

Kandidatuppsats i offentlig förvaltning VT14

Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet

Andreas Kronberg

Cristian Hermansson

Handledare: Gary Kokk

Examinator: Östen Ohlsson



GÖTEBORGS UNIVERSITET

När målen helgar medlen

-En studie om konkurrensneutralitet på hemtjänstmarknader i två
västsvenska kommuner

Förord

Vissa årtal tilldelas ett epitet. 2014 verkar i media få namnet “supervalåret”. I helgen som gick var det val till Europaparlamentet. I september är det dags för riksdags- och kommunalval. En av de hetaste frågorna kommer sannolikt vara den om vinster i välfärden. Tidningarnas debattsidor har formligen överösts av åsikter i ämnet det senaste året. Det är ur dessa debattsidor nyfikenheten kring kundvalsmodeller uppstod. Kan det verkligen bara vara negativt med konkurrens, valfrihet eller vinster i välfärden? Troligen inte! Kommer vinster, konkurrens eller valfrihet lösa samhällets alla problem? Verkligen inte!

Vi gick in i detta uppsatsskrivande med nyfikenhet, en begränsad kunskapsbas och en värdeneutral inställning till kundvalsmodeller. Två månader senare är nyfikenheten naggad i kanten, kunskapsbasen betydligt större och värdeneutraliteten intakt.

Vi vill först och främst tacka alla de politiker och tjänstemän som ställt sin tid till förfogande och låtit sig intervjuas. Det är tack vare er som studien har kunnat genomföras! Vi vill också tacka vår handledare Gary Kokk för tips och förslag på förbättringar av vår studie.

Göteborg, Maj 2014

Andreas Kronberg, Cristian Hermansson

Sammanfattning

Sedan 1980-talet har ett antal marknadslika styrreformer införts i den svenska kommunala förvaltningen. Kärnan i reformerna är idén om att konkurrens leder till ökad effektivitet och kvalitet. Kundvalsmodeller är exempel på sådana styrreformer. En offentlig marknad skapas där externa företag och kommunens egen verksamhet konkurrerar om produktionen av vissa tjänster. Kunden eller brukaren ges rätten att välja vem som ska utföra den tjänst man har fått beviljad. Sedan *lagen om valfrihetsystem* antogs i riksdagen 2009 har antalet kundvalsmodeller ökat kraftigt i Sveriges kommuner. Lagen ställer krav på konkurrensneutralitet, det vill säga att kommunens egen verksamhet och de externa företagen konkurrerar på lika villkor.

Denna studies syfte är att undersöka hur kommunföreträdare skapar förutsättningar för konkurrensneutralitet på offentliga marknader. Frågeställningen är dubbel:

- Hur agerar kommunföreträdare för att skapa konkurrensneutralitet på en offentlig marknad?
- Varför agerar kommunföreträdarna på ett visst sätt?

Vidare är studien avgränsad till kundval inom hemtjänstverksamhet för äldre i Borås och Mölndals kommun. Den empiriska undersökningen är baserad på kvalitativa intervjuer av politiker och tjänstemän i kommunerna. Vår analys är dels baserad på kvasimarknadsteorin kriterier för en fungerande offentlig marknad, dels på kritik som riktats mot teorin. Analysens första del utvärderar konkurrensneutraliteten i de två kommunerna. Den andra delen kopplar ihop konkurrensneutralitet med de politiska motiven som låg bakom införandet av kundvalsmodellen. Studien visar att Mölndal kommit längre än Borås i sitt arbete med konkurrensneutralitet. I våra slutsatser argumenterar vi för möjliga påverkansfaktorer till varför det är så. I vår analys visar vi att olika politiska motiv för att införa kundvalsmodeller kan påverka graden av konkurrensneutralitet. Om valfrihet i sig är målet för införandet av en kundvalsmodell kan detta politiska mål uppnås utan att skapa konkurrensneutralitet. Om valfrihet däremot ses som ett medel för att nå andra mål, exempelvis ökad effektivitet eller kvalitet, skapas incitament för konkurrensneutralitet. Vårt begränsade empiriska material påverkar emellertid slutsatsernas generaliserbarhet. Vårt bidrag till forskningsfältet presenteras därför i form av en hypotes:

“Kommuner som inför en kundvalsmodell som medel för att nå andra mål, som exempelvis kostnadseffektivitet eller bättre kvalitet, visar upp en högre grad av konkurrensneutralitet än kommuner som inför en kundvalsmodell med valfrihet som mål.”

Innehåll

1. Inledning	7
1.1 Introduktion.....	7
1.2 Frågeställning och avgränsning	9
2. Teoretisk referensram	10
2.1 New Public Management	10
2.2 Kvasimarknadsteori	11
2.2.1 Marknadsstruktur	12
2.2.2 Information	13
2.2.3 Motivation.....	14
2.2.4 Cream skimming	15
2.3 Den politiska aspekten	15
2.4 Sammanfattning	16
3. Konkurrensneutralitet och legala förutsättningar.....	17
3.1 Upphandlingsområdets principer	17
3.2 Konkurrensneutralitet	17
4. Metod och forskningsdata.....	19
4.1 Tillvägagångssätt	19
4.2 Tillförlitlighet.....	20
4.3 Val av informanter	21
4.4 Val av kommuner	21
4.5 Intervjudesign och analys	22
4.6 Intervjusituationen och intervjumaterialet	23
4.7 Forskningsetiska principer	24
5. Empiri	26
5.1 Presentation av informanterna	26
5.2 Borås stad.....	27

5.2.1 Hemtjänstvalet	27
5.2.2 Marknadsstruktur	28
5.2.3 Information och transparens.....	30
5.2.4 Motivation.....	31
5.2.5 Cream skimming	31
5.3 Mölndals stad.....	32
5.3.1 Kundval hemtjänst	32
5.3.2 Marknadsstruktur	33
5.3.3 Information och transparens.....	35
5.3.4 Motivation.....	35
5.3.5 Cream skimming	36
6. Analys och diskussion.....	37
6.1 Konkurrens på lika villkor?.....	37
6.2 Konkurrens som medel eller mål?	39
7. Slutsatser.....	41
Referenser	43
Bilaga.....	48
Forskningsfrågor.....	48

1. Inledning

Kundvalsmodeller är en allt mer förekommande företeelse i Sverige. Syftet med denna uppsats är att undersöka hur kommunföreträdare skapar förutsättningar för konkurrensneutralitet på offentliga marknader. I detta inledande kapitel introduceras läsaren för uppkomsten av kundvalsmodeller, vad konkurrensneutralitet innebär och varför det utgör ett forskningsområde som är intressant att studera. Kapitlet avslutas med att en forskningsfråga formuleras.

1.1 Introduktion

Sedan 1980-talet har en rad reformer införts i den svenska offentliga förvaltningen. Många av dem faller inom ramen för det som av akademiker kommit att kallas New Public Management (NPM). NPM kan sägas utgöra ett paraplybegrepp för styrmodeller eller filosofier som har sitt ursprung i den privata sektorn. Reformerna kännetecknas av: i) Betoning på medborgaren som kund, ii) marknadsefterlikning, iii) Privatisering och ökad användning av privata entreprenörer, iii) Separation av politik och produktion (Montin 2007). Kärnan i NPM är antagandet om att marknad och konkurrens leder till ökad effektivitet och kvalitet (ibid).

Ewan Ferlie med flera (1996) framhåller flera distinktioner som särskiljer offentlig verksamhet från privat. Offentliga organisationers syfte är inte att generera vinst utan att tillhandahålla samhällstjänster. De är demokratiskt styrda, till exempel regleras kommunernas åtagande och kompetens i kommunallagen (SFS 1991:900). De kan enligt samma lag inte inte välja bort kunder eller kundgrupper på osakliga grunder. Dessutom är offentliga organisationer till största delen skattefinansierade.

I strävandet efter ökad konkurrens, effektivitet och kvalitet har nya typer av marknader skapats; offentliga marknader. Dessa marknader, också kallade kvasimarknader skiljer sig på flera punkter från hur en perfekt marknad fungerar i ekonomisk teori; exempelvis konkurrerar aktörer på en marknad där priset på varan eller tjänsten bestäms politiskt (Bartlett och Le Grand 1993). Kvasimarknadsteorin föreslår ett antal kriterier som bör vara uppfyllda för att kvasimarknaden skall fungera; exempelvis konkurrensutsatta marknadsstrukturer, ömsesidigt informationsutbyte och strukturer för att motverka negativa externa effekter (ibid).

Vad gäller Bartlett och Le Grands teorier och slutsatser så står dessa inte okritiserade. Kritik har förts bland annat om att kvasimarknadsteorin inte tar tillräcklig hänsyn till kostnader för implementering och upprätthållandet av kvasimarknader (Needham 2008 och Smith 2007).

Robert M. Page (2008) menar också att Le Grand (2007) i boken *The other invisible hand* har en

alltför snäv teknokratisk syn på välfärdsstatens funktioner och således underskattar förvaltningens uppdrag att “bygga det goda samhället”.

Kundvalsmodeller kan delvis ses som en följd av det inflytande NPM haft på politiker och den offentliga förvaltningen sedan 90-talet. Genom kundval överlåter politikerna makt till medborgarna att själva välja utförare av den service de har rätt till. Brukaren får en s.k. voucher. Vouchern fungerar som en “check” eller “peng” och är ett bevis på att utföraren som brukaren väljer har rätt till offentlig finansiering (Edebalk och Svensson 2005).

Inom en kundvalsmodell finns tre huvudsakliga aktörer 1) finansiär, 2) utförare 3) brukare/kunder. Idén är att denna typ av styrning av offentliga medel skall leda till en effektivare resursallokering och högre kvalitet på tjänsterna som utförs (SOU 2008:15, Rombach 1997, Norén 2001d, Norén 2003). Lagen om valfrihetssystem (LOV), som infördes 2009 underlättar för kommuner att införa kundvalsmodeller. Sedan införandet har antalet kvasimarknader ökat dramatiskt i den kommunala förvaltningen. Kommunen är dels konstruktören och finansiären av marknaden, men oftast även en av utförarna. Centrala delar i LOV är att kommunen eller landstinget öppet ska annonsera, godkänna och skriva kontrakt med alla som lever upp till de ställda kraven samt att alla utförare ersätts på samma sätt. Tanken är att utförarna på så sätt enbart skall konkurrera med kvalitet.

Viktiga bidrag i forskningen kring kundvalsmodeller i Sverige står bland annat Gustaf Kastberg (2005) och Norén (2001a,b,c,d) för som i omfattande fallstudier studerat olika typer av marknadslösningar på kommunal nivå. Gustaf Kastberg (2005) drar slutsatsen att den politiska situationen i en kommun påverkar hur politiker och centrala tjänstemän, i egenskap av marknadsskapare agerar. Spänningar mellan nationell och lokal nivå inom partierna kan förekomma gällande LOV (Montin 2002, Bäck 2008). Dessutom menar många forskare att påståendet att lokal politik skulle vara mindre ideologisk jämfört med den nationella är överdrivet (Karlsson 2003, Montin 2002, Granqvist 1997, Bendz och Johansson 2008). Sett till praktiken verkar det i fallet LOV stämma. När SKL redovisade hur många av kommunerna som valt att införa LOV i april 2009 (samma år som införandet) så hade 67 valt att göra detta, varav tre hade en vänstermajoritet. Andelen kommuner som med hjälp av statliga stimulansmedel valt att utreda möjligheten att införa LOV var 40 % bland de med vänstermajoritet och 76 % bland de med högermajoritet Bendz (2010).

