill göra ett val genom ett icke- svarsalternativ och när ett aktivt val inte görs kommer brukaren automatiskt få kommunen som utförare. I andra situationer kan en biståndshandläggare göra valet åt brukaren.⁴⁴

³⁹Winblad, Andersson & Isaksson 2009, s 8- 9.

⁴⁰Socialstyrelsen 2007, s. 20.

⁴¹Svensson & Edebalk 2006, s 17.

⁴²Svensson & Edebalk 2006, s 18.

⁴³Sverige. Frittvalutredningen 2008, s 213.

⁴⁴Sverige. Frittvalutredningen 2008, s 211-213.

4.0 Teoretisk referensram

4.1 Kvasimarknadsteori

Utifrån Le Grand och Bartletts (1993) teorier finns en skillnad mellan kvasimarknad och fri marknad. Kvasimarknadsteorin handlar om en monopolmarknad som konkurrensutsätts där externa aktörer får vara med och konkurrera om sina tjänster. Le Grand menar att det finns tre skillnader som är utmärkande för en kvasimarknad.

Det första är när en marknad utsätts för konkurrens behöver inte alla aktörer vara vinstmaximerande eftersom här kan exempelvis ideella organisationer och offentliga aktörer ingå.

Det andra är att den offentliga sektorn utformar en budget där priset för tjänsten är bestämt, efterfrågan regleras därefter och inte av kunden. Vid köp av tjänster är kunderna tilldelade en kundcheck, som inte är i form av kontanter och därmed får dem välja att tilldela kundchecken antingen till externa eller offentliga utförare.

Den tredje punkten syftar till att en tredje part t.ex. kommunen gör ett urval av utförare för kundens räkning vilket innebär att kunden endast får välja mellan dessa utförare.

Utifrån fyra olika kriterier kan man undersöka hur en kvasimarknad fungerar. Enligt Le Grand och Bartlett (1993) är dessa kriterier effektivitet, responsivitet (lyhördhet), valfrihet och rättvisa. Inom effektivitet ryms kvantitet och kvalitet. För att uppnå *effektivitet* krävs det att utförarnas kostnader minskar inom ramen för den givna kvantiteten och kvaliteten. Med *responsivitet* menas att ta vara på medborgarnas behov genom att organisationer anpassar sig efter dessa. Detta leder i sin tur till att verksamheterna måste ha hög anpassningsförmåga med hög kvalitet och kvantitet för att kunna överleva på den konkurrensutsatta marknaden. För att uppnå detta sker det via ett utbud av utförare som konkurrerar på marknaden och därmed får medborgarna ökade *valmöjligheter*. Med *rättvisa* menas att vårdinsatser fördelas rättvist efter behov.

Le Grand och Bartlett (1993) förklarar teorin om en lyckad kvasimarknad utifrån fem villkor. Första villkoret för att uppnå en *väl fungerande marknadsstruktur* krävs rådande konkurrens eftersom en ensam utförare kan utnyttja sin ställning och kanske inte lever upp till konsumenternas behov. Marknadsstrukturen baseras även på priser. I och med att det finns både externa och offentliga utförare på en kvasimarknad krävs att priserna hålls inom budgetramarna. Lägre priser än den faktiska kostnaden kan leda till att effektiviteten minskar.

Andra villkoret går ut på en *balanserad motivationsstruktur* där både beställare och utförare är inkluderade. Beställarens viktigaste roll är att vara motiverad genom att sätta kundens intresse i första hand, och inte utgå från sitt egenintresse. På utförarsidan krävs det att dessa motiveras till att gå med vinst eller åtminstone att verksamheten går runt.

I det tredje villkoret är det viktigt att ha tillräckligt med *information* som är tillförlitligt för att få en välfungerande kvasimarknad.

Det fjärde villkoret handlar om att ha *begränsade transaktionskostnader*. Dessa kan vara kontrollkostnader och kontraktkostnader. Inom det sociala serviceområdet råder det större osäkerhet än i utbildningssektorn eftersom det kan vara svårare att förutse kundens behov. En sådan osäkerhet kan leda till att transaktionskostnaderna ökar och besparingarna minskar, därmed blir kvasimarknaden ineffektiv.

Femte villkoret innebär att inte särbehandla kunderna genom t.ex. *cream- skimming* eller liknande för då leder det till en orättvis kvasimarknad. Med *cream- skimming* menas att utförarna väljer de mest lönsamma kunderna dvs. de som kostar utförarna mindre och parkerar (parking) de kostsamma kunderna. För att få en välfungerande kvasimarknad är det viktigt att varken utförare eller beställare diskriminerar kunderna på marknaden.⁴⁵

4.2 Exit, Voice and Loyalty

Hirschman, Albert (2008) tar upp teorin om sorti (exit), röst (voice) och lojalitet (loyalty) där han redogör för skillnaderna mellan dessa. Sorti innebär att om brukaren är missnöjd med en tjänst kan han/hon lämna organisationen och bli medlem i en ny. På motsvarande sätt kan brukaren med sin röst hota att lämna organisationen vid missnöje om förbättringar inte sker.⁴⁶

Om brukaren är lojal mot organisationen kommer de stanna kvar vilket leder till att sorti minskar och att göra sin röst hörd begränsas.⁴⁷ Det mest effektiva och varaktiga tillvägagångssättet att få en utförare att öka kvaliteten är genom sorti. Sorti leder till att intäkterna minskar vilket innebär att utföraren måste egga sig för att kunna vara kvar på marknaden.⁴⁸ Alternativet till sorti är protest. Vid protest visar konsumenten sitt missnöje genom att använda sin röst. I och med detta tvingas företaget att höja kvaliteten, i stället för att konsumenten skall byta till någon annan kan de protestera för att försöka få igenom en förändring.⁴⁹ Sedan finns det även konsumenter som implicit kanske känner missnöje men gör inget åt det eftersom dessa är lojala mot sin utförare. Lojalitet kan inte förbättra bristerna hos

⁴⁵Grand & Bartlett 1993, s 13-35.

⁴⁶Hirschman 1970, s 21-31.

⁴⁷Hirschman 1970, s 76-80.

⁴⁸Hirschman 2008, s 52-53.

⁴⁹Ibid. s 59-60.

utförarna eftersom ingen konkret misstro har framförts. Däremot hoppas konsumenterna att en ny förändring skall gro, det är därför dessa inte lämnar organisationen.⁵⁰

4.3 Tidigare forskning om kundval

Genom en sökning på ämnesvalet kundval i äldreomsorg har det visat sig att få studier gjorts om konkurrensens effekter. Nedan kommer en kort beskrivning presenteras kring de rapporter och studier som gjorts.

En forskning gjord av konkurrensverket, skriven av Svensson, Marianne och Edebalk, Per Gunnar (2006) handlar om kundvalets kvalitetskonkurrens inom kommunal äldreomsorg. Syftet med studien är att utreda hur utförarna inom hemtjänsten uppträder på en konkurrensutsatt marknad samt även utreda vad kvalitetskonkurrens innebär. Enligt Svensson & Edebalk (2006) är bemötandet viktigt för brukaren och här gäller det att matcha "rätt" personal med brukarna eftersom detta anses vara kvalitet för brukarna. Faktorer som kan påverka konkurrensen är att utförarna får avgränsa sig till område, insatser och tidsplaner. Samverkan mellan alla aktörer som brukarna är i behov av är också en viktig faktor. Svensson & Edebalk (2006) har dragit slutsatser om att information måste vara tillgänglig för alla parter för att kvalitetskonkurrensen skall kunna stimuleras.⁵¹

Edebalk & Svensson (2005) har även genomfört en forskningsrapport för Nordiska ministerrådet i Köpenhamn om kundval ur ett konsumentperspektiv där de jämför olika kundvalssystem för äldre och funktionshindrade i Norden med avseende på konstruktionen av kundvalssystem samt vad författarna hittills vet om dess effekter. De menar på att tidigare forskning ofta gjorts kommunvis, därför kan resultatet av dessa inte generaliseras. Författarna har dragit slutsatsen om att det har gjorts alldeles för lite vetenskaplig forskning om vad kundvalssystem får för effekter utifrån ett brukarperspektiv i de nordiska länderna. Vidare betonar de även att utformningen av kundvalssystem ser olika ut beroende på vilket land man tittar på och att det även skiljer sig åt kommuner emellan. Edebalk & Svensson (2005) menar att en central del i valfrihetssystemet är informationen eftersom information om utförarna blir följderna av brukarnas val.⁵²

⁵⁰Hirschman 2008, s 96-98.

