



**GÖTEBORGS UNIVERSITET**  
**FÖRVALTNINGSHÖGSKOLAN**

# **MARKNADISERING I GÖTEBORGS STAD**

## **Framtagande av ett nytt ersättningsystem inför**

### **LOV inom hemtjänsten**

**Boris Gorgijevski**  
**Fredrik Grimsand**

---

Program:	Masterprogrammet i offentlig förvaltning, 120 hp
Kurs (kurskod):	Masteruppsats i offentlig förvaltning, 30 hp (FH2508)
Nivå:	Avancerad nivå
Termin/år:	VT 2018
Handledare:	Emma Ek Österberg
Examinator:	Gustaf Kastberg

# Sammanfattning

Program:	Masterprogrammet i offentlig förvaltning, 120 hp
Kurs (kurskod):	Masteruppsats i offentlig förvaltning, 30 hp (FH2508)
Titel:	Marknadisering i Göteborgs Stad – Framtagandet av ett nytt ersättningsystem inför LOV inom hemtjänsten
Nivå:	Avancerad nivå
Termin/år:	VT 2018
Handledare:	Emma Ek Österberg
Examinator:	Gustaf Kastberg
Nyckelord:	Marknadisering, LOV, Hemtjänst, Ersättningsystem, Aktör-Nätverksteori, Inramning

---

**Syfte:** Syftet är att öka kunskapen om marknadsskapande processer på kommunal nivå. Specifikt är förhoppningen att denna uppsats bidra med ökad förståelse kring kommunernas tillvägagångssätt vid framtagandet av ersättningsystem.

**Teori:** Vårt teoretiska ramverk grundar sig i aktör-nätverksteori kompletterat med begreppen inramning och forcering som användes för att tolka och analysera. Dessa teorier bedömde vi vara mest lämpliga för studien då våra frågeställningar berörde vilka aktörer som har varit tongivande i processen, hur de har agerat samt vilka förklaringsfaktorer det finns till ersättningsystemets utformning.

**Metod:** Då vi studerat skapandet av ett ersättningsystem inom en kommun ansåg vi att genomföra en fallstudie var mest lämpad för att besvara uppsatsens frågeställning. En fallstudie lämpar sig väl för vår uppsats då vi ämnade att undersöka en specifik delprocessutveckling över tid vilket förutsätter en djupdykning i det enskilda fallet.

**Resultat:** Stadsledningskontoret (SLK) var helt klart den aktören med mest inflytande över skapelseprocessen. Inflytande stärktes tack vare att vissa politiska partier konsekvent har följt SLK:s förslag och gjort vad de har kunnat i KS och kommunfullmäktige för att få igenom dem. Remissinstanserna som inkommit med förslag och reflektioner har ofta fått se sina förslag avfärdats och har inte spelat en viktig roll i nätverket. Tre avgörande förklaringsfaktorer till ersättningsystemets framtagande utträas. SLK:s roll som den avgörande inramningsaktören samt den acceptans och tilltro en majoritet av de politiska aktörerna uppvisat för deras handlingar. Det tredje är yttre påverkan i form av vägledande dokumenten från andra myndigheter som gett SLK ett informellt regelverk att förhålla sig till vid inramningen av ersättningsystemet.

## Förord

*Vi vill först och främst tillägna ett stort tack till vår handledare, Emma Ek Österberg som med ett stort tålamod och konstruktiva synpunkter otaliga gånger fått uppsatsen på rätt köl. Ett tack går även ut till alla de som någon gång frågat "Hur går det med uppsatsen?" vilket gav upphov till nya ansträngningar i syfte att undvika att återigen stå svarslösa med byxorna nere.*