I förarbetet till LOV ställs det krav på konkurrensneutralitet. Kommuner skall ställa samma

krav på egenregi (kommunens egen hemtjänst) och externa utförare (privata företag). De skall också ge samma förutsättningar till externa utförare som de ger till den egna verksamheten (SOU 2008:15). En konkurrensutsatt marknadsstruktur är fundamentet till en fungerande kvasimarknad (Bartlett och Le Grand 1993).

Någon enhetlig definition av begreppet konkurrensneutralitet saknas. För denna studie använder vi oss emellertid av Konkurrensverkets (KKV) definition:

“Kommunerna ska som upphandlande myndigheter och systemägare av valfrihetssystemen i största möjliga utsträckning ge egenregiverksamheterna och de externa utförarna likvärdiga konkurrensvillkor.” (KKV 2013b)

KKV anser i sin slutrapport om konkurrens i valfrihetssystem (2013a) att kommuner är att betrakta som *first movers* då verksamheten sedan länge varit dominerat marknaden. *First mover advantage* (FMA) innebär att den som är först ut på en marknad äger konkurrensfördelar gentemot de som etablerar sig senare (Golder och Tellis 1993). Även Yttermyr (2013) pekar på de konkurrensfördelar en kommun kan ha genom sin tidigare monopolställning på marknaden.

Offentliga marknader kan studeras ur olika perspektiv. Den internationella forskningen har främst fokuserat på transaktionskostnader. Den svenska forskningen på området har dominerats av ett översättningsteoretiskt ramverk (Yttermyr 2013).

Norén (2001d) menar att förefaller finnas få studier över hur politiker och centrala tjänstemän argumenterar när de försöker skapa offentliga marknader.

1.2 Frågeställning och avgränsning

Vi avser att besvara forskningsfrågorna:

- Hur agerar kommunföreträdare för att skapa konkurrensneutralitet på en offentlig marknad?
- Varför agerar kommunföreträdarna på ett visst sätt?

Detta gör vi genom att studera kundvalsmodeller inom hemtjänsten i Mölndals och Borås kommun.

2. Teoretisk referensram

I detta kapitel presenteras studiens teoretiska referensram. Denna ligger till grund för studiens utformning och utgör den teoretiska lins, genom vilken den empiriska datan kommer analyseras.

2.1 New Public Management

Under de tre senaste årtiondena har många av Sveriges kommuner och landsting befunnit sig i en ständig organisationsomvandling. Reformen och styrfilosofier så som målstyrning, beställarutförarmodeller och privatiseringar fick stort genomslag i den offentliga sektorns utformning och styrning. I den internationella litteraturen har dessa reformer ofta fått gå under beteckningen New Public Management (Lantto 2001). Forskningen betecknar inte NPM som en enhetlig teori eller filosofi men beskrivs som en process mot *marknadisering* (Rombach 1997). Klausen och Ståhlberg (1998) sammanfattar ett antal övergripande kännetecken som i olika grad har anammats i svenska och andra nordiska kommuner i fem punkter:

1. En nyliberal ekonomisk politik fick under 80-talet ett stort genomslag i stora delar av världen inklusive Sverige. Detta medförde en generell nedtoning av samhällsplanering och sociala reformer till förmån för kostnadsminskningar och minskad statlig styrning av ekonomin.
2. Disaggregering av offentliga organisationer där beställning skiljs från utförande (produktion). Beställare kan vara både enskilda kunder och kommunala nämnder. Offentligt finansierad verksamhet kan bedrivas av både privata och offentliga producenter i syfte att skapa konkurrens mellan dessa. Konkurrenten anses vara det viktigaste medlet för att öka effektiviteten hos producenterna.
3. Förskjutning från politik till ledarskap (management). Denna process beskrivs som en "avpolitiserings" av offentliga verksamheter. Ett ökat fokus på chefer som ledare snarare än politikerna och de politiska nämnderna.
4. Processkontroll och regelstyrning ersätts av efterkontroll (t. ex. mål- och resultatstyrning). Verksamhetens måluppfyllelse är ständigt i fokus i den nya typen av kontroller och styrning som populariserats.
5. Medborgarnas individuella rättigheter och skyldigheter får ökat fokus. Olika typer av rättighetskataloger eller rättighetslagar (t. ex. LOV) införs för att öka medborgarnas

rättigheter att välja mellan olika serviceproducenter. Medborgarna beskrivs mer som kunder på en marknad.

Det är tydligt att NPM utgörs av ett flertal, ibland motstridiga principer. Kärnan i filosofin kan dock pekas ut och det är antagandet om att marknad och konkurrens leder till ökad effektivitet och kvalitet. Främst effektivitetsargumentet men också resonemang om legitimitet och brukarinflytande har lyfts fram av de som förespråkat NPM (Almqvist 2004). Almqvist menar dock att de förväntade effekterna endast uppstår ibland. Ofta får reformerna inte avsedd effekt, ibland motsatt effekt (lägre effektivitet eller försvagad legitimitet). Då och då överdrivs effekten och ibland uppstår oväntade positiva effekter. Han menar dessutom att effekterna av en reform kan variera inom en och samma organisation, beroende på inom vilken kontext förändringen sker.

Under 1990-talet framträdde tydliga ideologiska motiv bakom konkurrensutsättning och privatisering. Detta tog sig till uttryck många kommuner med borgerlig majoritet ansågs det vara ett mål i sig att privatisera 20 % av driftansvaret för välfärdstjänsterna. I dagsläget har de ideologiska meningsskiljaktigheterna kring NPM tonats ned (Montin 2007). Andra menar att det är positivt i grunden med värdeladdade reformer. Det ger underlag för debatt och samlar organisationens energi kring en symbol för verksamhetsutveckling (Almqvist 2004).

2.2 Kvasimarknadsteori

Att konkurrensutsätta delar av den offentligt finansierade servicen har sitt ursprung i den reform som genomdrevs i Storbritannien på 1980-talet. Tanken med reformen var att komma bort från anslagsfinansiering och införa prestationsfinansiering. Modellen innebär en uppdelning mellan den som betalar och den eller de som utför. Utförarna utför tjänsten mot ersättning från finansören, detta oavsett om utföraren är i offentlig eller privat regi. Medborgaren eller brukaren står i centrum för modellen. Tanken är dels att brukaren ska kunna få en större valmöjlighet av leverantörer, dels att konkurrensen mellan leverantörerna skall leda till en bättre effektivitet och kvalitet för tjänsten (Salas 2012) (Le Grand 1991). Denna typ av konstruerad marknad har i forskningen kommit att kallas kvasimarknad. "Marknad" eftersom en konkurrenssituation uppstår mellan utförare av samma tjänst på en marknad. "Kvasi" eftersom modellen innehåller ett flertal omständigheter som skiljer den från en fri marknad. Några av dessa omständigheter

innefattar: i) avsaknad av kunden/brukarens betalningsvilja, ii) kraftigt subventionerad prissättning, iii) totalkostnadsbegränsning på grund av budgetrestriktioner (Le Grand 1991). Förespråkarna för införandet av kvasimarknader har använt sig av två huvudargument: i) att det leder till ökad effektivitet ii) att valfrihet för kunden i sig är eftersträvansvärt. På så sätt kan en sådan reform sägas både utgöra ett mål och ett medel på samma gång.

Bartlett och Le Grand (1993) skriver om fem förutsättningar som måste gälla för att en kvasimarknad skall fungera: i) en konkurrensutsatt struktur på marknaden, ii) adekvat och korrekt information för att undvika informationsasymmetri på marknaden, iii) Låga transaktionskostnader för att starta och upprätthålla en marknad¹, iv) en marknadsstruktur som motverkar “creaming the top” effekter, v) en motivationsstruktur mellan utförarna för att uppnå ökad kvalitet och effektivitet.

2.2.1 Marknadsstruktur

För att en marknad skall vara effektiv behöver det finnas konkurrens. Det innebär att det behöver finnas tillräckligt många säljare för att ingen av dem enskilt kan påverka priset på marknaden. Likväl behöver det finnas många köpare, så många att inte heller de enskilt kan påverka priset. Om inte detta “perfekta tillstånd” existerar på marknaden så måste åtminstone förutsättningar för det skapas. Det skapas dels genom att göra det relativt billigt för säljaren att träda in på marknaden. Dels genom att utträde ur marknaden är en reell risk för den ineffektiva säljaren. Antingen genom konkurs eller frivilligt utträde. Priset på marknaden skall sättas genom relationen mellan utbud och efterfrågan. Hög efterfrågan leder till ett högre pris och vice versa. Denna beskrivning av marknadens fundament gäller för både “perfekta” marknader och kvasimarknader (Bartlett och Le Grand 1993). På en kvasimarknad bestäms dock priset annorlunda. Priset är produkten av förhandlingar eller politiska beslut. Det innebär en risk att priset ej avspeglar konsumentens betalningsvilja. Det innebär också en risk att priset inte avspeglar den kostnadsstruktur säljaren har. Säljaren kan i vissa fall vara en aktör som är skyddad mot konkurs. Så är exempelvis fallet med Sveriges grundlagsskyddade kommuner. Om förluster täcks upp med nya resurser och utträde ur marknaden inte är en reell risk minskar

¹ För denna studie har transaktionskostnader uteslutits ur analysen. Transaktionskostnader är de kostnader som kan hänföras till upprätthållandet av ett system. För en kommun med kundvalsmodell kan det innebära kostnader för upprättande av kontrakt, kvalitetskontroller mm. För en extern utförare kan det innebära kostnader för ansökan om att träda in på marknaden. Transaktionskostnader påverkar i lägre grad konkurrensneutraliteten.

förutsättningarna för en effektiv marknad (Bartlett, Le Grand 1993).

En annan viktig komponent för marknadsstrukturen är uppdelningen mellan beställare och utförare, en så kallad beställar- utförarmodell. Den dubbla rollen kommunen har som både beställare och utförare kan leda till intressekonflikter och konkurrensproblem. Såväl externa utförare som kommunala tjänstemän och KKV (2013a) anser att modellen ger bättre förutsättningar för konkurrensneutralitet. Trots detta visar forskning att det är svårt för kommuner att få till en sådan organisatorisk förändring (Struyven och Steurs 2003).

Vidare menar KKV (2013a) att den information biståndshandläggare i kommunerna ger till brukare är av stor vikt sett till konkurrensneutralitet. Brukarens val av utförare är delvis baserat på den information de erhåller via sin handläggare. Myndigheten anser därför att handläggarna bör ha en policy för hur denna information hanteras på ett neutralt sätt. Ett sätt kan vara att tydliggöra handläggarens neutrala position genom att sortera dessa under beställarenheten (ibid). I en kundvalsmodell förväntas brukaren göra ett aktivt val av utförare. Av olika skäl kan eller vill inte brukaren göra ett sådant val. Vårdföretagarna (2011) och KKV (2013a) menar att kommuner bör utveckla konkurrensneutrala principer för ickeval.

2.2.2 Information

Tillgång till korrekt och billig information är en nyckel till en fungerande marknad (Bartlett och Le Grand 1993). Utförarna behöver tillgång till information för att kunna kalkylera kostnader och intäkter. Beställarna behöver information för att kunna följa upp och kontrollera kvaliteten på de utförda tjänsterna (ibid). Författarna menar att systemet i sig bär med sig kostnader. Det kan gälla faktureringskostnader, kostnader för uppföljning och kontroll eller för kalkylering. Dessa kostnader bör dock inte helt hänföras kvasimarknaden som kalkylobjekt eftersom de kan väntas ge effektivitetsvinster i hela organisationen (Bartlett och Le Grand 1993).