⁵¹Svensson & Edebalk 2006, s 6-10.

⁵²Edebalk & Svensson 2005, s 9-13.

Senaste rapporten som gjorts av Hartman, Laura (2011) *Konkurrensens konsekvenser – vad händer med svenskt välfärd?* (SNS Förlag) där ett flertal välfärdsforskare medverkat för att göra en sammanställning av statistik och tidigare forskning vad gäller konkurrens i välfärdstjänster och dess effekter. Forskarna har kommit fram till att det råder bristande kännedom om vilka följder konkurrensen haft i välfärdssektorn. Syftet med reformen skulle leda till ökade kvalitets- och effektivitetsvinster vilket forskarna menar på att det inte finns tillräckligt stöd för.⁵³

⁵³Hartman 2011.

5.0 Empiri

Externa utförare i Härryda kommun

Båda företagen erbjuder service- och omsorgstjänster samt tilläggstjänster till sina brukare. Endast tre brukare har valt en extern utförare, som är AA-kojan. Vid ett icke- svarsalternativ är det kommunens hemtjänst som får brukarna per automatik. Det sker ingen kontinuerlig dialog mellan kommunen och utförarna för att utveckla hemtjänsten. Kommunen godkänner utförarna utifrån ett antal kvalitets- och kompetenskrav. Utförarnas syn på om det råder lika konkurrensvillkor skiljer sig.

AA-kojan menar att en av skillnaderna är att de skickar samma personal till brukarna, därför kan de tillgodose brukarens behov på ett bättre sätt. När utförarna får ett uppdrag skickas beställningen till dem via fax eller e-post men enligt avtalet skulle detta ske genom ett gemensamt datasystem. Medan Aida vårdservice menar att det handlar mest om att kommunens attityder fortfarande är i det gamla systemet.

”När de inte är övertygade om att det skall vara kundval så kan de med sin attityd påverka brukarna att välja kommunens hemtjänst”.

Vidare berättade utföraren att det var en brukare som ville byta, men att det tog lång tid. Senare visade det sig att brukaren valde att stanna kvar hos kommunens hemtjänst, men att han inte vill dra en felaktig slutsats. Han menar även att företaget inte konkurrerar med kommunen om kvantitet utan om kvalitet. AA-kojan har ett annat jobb vid sidan om eftersom verksamheten inte växt och ligger på samma nivå som vid start. Aida vårdservice menar att kommunen inte har lika stor press på sig i och med att de inte skall gå med vinst. Dock är utföraren verksam även i andra kommuner och på så sätt får verksamheten att gå runt. Information om alla utförarna finns på kommunens hemsida.

Båda utförarna lyfter upp språkkunskaper i sin profilering. AA-kojan har gjort reklam via radio, tidningar och har bett kommunen om brukarnas personuppgifter, men fått avslag då kommunen hänvisat till sekretesslagen. Aida vårdservice menar att de inte satsat mycket på marknadsföring utan de vill att brukarna ska söka sig till dem eftersom dess policy är att växa långsamt.

Härreda kommunens biståndshandläggare och enhetschef

Biståndshandläggarna och enhetschefen är överens om att det inte råder konkurrens på lika villkor eftersom det finns hinder, ett exempel är kommunens icke- svarsalternativ, vid en sådan situation får brukaren kommunens hemtjänst.

Biståndshandläggare A tycker att de externa utförarna inte är lika stora som kommunen och därför konkurrerar de inte på lika villkor. En annan faktor är att de inte kan skicka uppdrag direkt till de externa utförarna utan måste istället faxa beställningen, medan kommunens hemtjänst har ett gemensamt datasystem vilket gör det smidigare att kommunicera. Biståndshandläggarna tycker att kommunen hade kunnat förbereda sin personal med t.ex. hur de ska hantera frågor om information som uppkommer vid kontakt med brukarna. De anser även att de inte förespråkar någon utförare. Vad gäller brukarens behov avgörs det utifrån brukarens fysiska och psykiska hälsa samt det sociala livet.

Enhetschefen vet inte hur kostnaderna ser ut då endast tre brukare har valt en extern utförare och medger att kontroller är nödvändiga om konkurrensen hårdnar. Därför har de inte heller prioriterat införandet av datasystemet. Priset är bestämt av kommunen och alla utförare får samma ersättning för beviljad tid. Urvalet av utförare avgörs utifrån kompetenskrav där verksamhetsansvarig måste ha högskoleutbildning eller erfarenhet och menar att:

"vi skall inte ställa högre krav på externa utförare än vad vi ställer på dem här i kommunen".

Enligt avtalet får ingen utförare välja bort en brukare. På frågan om hur aktiva politikerna är för att få en välfungerande valfrihetssystem svarade enhetschefen att:

"man kan få en sådan känsla, att politiker inte arbetar aktivt trots att de har en borgerlig majoritet". Enhetschefen betonade att kommunen inte hoppar på trender utan utreder först, sedan får det ta den tid det tar.

Båda biståndshandläggarna tycker att de skulle kunna bli bättre på att informera brukarna, i nuläget tycker de inte att brukarna får tillräckligt med information om utförarna. Information om alla utförare ges vid vårdplanering eller dylikt vilket innebär att brukaren får en mapp med skriftlig information om alla utförare. Biståndshandläggare B menar att:

"En timma liksom och sedan skall vi gå igenom alla papprena om utförarna, där tar det stopp för brukaren (...) de orkar inte lyssna på det, de får mappen men sen händer det inget mer".

Enhetschefen poängterade hur viktig informationen är och att alla brukare som hade hemtjänst vid införandet av LOV fick hem ett informationsbrev om utförarna.

Härryda kommuns kommunala hemtjänst

Enhetschefen för den kommunala hemtjänsten tycker att det är konkurrens på lika villkor ur ett ekonomiskt perspektiv och menar att alla utförare får samma peng för kärnverksamheten. Däremot får de externa utförarna ett påslag för ledning, administration och en moms-kompensation, eftersom enhetschefens lön ligger utanför prestationsersättningen. Dock är det ganska jämlikt förutom att de inte kan erbjuda tilläggstjänster. Enhetschefen säger att: *"Det känns rätt skönt att vi är konkurrensutsatta för det gör att vi måste vara på tårna"*.

En annan skillnad är att externa utförare kan gå i konkurs vilket inte kommunens hemtjänst kan men att det inte ser bra ut om man inte håller sig inom budgetramarna. Enhetschefen anser att, vid ett ickesvarsalternativ:

"Jag tycker ändå någonstans att om man inte orkar välja så skall man ha kommunen (...)Välfärdssamhället är kommunalt och det är ändå skattepengar allting drivs av".

Den kommunala hemtjänsten träffar kommunen en gång i månaden för presentation av prestationsbudgeten samt diskussion kring olika ärenden. Kommunens hemtjänst har förberett sig inför konkurrensen, då de köpte in både kläder och jackor för att marknadsföra sig. Sedan har hemtjänsten haft kick-offer för att informera personalen. I sin profilering lyfter de upp trygghet.

Härryda kommuns externa och kommunala brukare

De flesta vi intervjuade kände inte till innebörden av LOV och kunde inte heller ge oss konkreta svar, däremot medgav de som kände till LOV att det bästa med kundvalsmodellen är att de faktiskt kan välja. Alla intervjupersoner hade själva gjort valet av utförare. En kommunal brukare sa att:

"Vad gäller valfrihet så kan man ju hoppa ur askan och in i elden, alltså av två onda ting väljer man den mest onda. Jag menar att kommunens hemtjänst kan vara dålig den med."