I en valfrihetsmodell styrs upphandlingsproceduren av innehållet i förfrågningsunderlaget. Underlaget innehåller de olika krav upphandlaren ställer på utföraren samt hur denne ersätts för tjänsten. Underlaget bildar sedan det kontrakt som styr relationen mellan upphandlare och utförare. Ett sådant kontrakt kan omöjligen innehålla alla eventualiteter som kan uppstå på en marknad. Sådana kontrakt har kommit att kallas *the incomplete contract* (sv. *det ofullständiga kontraktet*) (Struyven och Steurs 2003). Kontrakten reflekterar en vilja att samarbeta snarare än att stipulera samtliga ansvarsförbindelser och ersättningar för dessa. Ett alltför vagt kontrakt kan

leda till att få utförare lockas in på marknaden. Ett alltför komplext kan leda till att endast de största företagen lockas. Avvägningen i kontrakten gör att “medel-utföraren” lockas av kontrakten. Utföraren som vill producera hög kvalitet till en högre ersättning stängs ute. Det kan bidra till att opportunist uppstår. *Moral hazard* är en form av opportunist där utföraren använder färre resurser än nödvändigt för att uppfylla kontraktet. På så sätt minskar kostnaderna och vinster stiger (ibid).

För att minska problemen med opportunist finns ett behov att korrekt och lättillgänglig information. Därför föreslår KKV (2013a) att kommuner bör upprätta en årlig efterkalkyl av egenregins kostnader för verksamheten. Efterkalkylen bör göras tillgänglig till externa utförare. Myndigheten föreslår vidare att kommuner skall utöva likvärdig kvalitetsuppföljning mot samtliga aktörer. En sådan systematisk uppföljning minskar misstro bland de externa aktörerna och gynnar konkurrensneutraliteten (ibid).

2.2.3 Motivation

Att bygga in motivationstrukturer i ett system är en viktig faktor. Om inte utbudssidan är åtminstone delvis motiverad att tjäna pengar så kommer man inte heller reagera rätt på marknadsens signaler. På efterfrågesidan bör motivationsstrukturer finnas att skapa mesta möjliga nytta för brukaren. På en kvasimarknad blir detta än mer nödvändigt eftersom köpare och kund/brukare inte är samma person. Avståndet mellan köpare och kund/brukare kan göra att köparen inte agerar efter brukarens behov i första hand. Ju större avstånd desto högre risk att köparen agerar efter en egen agenda (Bartlett och Le Grand 1993).

Ersättningsystemets utformning är central för hur väl en kvasimarknad fungerar. Systemet bör vara skapat på sådant sätt att opportunist minimeras. Dessutom bör systemet skapa incitament till utförarna att producera kvalitativa och effektiva tjänster (Struyven och Steurs 2003). I en kundvalsmodell ersätts utförarna normalt enligt en prestationsfinansieringsmodell. Det innebär att ersättning sker i utbyte mot en utförd prestation. Tanken är att detta system skall skapa incitament för ökad produktivitet då fler prestationer ger högre total ersättning. Ett sådant system kan dock skapa totalkostnadsökningar (Kastberg 2005). För att förhindra dessa kan “tak” skapas i systemet. För hemtjänstverksamhet utgörs “taket” av de beviljade antal timmar den enskilda brukaren har beviljats (Malmberg 2013). Ersättningsnivån skall vara baserad på egenregins kostnader för verksamheten (SOU 2008:15). Det kräver att en självkostnadskalkyl av egenregin

görs som underlag för ersättningsnivån. I praktiken väger dock kommunerna in konkurrensläge och politiska prioriteringar i bestämningen av ersättningsnivå (www.skl.se).

För att inte moms skall bli en kostnad för kommuner ersätts de från skatteverket schablonmässigt med 6% av värdet på ersättningarna till de externa aktörerna. KKV (2013a) menar att kommunerna som infört i sin tur bör ersätta de externa utförarna. Detta skulle enligt myndigheten gynna konkurrensneutraliteten. Förslaget går inte in närmre på procentsats.

2.2.4 Cream skimming

Om man som köpare eller säljare på en kvasimarknad har möjligheten att välja sina kunder finns en risk för *cream skimming* (Bartlett och Le Grand 1993). Begreppet kan översättas till svenskans "ta russinen ur kakan". Om ersättningen för en enskild brukare alltid var förknippad med kostnaden för samma brukare skulle problemet inte uppstå. I själva verket är ersättningen baserad på medelkostnaden för en brukare. Det medför risken att utförare på marknaden väljer bort "dyra kunder för att på så sätt öka vinstmarginalerna. Ett sätt att undgå problemet är att ersättningen reflekterar kundens behov. Om en viktning av ersättningen som baseras på kundens behov överdrivs kan dock det omvända uppstå. De tidigare "vinstgivande" kunderna väljs istället bort.

2.3 Den politiska aspekten

En kvasimarknad uppstår inte av sig själv. Kommuner *får* införa LOV, men de *måste* inte. När en kommun inför en kundvalsmodell inom ramen för LOV ligger det ett politiskt beslut bakom. Tjänstemännens uppdrag blir att implementera beslutet på bästa sätt i enlighet med beslutet. Bartlett och Le Grands teori har kritiserats för att sakna den politiska aspekten. Czarniawska och Joerges (1996) menar att organisatoriska förändringar kan ses som idéer som översätts till en lokal praktik. Marknadisering kan ses som en sådan idé som skall översättas (Norén 2001a).

Olika politiska argument för att införa kundvalsmodeller kan ge helt olika effekter på marknaden (Cutler och Waine 1997). Kastberg (2005) menar att de olika politiska blockens inställning till marknaden skiljer sig och att har betydelse för marknads utformning. Forskning har visat att de borgerliga partierna oftare har marknaden som mål i sig, i syfte att stärka individens valmöjligheter. Socialdemokraterna ser däremot oftare marknaden som ett medel för att uppnå andra mål. Studier har visat att effektiv resursallokering kan vara ett mål för

marknadisering (ibid). Noren (2001c) menar att en stabil reglering av marknader är önskvärda men osannolik eftersom den politiska arenan bygger på olikartade åsikter. En marknad alltid är dock alltid förknippad med en viss osäkerhet (Norén 2001c). En ostabil marknad ger dubbel risk. Risken att ändrade regler på marknaden förändrar utförarnas kalkyler, men också risken som finns på stabila marknader, att inte kunna attrahera tillräckligt med kunder (ibid).

KKV (2013a) säger i sin rapport om kundvalsmodeller i hemtjänst att breda politiska överenskommelser om är viktigt för att företag skall våga investera i personal och andra kvalitetshöjande åtgärder.

2.4 Sammanfattning

Sedan 1980-talet har en rad olika marknadslika reformer av den offentliga förvaltningen genomförts. Dessa har givits namnet NPM av forskare. Lagen om valfrihetssystem som infördes 2009 är ytterligare ett i raden av sådana reformer. Lagen förenklar för Sveriges kommuner att konkurrensutsätta delar av sin verksamhet genom kundvalsmodeller. Modellen sätter brukaren i centrum genom att låta denne välja utförare av exempelvis hemtjänst. Utföraren kan vara kommunal eller privat men finansieras av skattepengar. Syftet är enligt lagstiftaren att konkurrens leder till effektiviseringar och ökad kvalitet, men också valfrihet. Marknaden som skapas i ett sådant system kallas kvasimarknad eftersom den skiljer sig från "normala" marknader. Priset sätts inte på marknaden utan genom förhandlingar eller politiska beslut. "Köparen" och konsument är inte samma person och "säljaren" är inte alltid vinstmaximerande. För att sådana marknader skall fungera effektivt krävs att ett antal kriterier uppfylls. Marknadsstruktur, information, motivation och cream skimming är nyckelbegrepp för studier av kvasimarknader. Vidare visar litteraturen att det politiska beslutet reformen bygger på kan påverka dess utformning. Breda politiska lösningar skapar stabilitet i en kundvalsmodell, det påverkar i sin tur konkurrensen på marknaden. Valfrihet som mål i sig, eller medel för att uppnå andra mål kan påverka marknadsskapandet. Likaså hur den kommunala förvaltningen organiserats för att hantera kommunens dubbla roll.

3. Konkurrensneutralitet och legala förutsättningar

Detta kapitlet tar upp några av de juridiska principer en kommun har att följa i en kundvalsmodell. Vidare presenteras konkurrensverkets definition av konkurrensneutralitet.

3.1 Upphandlingsområdets principer

Enligt 1 kap 2 § LOV skall den upphandlande myndigheten iaktta följande fem principer som utgår från EU-rätten och EU-domstolens rättspraxis.

- 1. Principen om icke-diskriminering** - innebär att det är förbjudet att diskriminera leverantörer på grund av deras nationalitet, vilket inbegriper medborgarskap och etablerings- eller verksamhetsland. Förfrågningsunderlaget får därför inte innehålla krav som enbart svenska företag kan klara att uppfylla.
- 2. Likabehandlingsprincipen** - innebär att alla ansökningar från leverantörer om att delta i valfrihetssystemet ska behandlas lika i alla skeden av förfarandet.
- 3. Transparensprincipen** - innebär en skyldighet att offentliggöra en inbjudan att lämna ansökningar och att uppgifter som rör valfrihetssystemet är offentliga. Förfrågningsunderlaget ska vara klart och tydligt formulerat och innehålla samtliga krav som ställs.
- 4. Proportionalitetsprincipen** - innebär att alla krav som ställs i förfrågningsunderlaget skall vara rimliga i förhållande till samt ha samband med de mål som eftersträvas.
- 5. Principen om ömsesidigt erkännande** - innebär att intyg och certifikat som utfärdats av en svensk myndighet ska gälla också i övriga EU- och ESS-länder. Principen är viktig inom exempelvis hälso- och sjukvården som tillämpar bestämmelserna om ömsesidigt erkännande av examen för bland annat sjuksköterskor och läkare.

3.2 Konkurrensneutralitet

LOV bygger på de fem EU-rättsliga principerna för offentlig upphandling. Principerna ställer krav på upphandlande myndighet om bland annat öppenhet och proportionalitet som vi tidigare presenterat i studien.

Konkurrensneutralitet har emellertid en vidare innebörd än dessa principer. Enligt beslut (KKV 2013c) så är inte den upphandlande myndigheten att betrakta som leverantör enligt LOV 2§ om

likabehandlingsprincipen. KKV har dels ett tillsynsuppdrag, men också ett konkurrensfrämjande uppdrag inom ramen för LOV. Det finns idag inget juridiskt hinder för den upphandlande myndigheten att exempelvis anslagsfinansiera sin egenregi och prestationsfinansiera den externa regin. Det finns heller inga juridiska hinder för att låta nya brukare på marknaden automatiskt tillfalla egenregin i det fall de inte gör ett aktivt val av leverantör. Trots det utgör de två exemplena brister i konkurrensneutraliteten enligt KKV (2013a). Enligt förarbetena till LOV ska kommunen ställa lika krav på verksamheterna, oavsett regi. Kommunen ska också ersätta samtliga utförare, oavsett regi, enligt samma principer. Lagstiftaren menar att en högre ersättning till kommunens egenregi kan vara befogad eftersom kommunen har vissa specifika åtaganden som huvudman i en kundvalsmodell (SOU 2008:15). Åsidosätts kraven i förarbetena snedvrids konkurrensen enligt KKV (2013b). För utvärdering av konkurrensneutralitet använder sig KKV därför av tre huvudsakliga analysområden: i) reglering av egenregins uppdrag, ii) likvärdiga ersättningar mellan egen och extern regi samt iii) hantering av eventuella underskott i den konkurrensutsatta delen av egenregin (ibid). Då ingen lagstadgad eller på annat sätt etablerad definition av begreppet finns använder vi den definition KKV ger i en utvärdering av hemtjänstmarknader. Det är denna definition som vi hänvisar till när begreppet används i uppsatsen:

“Kommunerna ska som upphandlande myndigheter och system- ägare av valfrihetssystemen i största möjliga utsträckning ge egenregiverksamheterna och de externa utförarna likvärdiga konkurrensvillkor.” (KKV 2013b)

4. Metod och forskningsdata

I syfte att ge läsaren en förståelse för hur arbetat med studien beskrivs i detta kapitel den forskningsansats vi valt. Vi presenterar studiens urval och beslut som tagits angående studiens datainsamling. Vidare presenteras ett analyschema och den förklaringsmodell som leder till studiens slutsatser.