Endast en av de fem kommunala brukarna hade fått information via ett brev om att lagen infördes. Dock har det aldrig varit aktuellt att byta. Även vid missnöje med vissa insatser har detta inte framförts till biståndshandläggarna, medan en annan kommunal brukare framför missnöje genom att ringa och klaga hos kommunen.

En av de två brukare som valt en extern utförare gjorde ett omval pga. missnöje. Innan dess hade inte brukaren fått information om att det fanns andra alternativ. Brukaren påpekade även att omvalet tog lång tid, vilket det inte borde göra. Den andra externa brukaren hade inte heller fått någon information av kommunen om att det fanns olika utförare att välja bland,

utan hade läst sig till det. Utifrån grannens rekommendation valde hon samma utförare då denne erbjöd personalkontinuitet.

Externa utförare i Mölndals stad

Mölndals stad har en annorlunda bakgrundsfakta än vad Härryda kommun har, trots att de införde LOV ungefär samtidigt. År 2005 införde Mölndals stad bo- servicetjänster och alla som var beviljade serviceinsatser var tvungna att välja en extern utförare. Medan vid omsorgsinsatser fick brukarna kommunal hemtjänst. Därmed hade brukarna två utförare, en extern utförare för service och kommunen för omsorg. Sedan införandet av LOV fick kommunens hemtjänst och de externa utförarna erbjuda sina brukare både service- och omsorgsinsatser. Till följd av införandet fick alla som var beviljade hemtjänst göra ett omval. Idag finns det sju godkända utförare i kommunen och kontroller görs på alla utförare genom ett stickprov. Kommunen införde en turordning och de brukare som inte valde någon utförare fick den utföraren som stod på turordningen den veckan. Alla utförare har ett gemensamt datasystem och vid beställning får de information om brukaren direkt. Sedan har kommunen installerat ett system, kallad mobipen vilket fungerar som ett mätningssystem för utförd tid.

Likheterna mellan utförarna är att dessa inte har ett vinstsyfte och är avgränsade till Mölndals stad. Båda utförarna ser tilläggstjänsterna som en konkurrensfördel då brukarna kan köpa en tjänst som inte ingår i biståndsbeslutet. Det finns ett kontinuerligt samarbete mellan kommunen och utförarna i Mölndals stad. Kommunen anordnar utförarträffar några gånger per termin där viktiga frågor lyfts upp.

Utförarna har olika synsätt på om det råder konkurrens på lika villkor. Berghemmet menar att det har hänt en del tråkigheter då kommunen avtog hennes ansökan till verksamhetsledare med motiveringen om att hon inte dög som ansvarig eftersom hon inte hade arbetat kommunalt. Hon berättade även att organisationen erfarade att en biståndshandläggare inte höll sig neutral. Utföraren menar att skillnaden i konkurrensen är att kommunen är större och kan kompensera sina kostnader medan en mindre utförare med få brukare inte kan klara ekonomin inom ramen för den ersättning som ges. Priset täcker organisationernas kostnader men att ingen blir rikare på vård och omsorg. En annan skillnad är olika uppfattningar om vad som räknas med i hemtjänstkostnaderna.

”Hur mycket kostar egentligen en hemtjänststimme inom den offentliga sektorn”. – Berghemmet.

Inga utförare får välja bort brukare men Berghemmet har valt bort brukare då det visat sig vara omöjligt att utföra tjänsterna.

Stadsmissionen menar att Mölndals stad har varit samarbetsvilliga och att det har funnits en politisk vilja att konkurrensutsätta välfärdstjänster. Den kommunala driften har också fått en utmaning av detta eftersom de fick tillbaka många servicetjänster i och med omvalet och införandet av LOV. Stadsmissionen säger att verksamheten går runt men att:

”Allt kanske inte belastas på samma kostnadsställe då vi är en stor enhet, men vi försöker se till så att det gör det(...)”

Utföraren har inte marknadsfört sig eftersom de tror på att mun till mun reklamen är deras största marknadsföring, medan Berghemmet har marknadsfört sig i tidningar och radio. Varje utförare lyfter upp olika aspekter i sin profilering såsom socialt arbete, utbildad personal och minoritetsfrågor. De brukare som beviljas hemtjänst får en mapp med information om alla utförare som denne kan välja bland. Information om utförarna finns på Mölndals stads hemsida.

Mölndals stads biståndshandläggare

Skillnaden till varför den kommunala hemtjänsten och de externa utförarna inte konkurrerar på lika villkor kan vara, enligt biståndshandläggarna, tilläggstjänsterna och att de externa utförarna nischar sig på olika sätt genom språkkunskaper eller personalkontinuitet. Sedan kommunen ändrade schablonerna i ersättningen den 1 november 2011 har tre av åtta externa utförare hoppat av, men vad det beror på vet inte biståndshandläggarna.

Brukarens behov avgörs utifrån en individuell bedömning som skall vara skälig enligt SoL 4 kap 1§. Mölndals stad har en turordning vid ett icke- svarsalternativ som enligt biståndshandläggarna ses som en rättvis fördelning. Styrkan i modellen anses vara själva valet medan den största svagheten är att många brukare inte är förmögna att göra ett aktivt val som det ändå förutsätter att man skall göra.

Vid införandet av LOV fick alla brukare information om lagen per post för att göra ett omval eftersom kommunen fick genomföra servicetjänster. När information lämnas vid vårdplaneringar och hembesök menar biståndshandläggarna att:

”Vi är mycket neutrala vid kontakt med brukarna. Vi får ofta frågan om vi kan rekommendera någon utförare till dem, då brukar vi säga att vi inte får rekommendera någon för de skall

vara likvärdiga allihop (...) vi brukar rekommendera brukaren att ringa runt till de olika företagen och fråga vad de erbjuder osv.”

Information lämnas både muntligt och skriftligt men sen är det en annan fråga om alla kan ta till sig det.

Mölndals stads kommunala Hemtjänst

Områdeschefen anser att kommunens hemtjänst har en fördel i konkurrensen eftersom de har funnits länge men att det är olagligt för den kommunala hemtjänsten att erbjuda tilläggstjänster vilket ses som ett konkurrensproblem. Konkurrensfördelen är att den egna regin endast behöver anpassa sin verksamhet medan de nya utförarna har sämre utgångsläge och att det kan vara slitigt att bygga upp organisationen. Skillnaden är att externa utförare kan nischas sig vilket den egna regin inte kan göra på samma sätt. Det som även skiljer utförarna åt är att förvaltningen kan ha underskott i tre år och sen är det upp till politikerna att ta ställning. Kommunens hemtjänst kan inte gå i konkurs, vilket de externa utförarna kan.

De externa utförarna har ca 20 % av marknaden och allt fler äldre bor numera kvar i sina hem vilket även har medfört en volymökning. Kommunens hemtjänst försöker skicka ut samma personal till samma brukare men har inte detta som mål, utan kompetensen går före. Därför brister kontinuiteten pga. effektiviseringen. Små utförare har större möjligheter att tillgodose detta. Styrkan med kundvalsmodellen är enligt områdeschefen att:

”dålig kvalitet betalas inte”.

Svagheterna är att kommunen inte riktigt vet vad en hemtjänststimme egentligen kostar, men att Mölndals stad har ett bra styrsystem då de får betalt för utförd tid. En annan svaghet är när avtal sägs upp då företag hoppar av pga. höga krav vilket leder till att brukarna behöver välja ofta.

Kommunens hemtjänst har inte marknadsfört sig mer än att de finns på kommunens hemsida där de lyfter fram trygghet, dock har chokladask och pennor delats ut.

Mölndals stads externa och kommunala brukare

Alla som intervjuades kände till att det fanns ett valfrihetssystem i kommunen. Intervjupersonerna hade gjort valet själva och medgav att det bästa med kundvalsmodellen är att de faktiskt kan välja. En extern brukare lyfte upp konkurrens som något positivt. Samtliga kunde inte säga något dåligt om kundvalsmodellen. En kommunal brukare sa att:

”Det var väldigt svårt att välja utifrån pappersinformationen som jag fick. Man vet ju ingenting om de externa utförarna för man hade ju inte haft kontakt med dem. Jag vill inte byta ut kommunen och riskera att hamna på något dåligt”.