4.1 Tillvägagångssätt

För att en studie skall kunna kallas vetenskaplig krävs att ett antal metodval diskuteras och genomförs. *Tydlighet* och *systematik* utgör grunden till en vetenskaplig studie (Esaiasson med flera 2012). Vår teoretiska referensram har legat till grund för studien. Samtidigt har vi intagit ett öppet förhållningssätt till empirin. Vi har i viss mån varit styrda av teori under arbetets gång. Samtidigt har vår ambition varit att låta teori och empiri varvas i studien genom ett abduktivt arbetssätt (Esaiasson med flera 2012). Vi hade inget "vitt papper" framför oss, vi förhöll oss till den rådande diskursen med målet att bredda kunskapsbasen. Vid en teoriutvecklande metod där forskningsfrågorna är av typen "hur" och "varför" passar jämförande flerfallsstudier ändamålet. En sådan studie går på djupet för att förklara ett fenomen eller händelse. Fördelen med att använda sig av fler än ett studieobjekt är att det ger ett robustare och mer generaliserbart resultat än enfallsstudier (Eisenhardt och Graebner 2007).

För att undersöka våra frågor användes primärt semistrukturerade intervjuer för datainsamling. Intervjuer tillät oss att nå en djupare förståelse för fallet än vad exempelvis enbart dokumentstudier skulle gjort. En semistrukturerad samtalsintervju är baserad på öppna frågor, på så sätt blir intervjun av samtalskaraktär. Det gav oss ett rikt empiriskt material att bygga vår teori utifrån. Till skillnad från enkätutskick hade vi här möjligheten att ställa följdfrågor och be respondenten utveckla ett resonemang vidare. Att frågorna var "öppna" gav fördelen att vi undgick att i för hög grad styra in den intervjuade till ett visst svar. Deras utsagor behandlades som "vittnesutsagor" av oss, om än med källkritik. Denna typ av "vittne" kallas *informanten* och kan sättas i relation till *respondenten* som snarare är ett undersökningsobjekt (Esaiasson med flera 2012). För enkelhetens skull refererar vi därför i fortsättningen till informanterna när vi talar om intervjupersoner.

Vi är medvetna om de fallgropar som ibland förknippas med intervjuer, exempelvis att informanten anpassar sina svar till vad vi som författare "vill" höra (Esaiasson med flera 2012). För att i möjligaste mån undvika dessa problem avser vi presentera informanten och

intervjutillfället på ett sådant sätt att läsaren kan avgöra den ”kontext” empirin är insamlad i. Målet är att skapa förtroende mellan forskare och informant för att på så sätt undvika bias i empirin.

Denna typ av fallstudier kan anses vara en tvärsnittsstudie eftersom data samlas in under en kort period. För att uppfylla syftet med vår studie krävs dock retrospektiva inslag, det vill säga att informanterna tillfrågas om förhållanden eller annat som ligger en bit tillbaka i tiden. Förklaringar till det agerande som sker i nutid kan finnas i det förflutna. Retrospektivitet är dock förknippat med ett antal problem; i) det blir upp till informanterna att bedöma vilka händelser som är relevanta, ii) man tenderar att glömma vardagliga händelser, iii) informanterna kan ha ett begränsat tidsperspektiv eftersom de inte varit delaktiga under en längre tid (Yttermyr 2013). Vår studie kommer endast i mindre utsträckning utgöras av dessa inslag och de kommer därför troligen inte utgöra ett validitetsproblem.

Utöver intervjuer så kommer vi sannolikt behöva komplettera studien med dokument. Det kan exempelvis handla om organisationsscheman, policydokument, rapporter eller statistik.

4.2 Tillförlitlighet

Forskningsresultat skall i idealfallet vara oberoende av forskaren, genomskinligt och värderingsfritt (Eisaiasson med flera 2012). Det innebär att två av varandra oberoende studier med samma forskningsfråga bör leda till samma slutsatser. Detta är särskilt applicerbart på kvantitativa studier med tydliga analysverktyg. För kvalitativa studier är idealet svårare att uppnå (Rothstein 2012, Eisaiasson med flera 2012). Ideologiskt polariserade frågor som konkurrensutsättning av välfärdsproduktion ökar risken att forskaren ägnar sig åt ”verifikationism”, något som även kommit att kallas ”vad var det jag sa-forskning” (Rothstein 2012). Risken finns att studien tappar trovärdighet och användbarhet för forskarsamhället (Eisaiasson med flera 2012). Motiven för att påvisa vår neutrala inställning till forskningsfrågan är därmed starka. Det vanligaste sättet att stärka trovärdigheten är att öppet redovisa hur man kom fram till resultat och slutsatser (ibid). För denna studie har därför följande avväganden gjorts:

- Kritik mot vald teori presenteras
- Analysschema redovisas

- Informanternas yrkesroll redovisas
- En källkritisk hållning till samtligt empiriskt material
- En kritisk diskussion kring studien slutsatser inkluderas

Källkritik är en mycket viktig aspekt vid informantintervjuer. Fokus på källkritiken för vår studie på kandidatuppsatsnivå ligger främst i det urval vi gör. Det finns en risk att intervju svar från politiker blir tendensiösa partsinlagor, det är därför viktigt att urvalet innefattar olika partiers uppfattningar (Esaiasson med flera 2012).

4.3 Val av informanter

Det är viktigt att göra ett genomtänkt val av intervju personer. Vi intervjuade de som har god insyn, påverkansmöjlighet eller annan relevant relation till skapandet av de offentliga marknaderna. Ett krav har varit att informanterna skall ha arbetat i organisationen under ett antal år eftersom vi antar att det ger förutsättningar för mer uttömmande svar. Det är också viktigt att välja informanter som kan belysa forskningsfrågan ur olika perspektiv (Eisenhardt och Graebner 2007). Utifrån vår teoretiska referensram har vi identifierat två grupper inom kommuner av särskilt stor relevans för marknadsskapandet; i) politiker, ii) centrala tjänstemän. Vårt urval innefattade följaktligen intervjuer med minst två politiker ur både majoriteten och oppositionen. Dessutom minst två centrala tjänstemän; i) ansvarig tjänsteman för valfrihetssystemet, ii) verksamhetsekonom mot hemtjänst. Urvalet bygger på centralitet, fler informanter kan bli aktuella genom ett snöbollsurval för att närma oss en teoretisk mättnad. Ju fler intervjuer desto starkare analys kan vi göra. Detta måste dock sättas i förhållande till den stora mängd material som skall hanteras under en begränsad tid.

4.4 Val av kommuner

Ofta förordas ett slumpmässigt urval eftersom det då ges utrymme att uttala sig om populationen i stort. Det finns dock ett flertal negativa aspekter kopplade till ett sådant urval. Dels riskerar man missa omständigheter som på ett eller annat sätt är intressanta att studera utifrån frågeställningen. Dels kan ett slumpmässigt urval göra studien komplicerad att genomföra rent praktiskt, exempelvis på grund stora geografiska avstånd. Att intervju företrädare för samtliga

ca 160 kommuner som i dagsläget infört LOV är heller inte möjligt sett till studiens tidsram. Valet av metod faller således på ett så kallat strategiskt urval. Fallstudierna kommer att fokusera på Borås och Mölndals kommun. Urvalet baseras på ett antal av oss konstruerade kriterier i syfte att fånga viktiga omständigheter hos studieobjekten. Dessa presenteras nedan.

Att de båda kommunerna skall ha olika politisk majoritet i sina församlingar är ett av urvalskriterierna för studien. Mölndal införde LOV 2011 och har sedan länge haft en borgerlig majoritet. Borås å sin sida styrdes av en borgerlig majoritet som införde LOV 2009 och som efter valet 2010 fick lämna över makten till en rödgrön minoritet. Att en av kommunerna genomgått en förändring i majoritetssituationen kan ge ett perspektiv kring hur organisationen hanterar förändringar i sina värderingar och därmed utformningen av marknaden.

Likheter mellan kommunerna är att de har infört LOV inom hemtjänsten för minst ett par år sedan, vilket innebär att kvasimarknaderna inte är helt nyetablerade. Båda kommunerna är befolkningsmässigt relativt stora med en liknande andel människor över 65 år (regionfakta.com). De ingår båda i Västra Götalandsregionen vilket innebär en geografisk fördel när intervjuer skall genomföras. Andelen av alla hemtjänststimmar inom äldreården som utförs av externa aktörer i kommunerna ligger mellan 20-25%. Båda kommunerna har också gemensamt att de före införandet av LOV organiserade samtlig hemtjänst i egen regi.

4.5 Intervjudesign och analys

Vanliga misstag vid intervjustudier är att forskaren i sin iver att studera omvärlden väljer ut för många intervjuobjekt och att frågorna som ställs är för många eller rent av för otydliga. Med dessa fallgropar i åtanke har vi valt att dela in våra frågor i frågeområden. Vi har utgått från en intervjuguide skapad av Gustaf Kastberg (2005). Valda delar har använts för att "öppna" de olika frågeområdena. Frågorna leder till följdfrågor vilket också är målet med intervjuguiden. Dessa är tänkta att behandla de olika aspekter av begreppet konkurrensneutralitet som vi avser undersöka. Intervjufrågorna är baserade på relevanta delar av kvasimarknadteorin. Vi har också tagit del av kritiken som riktats mot teorin och tillfört frågor kring den politiska kontext i vilken kundvalsmodellen införts (Cutler och Waine 1997, Kastberg 2005). Frågeområdena kan delas in i fyra teman, dessa har sedan operationaliserats och redovisas nedan.

Tabell 1. Operationalisering av frågeområden

Område	Kriterium
Marknadsstruktur	Ickevalsalternativ Tillträde och utträde på marknad Beställar-utförarorganisation
Information och transparens	Resultat- och balansenheter Efterkalkyler
Motivation	Ersättningssystem
Cream skimming	Möjlighet till tak för antal brukare Geografisk indelning Möjlighet att tacka nej

Källa: (Bartlett och Le Grand 1993), (KKV 2013), (Struyven och Steurs 2003)

Analysen av det empiriska materialet gick ut på att leta efter mönster i datan. Vi sorterade systematiskt empirin genom meningskoncentration. Meningskoncentration görs genom att noggrant läsa igenom den transkriberade texten från intervjuerna. När intressanta stycken i datan stöts på sammanfattas dessa och sorteras enligt olika teman (Kvale och Brinkmann 2009). Analysen är uppdelad i två delar. Den första delen syftar till att analysera kommunernas konkurrensneutralitet. Utgångspunkt för analysen är Bartlett och Le Grands (1993) kriterier för utvärdering av en kvasimarknad som presenteras i den teoretiska referensramen. Operationaliseringen av dessa områden är dels inlånade från Struyven och Steurs (2003) och KKV (2013a).