Informationen om vad lagen innebar postades till alla brukare samt en valblankett där de fick kryssa i vilken utförare som de ville ha. Svaret på vald utförare kunde skickas in eller meddelas muntligt till biståndshandläggarna. De brukare som valde en extern utförare vid omvalet gjorde det pga. personalkontinuiteten och för att de hade haft företaget sedan bo-servicetjänsterna infördes

6.0 Analys

Härryda kommun och Mölndals stad

Mölndals stads kundvalssystem fungerar enligt kvasimarknadsteorin eftersom det är en monopolmarknad som konkurrensutsätts där både externa utförare och kommunens hemtjänst konkurrerar om liknande tjänster. Kvasimarknader förutsätter en konkurrenssituation eftersom en ensam utförare kan utnyttja sin ställning på marknaden och därmed finns en välfungerande marknadsstruktur i Mölndals stad.

Marknadsstrukturen i Härryda kommun skiljer sig emellertid från Mölndals stad då den kommunala hemtjänsten har mer än 99 % av brukarna på marknaden och fungerar som en ensam utförare. Situationen är komplex då det inte råder konkurrens inom Härryda kommun, vilket i sin tur kan leda till att den kommunala hemtjänsten utnyttjar sin ställning. I längden kan en sådan situation leda till att de externa utförarna lämnar marknaden som medför att kvaliteten inte ökar. Kommunen har rätt att upphäva valfrihetssystemet vilket troligen kan bli aktuellt om situationen fortsätter.⁵⁴ Enligt Svensson och Edebalk (2006) hårdnar konkurrensen till följd av många utförare vilket innebär att brukaren står inför en svårare valsituation. Samtidigt kan ett stort antal utförare leda till ökad profilering.⁵⁵

Alla utförare i undersökningskommunerna har profilerat sig och likheterna mellan kommunernas hemtjänst är att de lyfter upp trygghet, medan externa utförare nischar sig på olika sätt såsom språkkunskaper, personalkontinuitet, utbildad personal, minoritetsfrågor, socialt arbete, bemötande och kvalitet. Enligt kvasimarknadsteorin har kommunerna gjort ett urval av utförare där kommunmedlemmar endast får välja de utförare som är godkända av kommunen. Antalet utförare är större i Mölndals stad vilket kan innebära en hårdare konkurrenssituation jämfört med Härryda kommun.

Kvasimarknaden fungerar inte i Härryda kommun eftersom det inte råder konkurrens då kommunens hemtjänst har mer än 99 % av brukarna. Syftet med lagen är att öka kvaliteten samt sänka kostnaderna. För att uppnå dessa kriterier krävs att effektivitet uppnås genom en rådande konkurrens. En jämnare fördelning mellan aktörerna kan leda till att utförarna, för dess överlevnad på marknaden erbjuder bättre kvalitet samtidigt som kommunens verkliga

⁵⁴ www.harryda.se

⁵⁵ Svensson och Edebalk 2006, s 7.

kostnader kommer att sjunka. Ett antagande är att kommunens verkliga kostnader är oförändrad. Dock kan det inte påvisas eftersom årsredovisningen för 2011 inte är färdigställd än. Mölndals stads kommunala hemtjänst arbetar för att höja effektiviteten genom att minska kringtiden, vilket leder till bristande personalkontinuitet. Organisationen är stor och därför skulle personalkontinuiteten leda till stora omkostnader medan för mindre externa utförare ökar möjligheten att erbjuda personalkontinuitet. En annan faktor till att externa utförare kan erbjuda personalkontinuitet i större utsträckning beror på att dessa kan välja att avgränsa sig geografiskt.

Vinstdrivande/icke vinstdrivande

Ett villkor för en lyckad kvasimarknad är en balanserad motivationsstruktur, enligt Le Grand & Bartlett (1993). Beställaren är kommunen och skall inte utgå från sitt egenintresse utan skall tillgodose brukarens behov och på utförarsidan skall dessa motiveras till att få verksamheten att gå runt eller gå med vinst. Det finns sex externa utförare i Mölndals stad varav två är ideella organisationer, liksom den offentliga sektorn är dessa utan vinstsyfte, medan i Härryda kommun finns det fyra externa utförare som har vinstsyfte. I Mölndals stad finns det likheter mellan de tre icke vinstdrivande utförarna då dessa har flest brukare, vilket även liknar den kommunala hemtjänsten i Härryda kommun därför att dessa är den största aktören på marknaden. Enligt SOU (2008:15) är ett problem med icke vinstdrivande verksamheter att dessa kan konkurrera ut de externa utförarna som har vinstsyfte. Samtidigt finns det inte klarhet i om självkostnadsprincipen stämmer överens med EG-rättens krav på marknadsmässighet.⁵⁶

Vi kan inte påvisa att brukarens val av hemtjänst påverkas av icke- vinstdrivande eller vinstdrivande utförare. Skillnaden mellan de externa utförarna och kommunens egen regi i båda kommunerna är att den kommunala hemtjänsten tillåts att gå med förlust i tre år medan de externa utförarna kan gå i konkurs.⁵⁷ De icke- vinstdrivande externa utförarna har mindre möjlighet att gå i konkurs. Enligt senaste rapporten från vårdföretagarna (2011) snedvrids konkurrensen eftersom underskottet i den kommunala hemtjänsten kan subventioneras. Det blir därmed svårt att avläsa utifrån årsredovisningar om kommunens hemtjänst har gått med förlust då pengar kan flyttas runt i verksamheten. Liknande förutsättningar har framkommit där en av de icke- vinstdrivande externa utförarna i Mölndals stad inte belastar alla kostnader på samma kostnadsställe eftersom de är en stor enhet.

⁵⁶SOU 2008:15, s 235.

⁵⁷Kommunallagen (1991:900) 8 kap § 5a

Ersättning

Likt kvasimarknadsteorin är priset bestämt av kommunerna där brukaren tilldelas en kundcheck som inte är i form av pengar. Funktionen av kundchecken är att brukaren med denna kan välja mellan kommunens utförare.

Härryda kommun lämnar ersättning efter beviljad tid. De externa utförarna som erbjuder både service och omsorg är momsbefriade och får 367 kr per timme. De renodlade serviceutförarna är momspliktiga och får en timersättning på 357 kr inklusive moms. Kommunens egen regi är momsbefriad och får en timersättning på 340 kr.⁵⁸ För att bevara konkurrensneutraliteten får de externa utförarna som erbjuder både service och omsorgstjänster två påslag som skall täcka de fria nyttigheter som den egna regin har. Ett påslag är för administration och ledning och ett påslag för momskompensation.

Mölnads stad lämnar ersättning utifrån utförd tid vilket sker genom mobipen som är installerad i brukarens hem. De externa utförarna som utför både service och omsorg får 410 kr per utförd timme. Kommunens egen regi får däremot en lägre ersättning på 390 kr per utförd timme. Detta beror dels på att egen regin inte får någon momskompensation men även att andra kostnader så som: *”ledning, administrativ stöd kring t.ex. personalfrågor, lönehantering, ekonomi och IT”*⁵⁹ inte ersätts pga. att den egna verksamheten har tillgång till detta inom kommunen. De renodlade serviceutförarna är momspliktiga och får endast 350 kr inklusive moms per utförd timme. Det finns även en momsbefriad ersättning som kan lämnas till renodlade serviceutförare då det kan uppstå en situation där det finns inslag av omsorg i servicetjänsterna. Ersättning lämnas i sådana fall på 290 kr per utförd timme.⁶⁰

Utifrån förfrågningsunderlaget från båda kommunerna finns det skillnader i hur ersättning lämnas och beräknas. Den ersättning som lämnas för utförd tid i Mölnads stad är enligt Svensson och Edebalk (2006) en betydelsefull kvalitetsegenskap då utföraren registrerar tiden i brukarens hem.⁶¹ Samtidigt menar svenskt näringsliv (2002) att utförd tid kan leda till ekonomiska förluster då småföretagare kan gå miste om intäkter när brukaren är på sjukhus.⁶² Medan i Härryda kommun kan det vara svårare att mäta den verkliga tiden som utförs i brukarens hem, vilket också gör att en viktig del av kvaliteten går förlorad.

⁵⁸ www.harryda.se

⁵⁹ www.molndal.se

⁶⁰ www.molndal.se

⁶¹ Svensson & Edebalk 2006, s 46.

⁶² Svenskt näringsliv 2002, s 27.

Mölnads stad lämnar även en högre ersättning till skillnad från Härryda kommun för service- och omsorgstjänster, därför ser beräkningsmodellerna olika ut. Enligt socialstyrelsen (2010) skall kommunerna ha kännedom om sina verkliga kostnader för att det skall råda konkurrens på lika villkor.⁶³ För att bevara konkurrensneutraliteten bör det finnas transparens för beräkningsmodellerna så att utförarna skall kunna se hur ersättningen är beräknad.⁶⁴ Samtliga utförare hade funderingar kring hur beräkningsmodellerna görs och om den ersättning som lämnas stämmer överens med kommunens verkliga kostnader. Från intervjuerna har det framkommit att storleken är avgörande därför menar vi att egen regin har funnits länge och har en garanterad kundstock medan de externa utförarna bygger upp verksamheten från grunden och har ingen garanterad kundstock. Till skillnad från LOU där utföraren får en garanterad kundstock t.ex. genom att upphandla ett äldreboende. Det blir även svårare att kompensera sina kostnader för de utförare som inte har en given kvantitet.

En förklaring till varför de externa utförarna i Mölnads stad har många fler brukare än i Härryda kommun kan bero på bo- servicetjänsterna. Mölnads stad har verkat i en kvasimarknad under en längre tidsperiod jämfört med Härryda kommun vilket är en konkurrensfördel. Transaktionskostnaderna kan dock vara högre i Mölnads stad då tre utförare lämnat marknaden vilket leder till omkostnader. Exempelvis när brukarna måste göra omval och på motsvarande sätt har Mölnads stad högre kontrollkostnader då det framkommer utifrån intervjuerna att kontroller på de externa utförarna görs vilket inte sker i Härryda kommun.

Dialog

Kommunerna samverkar på olika sätt med de externa utförarna. I Mölnads stad finns ett gemensamt datasystem för en smidigare samverkan och en kontinuerlig dialog mellan kommunen och utförarna för att utveckla hemtjänsten, medan i Härryda kommun menar de externa utförarna att varken något datasystem eller dialog finns. Däremot har den kommunala hemtjänsten ett gemensamt datasystem och ett kontinuerligt samarbete med kommunen för att planera budget och utveckla hemtjänsten. Det är viktigt att kommuner har en gemensam dialog med utförarna för att kunna förstå varandra och även villkoren i valfrihetssystemet. Enligt förfrågningsunderlaget i Härryda kommun skulle ett gemensamt datasystem vara tillgängligt för alla utförare när den är färdigutvecklad. Men trots att kommunen har haft ett år

⁶³Socialstyrelsen 2010, s 7-8.

⁶⁴Svensson & Edebalk 2006, s 29.

på sig att färdigställa systemet har detta inte skett. Anledningen till att kommunen inte valt att prioritera och färdigutveckla datasystemet kan vara pga. det låga antalet brukare som valt en extern utförare. Samtidigt kan det vara orättvist mot externa utförare då lagen förutsätter lika behandling. Vårdföretagarna (2011) framför att när dialogen brister kan det bero på att kommunens politiker inte arbetar aktivt för att få ett välfungerande valfrihetssystem. Vi har fått samma uppfattning under studiens gång vilket även enhetschefen höll med om. En annan anledning till att Mölndals stad har fått bukt med barnsjukdomarna beror till stor del på att de har erfarenhet av privatisering eftersom de verkat i en kvasimarknad under en längre tidsperiod. Därmed hade Härryda kommun kunnat samverka med andra kommuner som fått framgång i valfrihetssystemet för att sedan kunna lära sig av deras misstag.

För att få ett välfungerande valfrihetssystem skulle en dialog med de externa utförarna leda till att bristerna upptäcks och därefter kunna förbättra dessa. Samtidigt anser vårdföretagarna att tjänstemännens attityder kan leda till att konkurrensneutraliteten blir otillräcklig.⁶⁵ Utförarna i Härryda kommun påpekar även att förändringar kan göras först när attityderna ändras och att det måste finnas en vilja bland tjänstemännen. Införandet av LOV har bidragit till att biståndshandläggarnas roll utvecklats då dessa i sin myndighetsutövning skall vara objektiva och neutrala samtidigt som information och rådgivning lämnas om utförarna.⁶⁶ Vår studie visar att detta inte alltid sker i praktiken i båda kommunerna. En utförare från varje kommun menar att de stött på situationer då biståndshandläggarna inte hållit sig neutrala, men det har varit svårt att bevisa. Samtidigt menar biståndshandläggarna i båda kommunerna att de inte förespråkar någon utförare medan i Härryda kommun menar de att det kan uppstå frågor som kan vara svåra att hantera.

Tilläggstjänster

Den kommunala hemtjänsten i båda kommunerna anser att det inte råder konkurrens på lika villkor med avseende på tilläggstjänsterna. Enligt Hartman, Laura (2011) är tilläggstjänster en konkurrensnackdel för den kommunala hemtjänsten eftersom denna tjänst inte ingår i den kommunala kompetensen samt att det strider mot lagen. Fördelen är däremot att företagarna gynnas då brukaren kan köpa en tilläggstjänst av vald utförare och genom en skattereduktion betala hälften av summan.⁶⁷ Tilläggstjänsterna kan öka de externa utförarnas lönsamhet

⁶⁵Vårdföretagarna 2011, s 25.

⁶⁶Svenskt näringsliv 2002, s 27.

⁶⁷Hartman 2011, s 222.

samtidigt som kvaliteten ökar, medan den kommunala hemtjänsten inte skall överstiga självkostnadsprincipen då dessa inte skall gå med vinst. Biståndsbedömning är behovsbaserad och insatser beviljas av biståndshandläggare medan tilläggstjänsterna är frivilliga. För de som nyttjar tjänsten ökar brukarinflytandet. Komplexiteten med tilläggstjänsterna är när brukare väljer den kommunala hemtjänsten. Eftersom kommunen inte kan erbjuda dessa tjänster utesluts möjligheten att köpa de. Detta kan i sin tur leda till att de brukare som är i behov av tilläggstjänster väljer allt mindre kommunen som utförare. En konsekvens kan vara så att de brukare som väljer den kommunala hemtjänsten väljer att anlita en person som inte är registrerad som företagare för utförandet av likvärdiga tilläggstjänster. Konsekvensen kan även vara att en brukare som valt kommunen som utförare måste även välja en extern utförare för tilläggstjänsterna vilket kan vara en nackdel för brukaren.