Den andra delen syftar till att analysera **varför** kommunföreträdare agerar på ett visst sätt. Detta gör vi genom att studera ”den politiska aspekten”. Detta innefattar att undersöka den politiska stabiliteten och det huvudsakliga målet med kundvalsmodellen (Cutler och Waine 1997). Två tänkbara förklaringar till varför kundvalsmodeller införs kan sammanfattas enligt följande:

- Kundvalsmodellen införs med valfrihet som överordnat mål
- Kundvalsmodellen införs som medel för att uppnå andra mål

4.6 Intervjusituationen och intervjumaterialet

De första kontakterna med kommunerna togs via telefon. Syftet var att initialt etablera en kontakt

i respektive kommun. I ett efterföljande mail till vår kontaktperson presenterades studiens syfte samt en förfrågan om intervjuer. Några dagar senare hade vi en lista över lämpliga informanter. Samtliga intervjuer förutom en genomfördes på informanternas arbetsplatser. En politiker i Mölndal valde att träffa oss i en av Göteborgs universitets lokaler. Vad gäller intervjuernas längd så förekom en viss variation. Tiden varierade mellan 30-70 minuter. Denna variation berodde främst på att vi vid ett tillfälle intervjuade två informanter vid samma tillfälle. En annan förklaring kan vara att vissa av informanterna var väldigt effektiva i sina formuleringar, medan andra gav mer uttömmande svar och funderingar. Intervjuerna spelades in och transkriberades därefter.

Båda uppsatsförfattarna var närvarande under intervjuerna och upplägget bestod i att en person primärt ledde intervjun framåt och ställde frågor utifrån frågeområdena. Den andra personen intog en mer tillbakadragen roll och antecknade under intervjuens gång och inflikade med följdfrågor.

Sammantaget har nio intervjuer genomförts. Stämningen under intervjuerna kan beskrivas som avslappnad. Inför intervjuerna hade vi vissa farhågor om att vissa av frågorna kunde uppfattas som politiskt känsliga, detta visade sig dock sakna belägg.

4.7 Forskningsetiska principer

För hela denna studies genomförande är Vetenskapsrådets etiska principer (2002) beaktade. Skriften tar upp fyra huvudsakliga principer:

1. **Informationskravet:** “Forskaren skall informera uppgiftslämnare och undersökningsdeltagare om deras uppgift i projektet och vilka villkor som gäller för deras deltagande. De skall därvid upplysas om att deltagandet är frivilligt och om att de har rätt att avbryta sin medverkan. Informationen skall omfatta alla de inslag i den aktuella undersökningen som rimligen kan tänkas påverka deras villighet att delta.”
2. **Samtyckeskravet:** “Forskaren skall inhämta uppgiftslämnarens och undersökningsdeltagares samtycke. I vissa fall bör samtycke dessutom inhämtas från förälder/vårdnads-havare (t.ex. om de undersökta är under 15 år och undersökningen är av etiskt känslig karaktär).”

3. **Konfidentialitetskravet:** “All personal i forskningsprojekt som omfattar användning av etiskt känsliga uppgifter om enskilda, identifierbara personer bör underteckna en förbindelse om tystnadsplikt beträffande sådana uppgifter.”

4. **Nyttjandekravet:** “Uppgifter om enskilda, insamlade för forskningsändamål, får inte användas eller utlånas för kommersiellt bruk eller andra icke-vetenskapliga syften.”

5. Empiri

I detta kapitel presenteras resultaten av vår datainsamling bestående av intervjuvar och resultat inhämtat från sekundärkällor. Texten är indelad i kapitel utifrån kommun och frågeområde.

5.1 Presentation av informanterna

Nedan följer en kort presentation av de informanter som intervjuats i studien. Vi valde att anonymisera samtliga informanter trots att majoriteten av dem inte framfört något specifikt krav om det. Av praktiska skäl har ett system av förkortningar konstruerats:

(B) Borås

(M) Mölndal

(T) Tjänsteman

(PA) Politiker eller politiskt anställd tjänsteman som företräder alliansen

(PR) Politiker eller politiskt anställd tjänsteman som företräder de rödgröna

Mölndal

MT1: Controller vid beställarenheten. Har kontinuerlig kontakt med utförare både inom egen och extern regi. Är även kontaktperson för LOV i förfrågningsunderlaget till potentiella utförare på marknaden.

MT2: Chef för Vård- och omsorgsförvaltningen. Har det övergripande ansvaret för arbetet med LOV.

MT3: Ekonom som jobbar mot hemtjänst. Arbetet innefattar bland annat uppföljning av egenregins resultat.

MPA: Moderat politiker. Sitter i kommunens vård- och omsorgsnämnd.

MPS: Socialdemokratisk politiker. Sitter i kommunens vård- och omsorgsnämnd.

Borås

BT1: Utredare och ansvarig kontaktperson för LOV. Ansvarar för avtalet mellan kommunen och de externa utförarna.

BT2: Finanssekreterare med ansvar för de externa utförarnas timersättning.

BPA: Blocksekreterare för Allianspartierna i kommunen.

BPS: Socialdemokratiskt kommunalråd med ansvar för den mjuka sektorn, vilken innefattar hemtjänsten.

5.2 Borås stad

Borås är beläget i en folktät region i Västsverige. Med sina 106 000 invånare är kommunen Sveriges trettonde största. Textilindustrin har präglat Borås historia. På 1960-talet var två tredjedelar av alla industriarbetare verksamma inom textil- eller konfektionsindustrin. Sedan den industriella krisen har Borås tvingats till en omvandling. Numera är staden ett handelscentrum med ett flertal huvudkontor inom postorder och textilbranschen. På 1970-talet växte Borås genom en stor kommunsammanslagning.

5.2.1 Hemtjänstvalet

Kommunstyrelsen gav i augusti 2006 Kommunledningskansliet i uppdrag att utreda möjligheterna att införa förenklad biståndshandläggning och kundval inom äldre- och handikappsomsorgen. Utredningen var klar 2007 och under denna tid hade regeringen tillsatt en nationell utredning som utmynnade i en helt ny lagstiftning – LOV. I Borås tillsattes då en ny utredning med utgångspunkt i den nya lagen och som ledde till att man införde LOV 2009. I syfte att säkra den nya kundvalsmodellens överlevnad vid majoritetsskiftet i kommunfullmäktige valde man att utesluta stora delar av äldrevården från LOV. Förslaget renodlades till att enbart innefatta hemtjänst på dag- och kvällstid samt helger. Boendeverksamhet och hemtjänst för personer under 65 år lämnades också utanför systemet. Införandet av LOV mötte starkt motstånd från en oppositionen bestående av Socialdemokraterna och Vänsterpartiet. Sedan valet 2010 styrs Borås av en rödgrön minoritet. I och med Sverigedemokraternas inträde som vågmästare i kommunfullmäktige har de rödgröna och

borgerliga partierna gått med på en kompromiss. Den innebär att inga partier får göra några förändringar i kundvalsmodellen under mandatperioden 2010-2014.

Valfriheten lyfts fram som det enskilt viktigaste argumentet för införandet av LOV, både från politiskt och tjänstemannahåll. Ökad kvalitet inom hemtjänsten samt kvinnligt företagande nämns som sekundära argument till införandet. Banker förbereddes av kommunen på att avknoppningar skulle kunna ske och man var beredda på att låna ut pengar för investeringar. De företag som ville in på marknaden kunde ansöka om att vara verksamma som omsorg- och serviceföretag eller som renodlade serviceföretag.

Till en början var det främst serviceföretag som var intresserade. Flera av dem var så kallade rut-företag och hade flera "ben" att stå på. De kunde ägna sig åt kontorsstädning och rut-tjänster utanför LOV, och servicetjänster inom LOV. I takt med att marknaden mognade något så skedde förändringar.

"Rut-företag började droppa av samtidigt som antalet omvårdnadsföretag ökade. En del serviceföretag växte till att bli omvårdnadsföretag." - BT1

Kostnadseffektivitet var däremot inget mål. En företrädare för alliansen menar att LOV saknar incitament för kostnadsminskningar för kommunernas räkning. Denne får medhåll från tjänstemannahåll.

"Det var inte någon lönsamhetside, man sa att det kommer kosta lika mycket som idag, men det blir omfördelat och det kommer kräva ny uppföljning." - BT1

5.2.2 Marknadsstruktur

Kommunen är indelad i tre stadsdelar: Norr, Öster och Väster. De externa utförarna kan välja att etablera sig inom en eller flera av dessa. Fördelning av landsbygd, områden med längre sträckor mellan brukarna, är likartad i de tre stadsdelarna. De externa utförarna kan antingen ansöka om att utföra omsorgs- eller servicetjänster. De kan också välja att ha ett kapacitetstak eller inte (KKV 2013b). Fördelningen mellan egen och extern regi presenteras nedan.

Tabell 2. Marknadsfördelning Borås kommun

Regi	Antal utförare	Marknadsandel
Kommunal	23 grupper	Ca 75-80%
Extern	10 externa företag	Ca 20-25%

Källa: Intervju, (KKV 2013:8)

På frågan om egenregins hemtjänst skulle kunna konkurreras ut av de externa aktörerna är informanterna överens:

“Borås kommer inte bli ett nytt Nacka eller Täby där man helt lägger ned egenregin.” – BPA

“Det har vi sagt från början. De externa utförarna är ett komplement, man skall kunna välja bort den utförare man blir tilldelad i sin geografiska närhet.” – BT1

Både den borgerliga representanten och kontaktpersonen för LOV medger att det kan vara svårt för nya företag att etablera sig på marknaden.

“Om jag uttrycker mig kärvt, detta är ju inte som att driva en korvkiosk, det finns ju vissa krav på byråkratiska finesser och du ska redovisa kvalitet och kvalitetssystem. Och det är ju rimligt men tröskeln blir ju högre” – BPA

Detta faktum togs i beaktande när kraven på de externa utförarna formades. BT1 förklarar att ett sätt för kommunen att sänka trösklarna för nya företag har varit att sänka utbildningskraven på enhetscheferna. Man ställer som lägsta utbildningskrav att man skall vara undersköterska, vilket är lägre än Socialstyrelsens rekommendation om högskoleutbildning. Något krav ställs inte på ägarna.

Borås har ingen utvecklad beställarorganisation. Kommunens tre stadsdelar betraktas som beställare sedan den senaste omorganisationen. Genom att anställa chefer från andra verksamhetsområden hoppades man kunna skapa en tydligare beställarroll. I Borås är den avdelning som är ansvarig för avtalen frånskild de tre stadsdelarna. Detta innebär att själva verksamheterna ligger under stadsdelsnämnderna men att ersättningsnivåer och

förfrågningsunderlag bestäms vid Stadskansliet. Det finns således inte någon enskild beställarnämnd med egen förvaltning.

“Om vi hade gjort som en del kommuner har gjort, där man har en egen förvaltning med beställarorganisation så hade det ju sett annorlunda ut, då hade ju den organisationen kunnat pressa på, på ett annat sätt.” - BT1

Dock lyfter man fram att ansvarig tjänsteman för förfrågningsunderlaget är organisatoriskt avskild från både beställar och utförarsidan. Något som annars hade kunnat anses vara problematiskt, särskilt eftersom förfrågningsunderlaget ligger till grund för ett civilrättsligt avtal.

5.2.3 Information och transparens

Från tjänstemannasidan vill man öka jämförbarheten mellan de olika aktörerna, en önskan som enligt tjänstemännen förts fram från de externa aktörerna.

“Sen är det ju transparensen, det är nog mest viktigt här, man vill veta att man konkurrerar på samma villkor” - BT1

En tjänsteman i kommunen berättar att de externa företagen lägger mycket tid och energi på att försöka reda ut om de verkligen konkurrerar på samma villkor med kommunen. En borgerlig representant ser ett problem med detta.