Ickesvarsalternativ

Ett stort konkurrensproblem som råder i Härryda kommun är icke- svarsalternativet där de brukare som inte gör ett aktivt val får kommunens hemtjänst, detta innebär att systemet gynnar kommunens hemtjänst vilket även påpekas av biståndshandläggarna och enhetschefen. Den kommunala hemtjänsten ser positivt på icke- svarsalternativet och menar att välfärdssamhället är kommunalt och drivs av skattepengar och därför bör de som inte väljer få kommunens hemtjänst. Icke- svarsalternativ leder till att externa utförare får det svårare att nå framgång på marknaden. Mölndals stad har ett bättre icke- svarsalternativ genom ett turordningssystem. När en brukare inte gör ett aktivt val blir brukaren tilldelad den utföraren som står på listan den veckan. Ett sådant system innebär att alla utförare behandlas lika och att konkurrens sker på lika villkor. (SOU, 2008:15)⁶⁸

Kompetenskrav

Inom kommunerna finns det skillnader vad gäller kompetenskrav på utförarna. I Mölndals stad framförde en utförare att kommunen ansåg att dennes kompetens var otillräcklig som verksamhetsledare och menade att personen ifråga inte hade arbetat kommunalt. Enligt förfrågningsunderlaget (2011) är kravet för alla insatser vid godkännande en treårig högskoleutbildning samt erfarenhet. I Härryda kommun är kravet på verksamhetsledaren antingen en högskoleutbildning eller 5 års livserfarenhet samt omvårdnadsprogrammet (förfrågningsunderlaget, 2010). Därmed ställer Mölndals stad högre kompetenskrav på

⁶⁸SOU 2008:15, s 209.

utförarna vilket bör göra det svårare för företag att etablera sig på marknaden. Trots högre kompetenskrav har Mölndals stad haft betydligt fler företag som etablerat sig i kommunen till skillnad från Härryda kommun. Vårdföretagarna (2011) tar Mölndals stad som ett exempel där de anser att kompetenskraven är orimliga. Vidare hänvisar Mölndals stad till Socialstyrelsens och Länsstyrelsens kompetenskrav och menar att kraven är relevanta.⁶⁹

Plocka russin ur kakan

Le Grand och Bartlett (1993) menar att cream- skimming leder till särbehandling och diskriminering av brukarna samt att det kan leda till situationer där utförarna väljer bort kostsamma brukare. Samtidigt framkommer det från båda förfrågningsunderlagen att utförarna är skyldiga att ta vara på brukarens behov genom att se till att nödvändig kompetens finns på arbetsplatsen. I Härryda kommun har inga utförare valt bort brukare. Däremot har en extern utförare i Mölndals stad valt bort brukare då det visade sig att det uppstod kommunikationsproblem. Likt Kastberg, Gustaf (2005) plockar vissa utförare ”russin ur kakan”⁷⁰ som kan bero på att utföraren inte har tillräckligt med resurser.

Responsivitet

I båda kommunerna fungerar kvasimarknaden med avseende på responsivitet (lyhördhet) dvs. att alla utförare tar vara på brukarens behov. Detta är möjligt då kommunerna fördelar vårdinsatserna rättvist. Härryda kommuns hemtjänst har en hög anpassningsförmåga då kvantiteten är stor och kan på så sätt överleva på den konkurrensutsatta marknaden. Här menas att högre kvantitet leder till högre kvalitet därför att vi antar att de är lyhörda och kan på så sätt erbjuda bättre service. Dock kan vi inte påvisa att en högre kvantitet beror på bättre kvalitet. De externa utförarna i kommunen har betydligt lägre kvantitet och därför kan det bli svårare att överleva på den konkurrensutsatta marknaden. Samtidigt leder en alldeles för låg kvantitet till att lyhördheten minskar genom att färre klagomål framförs vilket gör det svårare för utförarna att utveckla kvaliteten. Dessa organisationer finns kvar på marknaden då ena utföraren driver sin verksamhet även i andra kommuner medan den andra har ett annat jobb vid sidan om. Fyra av fem brukare från den kommunala hemtjänsten visste inte om att det fanns andra valmöjligheter vilket kan förklara den låga kvantiteten hos de externa utförarna. Däremot har Mölndals stads kommunala hemtjänst och externa utförare en jämnare

⁶⁹Vårdföretagarna 2011, s 23.

⁷⁰Kastberg 2005, s 105-106.

fördelning kvantitetsmässigt vilket kan bero på att kommunens informationsflöde har fungerat bättre.

Information

Kundvalssystemet förutsätter ett aktivt val, därför krävs det att brukarna får tillräckligt med information som är tillförlitlig (Le Grand och Bartlett, 1993). Kommunerna har agerat olika vad gäller brukarinformationen.

Alla brukare som intervjuades i Mölndals stad hade fått information om lagen. I Mölndals stad har brukarinformationen fungerat bättre vilket kan bero på att informationen om valfrihetssystemet skickades hem till alla brukare. En annan faktor som bidragit till brukarnas kännedom kan vara bo-servicetjänsterna då brukarna sedan tidigare är vana att ha externa utförare. Det kan även vara så att omvalet vid införandet bidrog till att de externa utförarna valdes igen. Samtliga brukare hade nyttjat möjligheten till omval. En kommunal brukare menar att det är svårt att välja utifrån tillgänglig information om utförarna vilket även (SKL, 2009) påvisar. I rapporten har de kommit fram till att utförarnas profilering är otillräcklig eftersom det ofta saknas information om t.ex. ” *antal anställda, eventuellt kapacitetstak, erfarenheter från branschen, brukarsynpunkter, följsamhet till kommunernas kvalitetskrav etcetera*”.⁷¹ Vi har även funnit att flertalet av dessa punkter saknas i utförarnas profilering i båda kommunerna.

Biståndshandläggarna menar att samtidigt som information lämnas så finns det en viss osäkerhet kring hur brukarna tar till sig det. Utifrån de intervjuade brukarna kan vi påvisa att informationen nått ut till dem.

Härryda kommun har vid införandet skickat ut information hem till brukarna samt annonserat i Härryda posten, dock har inget omval skett vilket har bidragit till att kommunen har ett sämre utgångsläge i förhållande till hur brukarinformationen nått ut. Studien visade att en kommunal brukare hade fått information om lagen via post medan resterande fyra inte kände till att kommunen infört ett valfrihetssystem. Problematiken med att skicka hem information kan vara att äldre har svårt att ta till sig det pga. olika skäl såsom sjukdom mm. Ett annat skäl kan vara att informationen uppfattas som reklam vilket gör att den hamnar i papperskorgen. För att komma till bukt med denna problematik hade kommunen kunnat stärka brukarnas kännedom genom att sprida informationen vid olika sammanhang t.ex. på äldreboenden och

⁷¹Winblad, Andersson & Isaksson 2009, s 31.

korttidsboenden. Ett annat sätt hade kunnat vara genom en fristående och oberoende verksamhet som informerar brukarna om allt som har med hemtjänst att göra. I kommunen finns en likvärdig verksamhet men detta är endast till för de som är 75+. Dock kräver detta mer resurser men samtidigt blir brukarna mer medvetna om sina valmöjligheter. I Härryda kommun påpekar biståndshandläggarna att de kan känna en viss osäkerhet då dem inte alltid vet hur frågor kring informationen skall hanteras och att de skulle kunna bli bättre på det. En annan möjlighet hade kunnat vara att utbilda biståndshandläggarna kring hur informationen skall lämnas eftersom situationen är relativt ny även för dem.

Brukaren som fick information om LOV i Härryda kommun är lojal mot organisationen då det aldrig varit aktuellt att byta, även om han varit missnöjd. Ytterligare en kommunal brukare har genom voice- kanalen framfört missnöje vilket lett till att kommunen fått egga sig för att höja kvaliteten i tjänsten. En extern brukare som varit missnöjd har genom sorti- kanalen lämnat kommunens hemtjänst och valt en extern utförare. Brukaren fick information om andra utförare först när missnöje framfördes. En framträdande faktor som framförts av majoriteten av alla brukare i Härryda kommun är att informationen brister. Rapporten från SKL (2009) visar att det föreligger en ovisshet kring informationens utformning och innebörd. De menar även att det finns ett behov av förbättringar vad gäller informationen. Därför är det viktigt att informationen skall vara överblickbar och lättförståelig då missvisande information kan leda till att det aktiva valet minskar.⁷²

⁷²Winblad, Andersson & Isaksson 2009, s 31.

7.0 Slutdiskussion

Utifrån analysen kan slutsatsen dras att det finns faktorer som påverkar konkurrensen till följd av LOV och att det inte råder konkurrens på lika villkor mellan och inom kommunerna.

Kompetenskraven i analysenheterna skiljer sig åt då Mölndals stad ställer högre krav på utförarna än vad Härryda kommun gör vilket ses som en konkurrensnackdel. Trots detta har Mölndals stad haft betydligt fler externa utförare innan dess att tre hoppade av. Därför kan vi inte dra slutsatsen att kompetenskraven avskräcker företag att etablera sig i kommunen, däremot ökar kommunmedborgarnas valmöjligheter.