“Det gör ju att fokus hamnar inte på det man skulle vilja, nämligen kvalitet, utan fokus hamnar på att granska systemet här, och det gynnar ju inte någon egentligen.” - BPA

Det är stadsdelarna som måste släppa ifrån sig fler uppgifter om verksamhet enligt BPA. För att göra detta krävs politiska beslut och det i nuvarande politiska läget är detta inte möjligt. Här råder oenighet mellan de politiska blocken. De borgerliga partierna vill att egenregin skall drivas som resultatenheter. Självkostnadskalkylen nämns som en viktig del av arbetet med transparensen. Kommunen har sedan den senaste självkostnadskalkylen som gjordes för ett par år sedan gått från tio kommundelar till tre stadsdelar. Både tjänstemännen och den borgerliga

representanten håller med om att kalkylen kan och borde göras om. Stadskansliet inväntar en efterkalkyl för att jämföra med självkostnadskalkylen.

Upplysning och information om att man kan välja hemtjänstaktör sker oftast när den äldre återvänder hem från en sjukhusvistelse. Ibland sköter kommunen hemtjänsten fram tills att den äldre blivit bättre och kan göra ett val. Man lyfter fram att biståndshandläggarna, som nuförtiden är utbildade socionomer är väl insatta i LOV. Både BT1 och BPA efterlyser mer upplysning och marknadsföring om hemtjänstvalet. De rödgröna partierna motsätter sig dock detta.

Enligt BT1 finns det en tydlig och etablerad policy för biståndshandläggarna kring hur de ska agera. Frågor som ställs till den äldre är "Hur prioriterar du?" och "Vill du ha privat eller offentlig utförare?".

Vad gäller den ökade transparensen och tillgången till information om egenregins enheter så upplevs detta dock inte enbart som något positivt. Det kan enligt BT1 bero på att man upplever en ökad central styrning ute i egenregins enheter.

5.2.4 Motivation

I dagsläget anslagsfinansieras egenregin medan de externa prestationsfinansieras genom timersättning. Ersättningen som utgår till de externa aktörerna baseras på en självkostnadskalkyl gjord 2008. De borgerliga partierna vill att även egenregin skall ersättas genom prestationsfinansiering. Både från tjänstemanna- och politiskt håll menar man att även detta system skulle vara ett "skuggsystem" i och med de skillnader som finns hos egenregin och de externa aktörernas åtaganden får medhåll från BPA.

I de externa utförarnas timersättning ingår en viktad glesbygdsersättning beroende på vilket geografiskt område brukaren bor i. Dessutom momskompenseras utförarna.

5.2.5 Cream skimming

De externa utförarna kan välja inom vilken eller vilka av de tre stadsdelarna man vill vara verksam inom. Andelen glesbygd är dock likartad i alla tre. Dessutom ingår en viktad glesbygdsersättning vilken är tänkt att kompensera utförarna för den ökade kringtid ett glesbygdsområde bär med sig. De externa utförarna kan välja mellan att enbart utföra service-

eller omsorgstjänster eller både och. Timersättningen för omsorgstjänster är betydligt högre än den för servicetjänster vilket speglar kostnadsskillnaderna mellan de båda.

5.3 Mölndals stad

Mölndals kommun bildades 1971 genom en sammanslagning av Mölndals stad, Kålleröd och Lindome. Kommunen som tillhör storgöteborg är med sina 62 000 invånare landets 35:e största. Näringslivet i Mölndal är präglad av teknik och medicin. Kommunen styrs sedan flera mandatperioder av en borgerlig majoritet.

5.3.1 Kundval hemtjänst

Mölndals kommun införde kundval hemtjänst på försök år 2010. Innan dess hade all hemtjänst utförts i egen regi. Valfrihet framkommer i intervjuerna som ett argument för införandet av kundvalsmodellen. Dock var det viktigaste argumentet för att införa modellen att få bukt med den låga brukarnärvaro som visat sig i statistiken.

“Man ville se om man kunde öka närvaron och kvaliteten, tiden hemma hos brukarna. Både göra det och mäta det. Det är dom tyngst vägande anledningarna om man bortser från den politiska viljeriktningen” - MT2

Ett annat argument för införandet var problemet med personalkontinuiteten.

“Vi hade stora problem med den så kallade personkontinuiteten, och det har vi fortfarande. Det innebär att ju alltså att, vi hade personer som på 14 dagar hade över tjugo stycken hemtjänstpersoner som kom.” - MPA

Den låga personalkontinuiteten beskrivs som problematisk ur både en kvalitets- och effektivitetssynpunkt. Genom att uppmuntra mindre företag att erbjuda omsorg i kundvalsmodellen hoppades man kunna lösa problemet.

“Då insåg vi att om vi fick företag med fem-sex anställda så kunde det aldrig blir mer än fem-sex stycken som kom till brukarna.” - MPA

Ganska snart uppdagades problem med de schabloner som legat till grund för biståndsbesluten. Alltför generösa schabloner ledde till en skenande totalkostnad. Beslut togs då om att skriva om det förfrågningsunderlag som ligger till grund för parternas ansvarsåtaganden i en kundvalsmodell. Samtliga externa leverantörer sades då upp för inför arbetet. Beslutet föranledde stor kritik från de externa aktörerna, trots det var det få som hoppade av marknaden. År 2011 återinfördes modellen permanent.

Förslaget föranledde debatt mellan de politiska blocken. Socialdemokraterna (S), sedan länge det största oppositionspartiet, var emot förslaget. Även (S) menade att problem med personalkontinuiteten fanns men att man borde gjort en rejäl översyn av det befintliga systemet med hemtjänst i egenregi.

“Det ska inte vara 25 personer som springer hem till en brukare, det går att styra om, det skulle jag vilja göra om vi får möjligheten efter valet hösten 2014.” - MPS

Vidare menar (S) att det var fel att skapa ett system där skattemedel går till vinst i privata företag. Även bristen på insyn i de privata företagen är ett stående argument mot modellen.

5.3.2 Marknadsstruktur

Kundvalet i Mölndal innefattar hemtjänstverksamhet dag- och kvällstid alla dagar i veckan. Nattetid sköts all verksamhet av egenregin. De externa utförare som vill verka på marknaden kan ansöka om att utföra servicetjänster och/eller omsorgstjänster. I dagsläget finns det ingen extern utförare som enbart levererar service. I Mölndal ska man som extern utförare kunna producera minst 300 timmar hemtjänst per månad, de har sedan en möjlighet att ange ett kapacitetstak över denna minimigräns. Dessutom har de externa utförarna möjlighet att ange ett eller båda av de två geografiskt områdena “norra” eller “södra” att verka inom. Det södra området är flera gånger större och omfattar Lindome och Kålleröd. Det norra gränsar mot Göteborg och omfattar de huvuddelen av tätorten Mölndal. Egenregin är verksam i båda områdena, fördelat på sex distrikt (molndal.se). Tabellen nedan visar fördelningen av marknaden mellan egenregin och externa utförare.

Tabell 3. Marknadsfördelning Mölndals kommun

Regi	Antal utförare	Marknadsandel
Kommunal	6 distrikt	Ca 75%
Extern	8 företag	Ca 25%

Källa: Intervju, (KKV 2013b)

Samtliga informanter menar att utförarna agerar på en konkurrensutsatt marknad. Egenregin finansieras, följs upp och kvalitetsgranskas enligt samma principer som de externa utförarna. Att hemtjänsten i kommunal regi kan slås ut ses som en reell möjlighet bland kommunföreträdarna;

“Kan dom då inte hänga med då finns det ju inget alternativ, då måste vi avveckla det, men det har inte varit aktuellt.” -MPA

Kommunen har skapat ett ickevalssystem. De nya brukare som inte gör ett aktivt val tilldelas en utförare enligt en turordningslista. Turordningen var ett tydligt krav från politiken när modellen infördes.

“Det fick absolut inte vara så som jag vet att vissa kommuner hade det, att väljer man ingen så fick man kommunen.” - MPA

Inför kundvalets införande fanns en diskussion om att inför en beställar-utförarorganisation med egna nämnder och förvaltningar. Denna lösning valdes dock bort. Istället infördes en beställarenhet med en egen beställarchef, samt en verkställande enhet med egen chef. Beställarchefen hade enskilda möten med förvaltningschef. Beställarenheten hölls avskild från den verkställande verksamheten och de fick inte delta på varandras möten. Denna organisation visade sig fungera dåligt och föranledde nya omorganiseringar. Dagens beställarenhet ansvarar för kontrakt och kravspecifikation, har enskilda möten med förvaltningschef samt utför kvalitetskontroller på samtliga utförare. Beställarchefen ingår dock i ledningsgruppen inom förvaltningen. Man menar att dagens system fungerar bättre, det är lättare att driva verksamheten sedan man förde ihop biståndsenheten med utförarenhet. Samtidigt framkommer problem med nuvarande organisering. Förra hösten togs ett politiskt beslut att sänka timersättningen till utförarna:

“Då sänkte vi omedelbart i interndriften, men vi fick vänta tre månader i externdriften på grund av avtal. Så där är det ju inte konkurrens på lika villkor egentligen. det tror jag inte hade hänt om vi hade haft en renodlad beställarenhet med en egen beställarnämnd” - MT2

5.3.3 Information och transparens

Beställarenheten är ansvarig för kontakter med utförare. Utförareträffar anordnas där ömsesidigt informationsutbyte är huvudsyftet. Ofta är det kommunen som informerar om förändringar i systemet, men det kan också handla om problem som utförarna upplever. Det framgår som viktigt att information når samtliga utförare för att skapa neutrala förhållanden. Egenregins chef sitter dock med i ledningsgruppen, vilket enligt en tjänsteman kan göra att budgetsamtal når egenregin före de externa.

Varje hemtjänstområde i egenregin är en resultatenheter men eventuella under- eller överskott faller tillbaka till förvaltningens budget. Intäkter och kostnader redovisas löpande under separata kostnadsställen. Det gör att de externa utförarna kan ta del av informationen och på så sätt egenregins ekonomiska utveckling. Några efterkalkyler av egenregin görs däremot inte.

5.3.4 Motivation

Ersättningen är prestationsbaserad vilket innebär att varje utförd hemtjänststimme genererar en intäkt enligt en förutbestämd tariff. Ersättningen till de externa utförarna är 410 kr/timme, vilket är ungefär 20 kr högre än egenregin, för att kompensera för fria nyttigheter och moms. De fria nyttigheterna består bland annat av egenregins tillgång till löneadministration i kommunen. Ersättningen grundar sig på en självkostnads kalkyl som togs fram genom ett projekt inom göteborgsregionen (GR).

Under intervjuerna framkommer att modellen medfört en total kostnadsökning. Den beviljade tiden en brukare tilldelas av en biståndshandläggare utgör det ekonomiska taket i modellen. I Mölndal ersätts utförarna för utförd tid, det vill säga den tid man faktiskt är hos brukaren. Systemets utformning har gjort att skillnaden mellan beviljad tid och utförd tid krympt, vilket inneburit en total kostnadsökning. Problemen har lett till underskott i verksamheten som täckts av förvaltningens budget. Ersättningsnivåerna har vid ett tillfälle höjts, för att våren 2014 återigen

sänkas till ovan nämnda nivå. Justeringar av timersättningen är politiskt tagna beslut och är inte resultatet av ändrade självkostnadskalkyler.

Ersättningen är inte differentierad mellan landsbygd och tätort. Detta framställs under intervjuerna som ett potentiellt problem då hemtjänst i landsbygd är dyrare, framförallt på grund av längre transporter.

5.3.5 Cream skimming

Kommunföreträdarna anser att de externa företagen inte kan “plocka russinen ur kakan” så som kundvalsmodellen är uppbyggd idag;

“Brukarna får själva välja, och det är ju väldigt svårt för företag att locka brukare som man kan tjäna mest pengar på. Så att vi har inte sett den risken på det sättet.” - MT2

Externa utförare har möjlighet att välja ett kapacitetstak för antalet månadsvis utförda timmar. En minimigräns på 300 timmar måste de dock kunna leverera. Om en brukare får utökad beviljad tid måste utföraren anpassa verksamheten efter det, trots att kapacitetstaket skulle uppnås.

Inget företag har hittills nått upp till angivet kapacitetstak. MT1 medger att det finns en risk att de externa utförarna gör påtryckningar mot biståndshandläggare i syfte att utöka den beviljade tiden en brukare tilldelats. Samma tjänsteman menar dock att rutiner finns för att hantera påtryckningar och att brukarens behov alltid ligger bakom biståndsbedömningen.

6. Analys och diskussion

Detta kapitel syftar till att delge läsaren vår analys av det empiriska material som vi tillgodogjort oss. Kapitlet består av två huvudavsnitt varvid det första avsnittet utvärderar konkurrensneutraliteten i Borås och Mölndal. I det andra avsnittet analyseras empirin utifrån frågan "varför kommunföreträdare agerar på ett visst sätt".

6.1 Konkurrens på lika villkor?

Centralt för kvasimarknadsteorin är ersättningsystemets utformning. I Mölndal ersätts samtliga utförare enligt samma princip. Utförd tid genererar intäkter som skall täcka enhetens kostnader. I Borås är det enbart de externa aktörerna som ersätts för utförd tid samtidigt som egenregin anslagsfinansieras. Detta innebär en lägre jämförbarhet mellan egenregin och de externa utförarna i Borås än i Mölndal. Skillnaden i ersättningssystemen kan också påverka motivationen hos utförarna att konkurrera med varandra (Bartlett och Le Grand 1993). Motivationsstrukturen innefattar också externa utförares vilja att inträda och utträda på marknaden men också egenregins motivation att konkurrera på en marknad. I båda kommunerna har egenregin en dominans på marknaden. I Mölndal skapas ersättningssystemets utformning jämförbarhet mellan egenregin och de externa utförarna vad gäller kvalitet och kostnadseffektivitet. Mölndals styrande borgerliga majoritet är tydlig med att egenregin måste klara av kvalitets- och budgetmål, annars kan egenregin komma att avvecklas. I Borås är emellertid jämförelser mellan egenregi och externa utförare vad gäller kostnadseffektivitet svårgörig. Vår analys är att egenregin därmed inte utsätts för samma reella risk om utträde som de externa utförarna.

Ingen av kommunerna har infört en renodlad beställar- utförarorganisation. En tydlig uppdelning mellan kommunens olika roller i en kundvalsmodell förordas i teorin (ibid). Här visar Mölndal spår av det tidigare systemet. Risken med nuvarande organisation är att viktig information når egenregin före de externa utförarna. Det kan innebära en konkurrensfördel för kommunen. Vi menar att justeringar av ersättningsnivåer bör implementeras samtidigt oavsett utförare. Så har inte varit fallet i Mölndal. Det hade sannolikt inte hänt om man renodlat rollerna i en beställar- utförarorganisation. Initiativ har emellertid tagits för att separera kommunernas dubbla roll. I Mölndal har en beställarenhet skapats. Den ansvarar för kvalitetsuppföljning, utformning av förfrågningsunderlaget samt information till utförare, oavsett regi. I Borås är den avdelning som är ansvarig för avtalen frånskild de beställarorganisationer som finns i varje stadsdel. Verksamheten ligger under stadsdelsnämnderna men ersättningsnivåer och

förfrågningsunderlag bestäms vid Stadskansliet. Vår analys är att en tydligare uppdelning mellan rollen som finansiär och utförare hade ökat förutsättningarna för konkurrensneutraliteten i de båda kommunerna.

I både Mölndal och Borås finns en kontaktperson för kundvalsmodellen som ansvarar för information med utförarna. I båda kommunerna ser sig kontaktpersonen som neutral och organisatoriskt avskild från egenregin. Varken Borås eller Mölndal upprättar årliga efterkalkyler av egenregins kostnader. Detta innebär en risk att externa utförare kommer rikta misstro mot ersättningsystemet (KKV 2013a).

Innan kundvalsmodeller infördes i de båda kommunerna var hemtjänst i egenregi det enda alternativet. Det skulle också kunna beskrivas som ett politiskt reglerat monopol. När sedan externa aktörer gör entré på marknaden har kommunen en konkurrensfördel genom att ha ett så kallat *first mover advantage* (Golder och Tellis 1993, Yttermyr 2013). För att inte gynna eller missgynna någon utförare på marknaden har man därför infört ett turordningsystem för brukare som inte gör ett aktivt val i Mölndal. I Borås utgör egenregin ickevalsalternativet. Detta beskrivs som administrativt enkelt men innebär en problematik utifrån ett konkurrensperspektiv då egenregin tilldelas brukare enligt en annan princip än externa utförare.

Kundvalsmodeller bygger på en kontraktrelation mellan kommunen och utföraren. Kontraktet beskrivs i teorin som *det ofullständiga kontraktet* (Bartlett och Le Grand 1993). Risken finns att en kontraktrelation som inte reglerar alla eventualiteter kan leda till opportunist. Vinstmaximerande externa aktörer ökar sina vinstmarginaler genom att "plocka russin ur kakan", så kallad cream skimming. I varken Borås eller Mölndal upplever kommunföreträdarna detta problem. Möjligheten att ange ett kapacitetstak och att välja geografiskt område att verka i kan ge de externa utförarna en konkurrensfördel gentemot kommunens egenregi. Samtidigt kan dessa valmöjligheter för de externa aktörerna underlätta för små företag att etablera sig på marknaden. I Borås har man en viktad ersättning för brukare på landsbygden, något man inte har i Mölndal. Vår analys är att viktningen kan motverka cream skimming. I tabellen nedan följer en sammanställning av vår analys.

Tabell 4. Jämförelse mellan Borås och Mölndal

Kriterium	Borås	Mölndal
Är ersättningen till de externa utförarna och egenregin likvärdig?	Nej	Ja
Görs årliga efterkalkyler av egenregins kostnader?	Nej	Nej
Redovisas intäkter för egenregins verksamhet?	Nej	Ja
Vilken princip för ickeval gäller?	Kommunen	Turordningsprincip
Sker löpande särredovisning av egenregins kostnader inom kundvalssystemet?	Nej	Ja
Kan externa utförare ange ett kapacitetstak?	Ja	Ja
Kan externa utförare välja ett visst geografiskt område att verka inom?	Ja	Ja
Sker ett systematiskt informationsutbyte mellan kommun och utförare?	Ja	Ja
Kan kommunens egenregi slås ut från marknaden enligt nuvarande system?	Nej	Ja

6.2 Konkurrens som medel eller mål?

Forskning har visat att olika politiska argument för att införa kundvalsmodeller kan påverka hur marknaden utformas (Cutler och Waine 1997, Kastberg 2005). Vidare menar Almquist (2004) att reformer som faller inom benämningen NPM kan ge olika effekter beroende på vilken kontext modellen införs i. Under intervjuerna i Borås och Mölndal kan en tydlig skiljelinje dras. Samtliga informanter i Mölndal utgår ifrån de problem den tidigare hemtjänsten drogs med när de beskriver motivet till en kundvalsmodell. Personalkontinuitet och brukarnärvaro upplevdes som problem som kunde lösas genom modellens införande. Detta kan tolkas som att konkurrens genom en kundvalsmodell används som medel för att uppnå andra mål, nämligen att lösa de tidigare problemen. Enligt teorin krävs att kommunföreträdare skapar en konkurrensutsatt struktur på marknaden för att kvasimarknader ska fungera (Bartlett och Le Grand 1993). Då problemen som skulle lösas låg i egenregin var det därför också viktigt att skapa konkurrens mellan egenregi och externa utförare. Vår tolkning är därför att Mölndal tog ett flertal beslut för att uppnå konkurrensneutralitet;

- Kommunen införde en beställarenhet
- Ett turordningsystem infördes som icke-valalternativ
- Resultatenheter infördes
- Likvärdigt ersättningsystem mellan egenregi och externa aktörer
- Kompensation för moms och fria nyttigheter

Den låga brukarnärvaro som tidigare upplevdes inom egenregin förbättrades när hemtjänsten konkurrensutsattes. Ersättningsmodellen innebär att utförare får betalt för utförd tid och har skapat incitament att spendera så mycket tid som möjligt hemma hos brukaren, eftersom det genererar större intäkter. Detta har i enlighet med teorin (Kastberg 2005) samtidigt inneburit en totalkostnadsökning för kommunen. Ett problem har ersätts med ett annat. Kostnadsökningen innebar underskott som finansierades ur förvaltningens budget. Om egenregin tilläggsfinansieras för att täcka underskott kan det innebära en snedvriden konkurrens (Bartlett och Le Grand 1993).

I Borås har man både från borgerligt politiskt och tjänstemannahåll framhållit att brukarens möjlighet att välja varit det överordnade målet och att de externa aktörerna enbart skall fungera som komplement till egenregin. Att egenregin skulle kunna slås ut kan således inte ses som en reell risk, ett tecken på en inte fullt konkurrensutsatt kvasimarknad (Bartlett och Le Grand 1993). Ökad mångfald, som ökat kvinno- och invandrarföretagande bland utförarna har beskrivits som underordnade men önskvärda mål. Vi drar således slutsatsen att valfrihet för brukaren varit det huvudsakliga målet med införandet av LOV inom hemtjänsten i Borås kommun. Ungefär 20 % av brukarna har utnyttjat Hemtjänstvalet och valt en extern utförare. Viss ökning av mångfald bland de externa utförarna har också uppstått, vanligast är utförare som specialiserar sig på olika språk. Den här typen av ökad variation hos utförarna brukar lyftas fram som ett av de vanligaste argumenten för privatiseringar och avknoppningar enligt NPM (Almqvist 2004 och Montin 2007).

Kort efter införandet av LOV, ändrades sammansättningen i kommunfullmäktige och det nyvalda rödgröna minoritetsstyret gick med på en kompromiss med de borgerliga partierna om att inte göra förändringar i Hemtjänstvalet. Detta innebär att kundvalsmodellen haft en i princip oförändrad utformning sedan det infördes 2009. Denna osäkerhet kring marknadens utformning kan enligt Kastberg (2005) påverka marknadsaktörernas agerande på marknaden, något som också kommit upp i våra intervjuer med tjänstemän i Borås kommun.

7. Slutsatser

Syftet med denna studie var att undersöka hur kommunföreträdare skapar förutsättningar för konkurrensneutralitet på offentliga marknader. Begreppet definierades i detta arbete som att kommunerna ska i möjligaste mån skapa likvärdiga konkurrensvillkor mellan egenregin och externa leverantörer.

Två kommuner valdes ut, Borås som är styrs av de rödgröna, och Mölndal som styrs av borgerliga partier. Kommunerna är ungefär lika stora till antalet invånare och införde dessutom kundval genom LOV ungefär samtidigt. Urvalet baserades även på en teori som säger att kundvalsmodellernas utformning påverkas av vilket politiskt block som inför den. Socialdemokratiskt styrda kommuner tenderar enligt teorin att oftare införa kundvalsmodeller som medel för att uppnå andra mål. Borgerliga kommuner tenderar i teorin däremot att införa modellen för att uppnå valfrihet som mål i sig.