En avgörande faktor vid val av utförare kan påverkas av brukarens ålder, psykiska och fysiska hälsa. Resultatet påvisade att informationen om valfrihetssystemet påverkade brukarnas val. Det aktiva valet ökar ju mer information brukaren får. I samma veva blir brukarnas valsituation svårare då valet sker utifrån utförarnas profilering i ett pappersformat. Andra svårigheter kan vara alla val som människan skall göra i livet t.ex. elavtal, pension m.m. Som äldre och sjuk kan detta vara ett stressande moment att ta sig igenom all information som möjliggör ett aktivt val vilket också valfrihetssystemet förutsätter. Vi tror även att ett omval vid införandet av LOV stärker medborgarinflytandet och på så sätt förmår brukarna att göra ett aktivt val.

För de brukare som inte kan eller vill välja finns icke-svarsalternativet. Samtidigt som icke-svarsalternativet leder till att det aktiva valet minskar kan det ändå kännas tryggt för brukarna att få behövlig hjälp vid svåra valsituationer. Konsekvensen av hanteringen av icke-svarsalternativet leder antingen till att konkurrensen snedvrids eller hårdnar. I Härryda kommun gynnas den kommunala hemtjänsten vid ett icke-svarsalternativ. Att införa ett sådant system kan skapa svårigheter för utförarna att få fler brukare, då det visat sig att brukarna är den viktigaste marknadsföringen för utförarna. I Mölndals stad har kommunen infört en turordning som gör det mer rättvist och där alla parter behandlas lika. Sedan kan en högre kvantitet av brukare leda till en högre anpassningsförmåga då utförarna är mer lyhörda och kan därför erbjuda högre kvalitet.

Resultatet har visat att informationen till viss del är otillräcklig i Härryda kommun men vi kan inte påvisa att det är en avgörande faktor utan det kan bero på att kvaliteten är högre. Ett sätt att stärka brukarinformationen kan vara genom att erbjuda brukarna informationsmöten eller träffar med alla utförare.

En bakomliggande faktor till att valfrihetssystemet fått framgång i Mölndals stad kan bero på att politiker och tjänstemän har erfarenheter av privatisering av välfärdstjänster. Utifrån resultatet har vi fått en känsla av att det finns en politisk vilja till att få ett välfungerande valfrihetssystem i Mölndals stad, till skillnad från Härryda kommun. Dock kan detta inte påvisas då bägge kommunerna styrs av en borgerlig majoritet.

Jämförelserna mellan kommunerna har visat att Mölndals stad har en bättre samverkan med sina utförare vilket har lett till en kontinuerlig dialog. På så sätt ökar utförarnas delaktighet för en bättre utveckling av hemtjänsten. Liknade förutsättningar finns inte i Härryda kommun som kan ha påverkat konkurrensen. För att det skall råda konkurrens på lika villkor är det viktigt att alla utförare har samma förutsättningar genom ett gemensamt datasystem.

Tilläggs tjänsterna är å ena sidan en konkurrensnackdel då alla aktörer inte konkurrerar på lika villkor men å andra sidan kan det vara nödvändigt för de externa utförarna eftersom lönsamheten ökar. En nackdel till tilläggs tjänsterna kan vara en ökad klasskillnad där plånboken avgör vem som kan köpa dessa tjänster. Till följd av detta ökar klyftorna då de rika gynnas.

Konkurrensen skiljer sig även då kommunens hemtjänst inte kan gå i konkurs, dessa är garanterade i lag medan de externa utförarna måste sträva efter lönsamhet för dess överlevnad på den konkurrensutsatta marknaden. Att antalet utförare är större i Mölndals stad kan bero på att kommunen ger en högre ersättning vilket gör det attraktivt för utförarna att etablera sig där. En högre ersättning i relation till andra kommuner kan bero på att kommunens verkliga kostnader är högre utifrån beräkningsmodellerna som görs. Dock kan det inte konstateras att ersättningen är beräknad utifrån kommuners verkliga kostnader vilket även forskning visat. Förklaringen till de högre kostnaderna kan även bero på storleken då Mölndals stad är nästan dubbelt så stor som Härryda kommun.

Studien visar att detta är en komplex situation då inte alltid kommunerna vet deras verkliga kostnader eftersom pengar flyttas runt i verksamheten och allt inte belastas på samma kostnadsställe. Vi har vidare funderingar på om kommunerna egentligen vet vad en hemtjänststimme kostar. Är beräkningsmodellerna korrekta, och vad skulle det få för följder om priset för tjänsterna sänks eller höjs?

Förslag till framtida forskning är att utreda valfrihetssystemets effekter då det finns en politisk vilja att införandet av LOV skall bli obligatorisk för alla kommuner i Sverige.

Referenser:

Litteratur:

Bryman, Alan, *Samhällsvetenskapliga metoder*, 2., [rev.] uppl., Liber, Malmö, 2011

Hirschman, A. O. *Exit, Voice, and Loyalty. Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 1970

Hirschman, Albert O., *Sorti eller protest: en fråga om lojaliteter*, [Ny utg.], Arkiv, Lund, 2008

Kastberg, Gustaf, *Kundvalsmodeller: en studie av marknadsskapare och skapade marknader i kommuner och landsting*, Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet, Diss. Göteborg : Göteborgs universitet, 2005, Göteborg, 2005

Le Grand, J. och W. Bartlett , »The Theory of Quasi-Markets«, i *Quasi-Markets and Social Policy*, Le Grand, J. och W. Bartlett (red.), Macmillan Press, Basingstoke, UK.1993

Montin, Stig, *Moderna kommuner*, 3. uppl., Liber, Malmö, 2007

Rapporter:

Dahl, Svend, *Konkurrens på lika villkor- Erfarenhet av LOV inom äldreomsorgen, vårdföretagarna*, 2011

Edebalk, Per Gunnar & Svensson, Marianne, *Kundval för äldre och funktionshindrade i Norden [Elektronisk resurs] : konsumentperspektivet*, Nordisk Ministerråd, København, 2005

Hartman, Laura (red.), *Konkurrensens konsekvenser: vad händer med svensk välfärd*, 2. uppl., SNS förlag, Stockholm, 2011

Kundval [Elektronisk resurs] : för en bättre offentlig sektor, Svenskt näringsliv, Stockholm, 2002

Kundval inom äldreomsorgen [Elektronisk resurs], Socialstyrelsen, Stockholm, 2007

Normann, Göran, *Från politikerstyre till medborgarmakt [Elektronisk resurs] : kundval och privata aktörer i en förnyad offentlig sektor*, Svenskt näringsliv, Stockholm, 2001

Svensson, Marianne & Edebalk, Per-Gunnar, *Kvalitetskonkurrens och kundval inom kommunal äldreomsorg [Elektronisk resurs] : en forskningsrapport*, Konkurrensverket, Stockholm, 2006

Stimulansbidrag till valfrihetssystem enligt LOV i äldreomsorg, socialstyrelsen, delrapport juni 2010.