Vår första frågeställning löd; *hur agerar kommunföreträdare för att uppnå konkurrensneutralitet på en offentlig marknad?*

För att svara på frågan utvärderade vi de båda kommunerna utifrån kvasimarknadsteorins kriterier för en fungerande offentlig marknad. Vi har i studien kunnat visa att Mölndal kommun kommit längre i arbetet med att uppnå konkurrensneutralitet. De starkaste argumenten för detta bygger på Mölndals sätt att prestationsfinansiera både egenregi och externa aktörer enligt samma principer. Dessutom kompenseras de externa utförarna för momskostnader och fria nyttigheter. Ett tredje argument är att en turordningslista för ickeval inom systemet har upprättats. Vår slutsats är att Borås har en längre väg att gå med arbetet för konkurrensneutralitet. Det största frågetecknet är kring finansieringen av systemet. I dagsläget anslagsfinansieras egenregin samtidigt som de externa ersätts enligt en timpeng för utförd tid. Timersättningen bygger på en gammal självkostnads kalkyl som upprättades före en större omorganisation i kommunen, därmed blir jämförbarheten mellan kommunens egenregi och de externa utförarna mycket liten. Det ger egenregin en konkurrensfördel.

Vår andra frågeställning löd; *Varför agerar kommunföreträdare på ett visst sätt?* Vi kan i studien visa på en skiljelinje mellan kommunerna. Mölndals argument för att införa kundvalsmodellen utgick från problematiken med bristande personalkontinuitet och brukarnärvaro. Genom konkurrens på en offentlig marknad hoppades man kunna lösa problemen. Modellen infördes därmed som ett medel för att uppnå andra mål. Att göra

egenregins resultat jämförbart med de externa aktörerna var därför av största vikt. Från politiskt håll har man därför försökt skapa en reell konkurrenssituation mellan egenregin och de externa aktörerna.

I Borås infördes Hemtjänstvalet 2009 med det överordnade målet att öka valfriheten för brukarna inom hemtjänsten. De externa utförarna skulle endast utgöra ett komplement till egenregin. Valfriheten uppnåddes i samband med att externa utförare gjorde inträde på hemtjänstmarknaden. En slutsats vi kan dra av studien är att argumenten som föranledde införandet gav incitament för att skapa konkurrens mellan externa utförare. De politiska målen kunde också uppfyllas utan att skapa konkurrens mellan egenregin och de externa utförarna. Det fanns då få incitament för kommunen att skapa konkurrensneutralitet.

Vi vill här passa på att uppmärksamma läsaren om att denna studie inte tar ställning till huruvida kundvalsmodellen som fenomen är en lyckad eller mindre lyckad styrreform. Forskningen av NPM-reformer visar att oväntade effekter av reformer ofta uppstår. Salas (2012) menar till exempel att det är osäkert om kundvalsmodeller ger någon positiv effekt ur brukarens perspektiv. Vidare refererar Salas (2012) till forskning som visar att privatisering och konkurrensutsättning i sig inte är det verktyg som leder till ökad kostnadseffektivitet, den institutionella och rättsliga ramen inom vilken modellen införs kan vara viktigare.

Med detta sagt så har vi i denna studie har vi kunnat visa att motiven bakom införandet av kundvalsmodeller i de studerade kommunerna kan påverka graden av konkurrensneutralitet. I motsats till tidigare forskning har den Socialdemokratiskt styrda kommunen Borås ett system där valfrihet är målet. I praktiken är dock modellen i Borås en orörd kvarleva av en borgerlig majoritet. Den borgerligt styrda kommunen Mölndal ser valfrihet som ett medel för andra mål. Det tycks vara de bakomliggande motiven till införandet av kundvalsmodeller som påverkar hur kommunföreträdare agerar för att uppnå konkurrensneutralitet. Vårt begränsade empiriska material påverkar dock generaliserbarheten för våra resultat. Vi föreslår därför avslutningsvis en hypotes för vidare forskning. Denna hypotes får även utgöra vårt bidrag till forskningsfältet;

“Kommuner som inför en kundvalsmodell som medel för att nå andra mål, som exempelvis kostnadseffektivitet eller bättre kvalitet, visar upp en högre grad av konkurrensneutralitet än kommuner som inför en kundvalsmodell med valfrihet som mål.”

Referenser

Tryckta källor

Almqvist, Roland. 2004. Två decennier med 'New Public Management' Succé eller fiasko? *Kommunal ekonomi och politik*, vol 8, nr 4, sid 7-24

Bartlett Will, Le Grand Julian. 1993. The theory of quasimarkets. Le Grand Julian och Bartlett Will (red). I "Quasi-Markets and Social Policy", s. 13-34. London: MACMILLAN PRESS LTD

Cutler Tony, och Waine Barbara, 1997. The politics of quasi-markets How quasi-markets have been analysed and how they might be analysed. *Critical Social Policy* 17.51: 3-26.

Czarniawska Barbara och Joerges Bernward, 1996. Travels of Ideas. I (red) Czarniawska Barbara och Joerges Berward och Sevón Guje. *Translating Organizational Change*. Berlin: Walter de Gruyter & Co.

Eisenhardt Kathleen M, och Graebner Melissa E. 2007. Theory building from cases: opportunities and challenges. *Academy of management journal* 50 (1). s. 25-32.

Esaiasson, Peter; Giljam, Mikael; Oscarsson, Henrik & Wängnerud, Lena. 2007. *Metodpraktikan*. 3:e uppl. Stockholm: Norstedts juridik

Ferlie Ewan, Ashburner Lynn, Fitzgerald Louise och Pettigrew Andrew. 1996. *The New Public Management in action*. Oxford: Oxford University Press

Golder, Peter N., och Gerard J. Tellis. 1993. "Pioneer advantage: marketing logic or marketing legend?" *Journal of marketing Research*, vol 201: 158-170.

Klausen, Kurt Klaudi och Ståhlberg, Krister. 1998.

New Public Management i Norden. *Nye organisations- og ledelseformer i den centrale velfærdsstat*. Odense: Odense Universitetsforlag

Kastberg, Gustaf, 2005
Kundvalsmodeller. Diss., Göteborgs Universitet

Kvale, Steinar och Brinkmann, Svend. 2009.
Den kvalitativa forskningsintervjun. Lund: Studentlitteratur.

Lantto, Johan. 2001.
Konflikt eller samförstånd? Management- och marknadsreformers konsekvenser för den kommunala demokratin. Stockholms universitet, Statsvetenskapliga institutionen, Stockholm

Le Grand, Julian. 1991. "Quasi-markets and social policy." *The Economic Journal*: 1256-1267.

Le Grand, Julian. 2007.
The other invisible hand: Delivering public services through choice and competition. Princeton University Press

Malmberg Joakim, 2013
Självkostnaden är den kostnad man bestämmer själv. Masteruppsats. Förvaltningshögskolan, Göteborg

Montin, Stig. 2007. *Moderna kommuner*. Göteborg: Liber

Needham, Catherine. 2008. Review: The Other Invisible Hand: Delivering Public Services Through Choice and Competition. *Renewal* Vol. 16, No. 2

Noren, Lars. 2001a.
Offentliga marknader och brukarinflytande. *Kommunal ekonomi och politik*, vol 4, nr 1, s 7-29

Norén, Lars. 2001b. *Reglering av offentliga marknader*. Handelshögskolan vid Göteborgs universitet, Göteborg

Noren, Lars. 2001c. Staten och de offentliga marknaderna. *Kommunal ekonomi och politik*, vol 5, nr 2, s 31-50

Norén, Lars. 2001d. *Konsten att konstruera marknader*. I (red) Czarniawska Barbara & Solli Rolf, *Modernisering av storstaden. Marknad och management i stora städer vid sekelskiftet*. Liber, Malmö

Page, Robert M. 2008. Review: The other invisible hand Delivering Public Services through Choice and Competition. *Critical Social Policy* 28: 401

Rombach, Björn. 1997. Den marknadslika kommunen: en effektstudie. Stockholm: Nerenius & Santérus

Rothstein, Bo. 2012. Men precis tvärtom! Sex förbländningar i debatten om konkurrens och välfärdsstat. *Ekonomisk Debatt*, nummer 4, s. 45-56

Salas, Osvaldo. 2012. Har kvasimarknadsmodellen fungerat som den skall i särskilt boende? *School of Public Administration Working Paper Series 2012:20*

Smith, Sarah. 2007. The Other Invisible Hand: Delivering Public Services Through Choice and Competition. *Economica*, vol:76. Princeton university press.

Struyven, Ludo och Steurs, Geert. 2003. Towards a quasi-market in reintegration services: First assessment of the Dutch experience. *Australian Journal of Labour Economics*, 6(2): 331–355.

Yttermyr, Olga. 2013. Diss. "Varför blev det (bara) en?: En studie av en offentlig marknad i förändring."

Offentligt tryck

Konkurrensverket, 2011

Lagen om valfrihetssystem - en introduktion. Stockholm: Konkurrensverket

Konkurrensverket, 2013a. Konkurrensverkets rapportserie 2013:1. *Kommunernas valfrihetssystem - med fokus på hemtjänst.* Stockholm: E-print

Konkurrensverket. 2013b. Rapport 2013:8. Konkurrensverkets rapportserie, *Konkurrens på likvärdiga villkor i kommunernas valfrihetssystem. Pilotstudie i tre kommuner med valfrihet i hemtjänsten.* Stockholm: E-print

Konkurrensverket. 2013

Beslut 2013-11-06 Dnr 475/2013

SOU 2008:15 Lov att välja. -Lag om valfrihetssystem. Stockholm: Ankarberg Johansson.

Elektroniska källor

Vårdföretarna. 2014

http://www.vardforetagarna.se/fakta-och-debatt/vfs_fokusomraden/konkurrensneutralitet

(2014-05-27)

Mölnadal Stad, 2014

Förfrågningsunderlag för hemtjänst

http://www.molndal.se/download/18.2a38d0bb134cf3e300f800012960/1359837296991/voo_forfragningsunderlag_hemtjanst.pdf [2014-05-19]

Lag om valfrihetssystem - LOV, 2013

http://www.skl.se/vi_arbetar_med/valfrihet/valfrihetuppdrag/ersattningssystem-hemtjanst-2013

[2014-05-05]

<http://regionfakta.com/Vastra-Gotalands-lan/Befolkning-och-hushall/Befolkning/Andel-65-ar-och-aldre-av-befolkningen/> [2014-04-02]

Vetenskapsrådet. 2002. *Forskningsetiska principer inom humanistisk- samhällsvetenskaplig forskning.*

Tillgänglig på internet: <http://www.codex.vr.se/texts/HSFR.pdf> (2014-04-22)

Bilaga

Forskningsfrågor

Kan du beskriva modellen utifrån ditt perspektiv? Beskriv när, varför och hur modellen infördes.

Vilka har varit de tydligaste effekterna som modellen fört med sig? Väntade/oväntade?

Vilka justeringar/förändringar av systemet har skett under tiden? Varför har ändringar gjorts? Problem och möjligheter som konsekvenser av modellen? På vilket sätt påverkar modellen ekonomin?

Skulle du kunna beskriva konkurrenssituationen som råder idag? Vad händer om brukare inte väljer? Slås enheter verkligen ut? Har mångfalden ökat?

Nämn tre styrkor samt tre svagheter med modellen. Konkretisera.

Tycker du att kommunen, i egenskap av tidigare monopolist på marknaden bör agera på något speciellt sätt för att skapa konkurrens?

Hur ser kommunikationen ut med de externa aktörerna? Diskuteras villkor på marknaden?