Winblad, Ulrika, Andersson, Caroline & Isaksson, David, *Kundval i hemtjänsten [Elektronisk resurs] : erfarenheter av information och uppföljning*, Sveriges kommuner och landsting, Stockholm, 2009

Äldre och personer med funktionsnedsättning regiform m.m. för vissa insatser år 2010 : Kommunala insatser enligt socialtjänstlagen, Socialstyrelsen, Stockholm, 2011

Publikationer/Lag:

Kommunallagen (1991:900)

Socialtjänstlagen (2008:453)

Sverige. Frittvalutredningen, *LOV att välja - lag om valfrihetssystem [Elektronisk resurs] : betänkande*, Fritze, Stockholm, 2008

Sverige. Regeringen, *Lag om valfrihetssystem*, Regeringen, Stockholm, 2008

Internet:

http://www.skl.se/vi_arbetar_med/demos/samhallsorganisation/valfrihet/valfrihetuppdrag/kommuner_och_valfrihetssystem_april_2011_1_1 Avläst 2011-09-15

<http://www.gp.se/nyheter/molndalsharryda/1.626149-privat-hemtjanst-ingen-framgang> Avläst 2011-09-21

<http://www.gp.se/nyheter/molndalsharryda/1.626149-privat-hemtjanst-ingen-framgang> Avläst 2011-09-21

Förfrågningsunderlaget i Härryda

<http://www.harryda.se/download/18.3b7fcee0129324301be80001540/F%C3%B6rf%C3%A5gningsunderlag+juni2010.pdf> Avläst 2011-12-13

Förfrågningsunderlaget i Mölndal

[http://molndal.se/download/18.5640056412fdf3cb2a280007865/F%C3%B6rf%C3%A5gning
sunderlag+LOV+Hemtj%C3%A4nst+110616.pdf](http://molndal.se/download/18.5640056412fdf3cb2a280007865/F%C3%B6rf%C3%A5gning%20underlag+LOV+Hemtj%C3%A4nst+110616.pdf) Avläst 2011-12-13

[http://www.molndal.se/download/18.5640056412fdf3cb2a280004211/Kommentarer_PowerP
oint_Kommunprognosen+2011-2015.pdf](http://www.molndal.se/download/18.5640056412fdf3cb2a280004211/Kommentarer_PowerPoint_Kommunprognosen+2011-2015.pdf) Avläst 2012-01-18

[http://www.harryda.se/download/18.4507963212dbd369187800012988/Harryda%C3%85rsre
dovsning2011WEBB.pdf](http://www.harryda.se/download/18.4507963212dbd369187800012988/Harryda%C3%85rsredovsning2011WEBB.pdf) Avläst 2012-01-18

Bilaga 1 Tabell

Utförare i Mölndals stad	Utförare i Härryda Kommun
Hemtjänsten Mölndals stad	Hemtjänsten Härryda kommun
Aida Vårdservice AB	Aida Vårdservice AB
Göteborgs kyrkliga stadsmision	Humana Omsorg
Kooperativet Olga hemtjänst	AA- Kojan
Berghemmet- Vuorikoti	Mellåsen städ style trädgård
Jakobsdal vård och omsorg AB	
Agaten omsorg AB	

Antal utförare i respektive kommun år 2011

Bilaga 2 intervjumall

Intervjufrågor

Till biståndsbedömare Och enhetschef

Varför är det så få som väljer privata utförare inom hemtjänsten i Härryda kommun. Hur tror ni att äldre människor resonerar vid val av hemtjänst?

Hur lämnar ni ut informationen om alla utförare till brukarna?

Anser du att informationen är tillräcklig och lättförståelig? Varför?

Hur har kommunen förberett biståndshandläggarna till följd av LOV vad gäller brukarinformationen?

Hur formella får ni vara mot brukarna när ni lämnar ut information om de externa utförarna?

Anser du att den kommunala hemtjänsten och de externa utförarna konkurrerar på lika villkor? Om inte, hur skiljer sig villkoren?

Tilläggstjänster

Ickesvarsalternativ: Hur agerar ni om en brukare inte gör ett aktivt val? Och vad får det för följder?

Datasystem

Dialog

Ersättning

Hur sker profilering av utförarna?

Finns det några riktlinjer som fastställer er bedömning av brukarens behovs?

Finns det några gränser på hur många byten av utförare en brukare kan göra? I så fall hur lång tid skall detta ta?

Måste brukaren ange vilka orsaker som ligger bakom bytet?

Vilka konsekvenser får ett byte av utförare?

Finns det någon avgörande faktor som gör att den kommunala hemtjänsten får verksamheten att gå runt medan de externa utförarna inte får det?

Finns det en välfungerande samarbete mellan kommunen och utförarna? Om ja vad är dessa till för? Om nej vad anser du om detta?

Kan privata utförare välja bort vissa brukare?

Vilka krav ställer ni på utförarna innan godkännande?

Vilka är de största skillnaderna mellan externa och kommunens hemtjänst?

Hur försöker ni uppnå effektivitet i er verksamhet?

Har införandet av LOV lett till att kommunen har blivit mer kostnadsmedvetenhet?

Har kostnaderna ökat eller minskat sen kommunen valde att införa ett valfrihetssystem?

Finns det möjligheter till att brukarna får välja en utförare för omvårdnad och en för service?

Vad tycker du brister i kommunens valfrihetssystem? Och hur skulle ni kunna bli bättre på det?

Vilka styrkor och svagheter finner du med kundvalsmodellen?

Kommunens hemtjänst

Hur har ni agerat inför konkurrensen till följd av LOV?

Har ni marknadsfört er? I så fall hur?

Anser du att den kommunala hemtjänsten och de externa utförarna konkurrerar på lika villkor? Om inte, hur skiljer sig villkoren?

Tilläggstjänster

Ickesvarsalternativ

Datasystem

Dialog

Ersättning

Finns det någon avgörande faktor som gör att den kommunala hemtjänsten får verksamheten att gå runt medan de externa utförarna inte får det?

Finns det en välfungerande samarbete mellan kommunen och utförarna? Om ja vad är dessa till för? Om nej vad anser du om detta?

Hur sker profilering av utförarna?

Kan privata utförare välja bort vissa brukare?

Hur försöker ni uppnå effektivitet i er verksamhet?

Har införandet av LOV lett till att kommunen har blivit mer kostnadsmedvetenhet?

Har kostnaderna ökat eller minskat sen kommunen valde att införa ett valfrihetssystem?

Vilka är de största skillnaderna mellan externa och kommunens hemtjänst?

Finns det möjligheter till att brukarna får välja en utförare för omvårdnad och en för service?

Vad tycker du brister i kommunens valfrihetssystem? Och hur skulle ni kunna bli bättre på det?

Vilka styrkor och svagheter finner du med kundvalsmodellen?

Till externa utförare:

Erbjuder ni tjänsterna till hela kommunen? Eller har ni avgränsat er?

Hur har ni marknadsfört er verksamhet för att nå ut till fler brukare?

Hur tycker du att kommunen har hanterat brukarinformation?

Anser du att den kommunala hemtjänsten och de externa utförarna konkurrerar på lika villkor? Om inte, hur skiljer sig villkoren?

Tilläggstjänster

Ickesvarsalternativ

Datasystem

Dialog

Ersättning

Finns det någon avgörande faktor som gör att den kommunala hemtjänsten får verksamheten att gå runt medan de externa utförarna inte får det?

Finns det en välfungerande samarbete mellan kommunen och utförarna? Om ja vad är dessa till för? Om nej vad anser du om detta?

Hur sker profilering av utförarna?

Kan privata utförare välja bort vissa brukare?

Hur försöker ni uppnå effektivitet i er verksamhet?

Hur har ni agerat inför konkurrensen?

På vilket sätt skulle marknaden kunna göras mer attraktiv för er verksamhet?

Vilka är de största skillnaderna mellan externa och kommunens hemtjänst?

Bedriver ni verksamhet även i andra kommuner?

Hur försöker ni uppnå effektivitet i er verksamhet?

Täcker priserna era kostnader? Och går verksamheten runt? Vinstmässigt?

Vad tycker du brister i kommunens valfrihetssystem? Och hur skulle ni kunna bli bättre på det?

Vilka styrkor och svagheter finner du med kundvalsmodellen?

Till brukare:

Hur länge har du haft hemtjänst?

Har du både service och eller omsorg?

Om du har både delarna har du valt två olika utförare?

Utifrån vilka kriterier valde du privat/kommunal hemtjänst?

Vem gjorde valet? Gjorde du valet själv, eller har du fått hjälp av någon att göra valet?

Har du gjort omval någon gång?

Om ja vad var orsaken till detta?

Har din biståndshandläggare gett dig information om val av privata aktörer och möjligheten till att göra omval?

Hur gavs i sådana fall informationen?

Var informationen lättillgänglig och lättförståeligt?

Hur känner du inför att kommunen har infört kundval? Varför?

Vad tycker du om LOV? Nämn något positivt och negativt med lagen.

Finns det några andra faktorer ni tänker på vid val av hemtjänst förutom att ni ska välja privat eller offentligt?

Är du nöjd med din nuvarande utförare?