Boris & Fredrik  
Göteborg 24 maj 2018

## Förkortningar

C: Centerpartiet

KD: Kristdemokraterna

KF: Kommunfullmäktige

KS: Kommunstyrelsen

LOV: Lagen om valfrihetssystem

LOU: Lagen om offentlig upphandling

M: Moderaterna

MP: Miljöpartiet

NPM: New public management

SD: Sverigedemokraterna

SDN: Stadsdelsnämnd

SKL: Sveriges kommuner och landsting

SLK: Stadsledningskontoret

S: Socialdemokraterna

VV: Vägvalet

V: Vänsterpartiet

## Innehåll

Kapitel 1.....	1
1.1 Inledning.....	1
1.2 Bakgrund.....	1
1.2.1 En offentlig sektor i omstöpning.....	1
1.2.2 Marknadisering och dess prismekanism.....	3
1.2.3 Ersättningsystem.....	4
1.3 Problembeskrivning.....	5
1.4 Syfte och frågeställning.....	6
2 Referensram.....	7
2.1 Introduktion till forskningsläget.....	7
2.2 Marknader.....	8
2.3 Ersättningsystem.....	9
2.3.1 Ersättningsmodeller.....	11
2.4 Mot ett teoretiskt ramverk.....	13
2.4.1 Marknadsskapande.....	13
2.4.2 Påbyggnad av ANT.....	15
2.4.3 Uppsatsens teoretiska ramverk.....	17
3 Metod.....	20
3.1 Val av fall.....	20
3.2 Forskningsmetod och forskningsansats.....	20
3.3 Tillvägagångssätt.....	20
3.4 Datainsamling och tillförlitlighet.....	22
3.5 Presentation.....	23
4 Empiri.....	24
4.1 Intresset för valfrihetssystem väcks i Göteborg.....	24
4.2 Vägledande dokument för skapandet av ett nytt ersättningsystem.....	26
4.3 Det första tjänsteutlåtandet.....	27
4.3.1 Tjänsteutlåtandet kommer till politikerna i KS.....	29
4.3.2 Remissinstanserna kommenterar.....	30
4.3.3 SLK:s reflektioner.....	33
4.3.4 KF och KS tar beslut.....	34
4.4 Sammanfattning av den första fasen.....	35
4.5 Förfrågningsunderlaget.....	35
4.5.1 KS reaktion på förfrågningsunderlaget.....	37

4.5.2 Förfrågningsunderlaget ifrågasätts .....	37
4.5.3 Förfrågningsunderlaget återkommer till KS.....	41
4.5.4 En oväntad vändning.....	42
4.5.5 KF fäller avgörandet .....	43
4.6 Ett ersättningssystem har skapats .....	44
5 Analys .....	46
5.1 Aktörer i ersättningssystemets utveckling.....	46
5.2 Ersättningssystemets inramningsaktörer.....	47
5.2.1 De vägledande dokumentens roll som inramningsaktörer.....	48
5.2.2 Inramningsaktörer med mest inflytande .....	50
5.3 När inramningen brister .....	50
5.3.1 Oroväckande tendenser .....	51
5.4 Aktörernas relationer .....	53
5.4.1 Nyckelrelationer i ersättningssystemets utformning.....	53
5.4.2 Dominans och ersättningssystemets utformning .....	55
5.5 Klassificering av aktörerna .....	56
5.5.1 Mänskliga aktörer - politiska aktörer .....	56
5.5.2 Mänskliga aktörer - SLK och remissinstanserna.....	58
5.5.3 De materiella aktörerna .....	59
5.6 De främsta drivkrafterna i skapandet av ersättningssystemet.....	60
6 Slutsats .....	62
6.1 lakttagelser.....	62
6.2 Vunnen kunskap .....	64
6.3 Förslag till vidare forskning .....	65
Referenser .....	66
Bilagor.....	74
Bilaga 1 .....	74
Bilaga 2 .....	75
Bilaga 3 .....	75



# Kapitel 1

## 1.1 Inledning

Ålderns höst kommer göra sitt intåg för oss som har lyckan att åldras i stillhet. Många kommer att behöva hjälp för att klara vardagen men hur denna hjälp ska organiseras är något som har genomgått stora förändringar de senaste åren. Sverige har sedan tidigt 1990-tal varit i framkant avseende New Public Management (NPM) inspirerade reformer (Johansson & Lindgren, 2013). Ett resultat av NPM:s påverkan är Lagen om Valfrihetssystem (LOV) som trädde i kraft 2009. Dess syfte var att ge kommuner en grund och möjlighet att förflytta makten till brukarna genom att låta dem själva välja vilka utförare som skulle tillfredsställa deras behov (SOU 2008:15). Antalet LOV-användande kommuner utgör idag majoriteten av Sveriges kommuner (SKL, 2017) Alla kommuner har dock inte varit snabba med att anamma LOV, Göteborgs kommun (Kommunen refereras hädanefter endast med namnet Göteborg) är en av dem som avvaktat. Göteborg tillämpar från och med den första april 2018 LOV inom hemtjänsten, under tiden har omfattande utredningsarbete pågått då stora förändringar ska genomföras innan utförandet. En marknad måste skapas där den kommunala hemtjänsten och privata utförare ska tävla om kunderna. Den nya marknaden ger ett utökat behov för ett välutformat ersättningssystem som kompenserar utförare för deras tjänster. Detta är ingenting som är enkelt att åstadkomma och hur Göteborg har gått tillväga belyser denna uppsats.

## 1.2 Bakgrund.

### 1.2.1 En offentlig sektor i omstöpning

New public management (NPM) har tagit Sverige och övriga världen med storm sedan det tidiga 1990-talet, NPM betyder i ett nötskal att gränsen mellan offentligt och privat suddas ut. Alltmer verksamhet privatiseras eller konkurrensutsätts och det offentliga anammar i allt högre grad en företagsmentalitet (Jacobsen & Andersson, 2005). En effekt av NPM är att marknader alltmer lyfts fram som lösningen på de offentliga organisationers problem med att var alltför byråkratiska och hierarkiska. Uppgifter som endast det offentliga haft ansvar för har lagts ut på marknaden och konkurrensutsätts (Ek Österberg, 2016). Ambitionen med marknadiseringen är att det skall bidra med en ökad effektivisering och en ökning av kvalitén.



Det finns även en tilltro till att en marknadsiering skulle innebära mer valfrihet, mer makt till brukarna och en ökad mångfald hos serviceaktörerna (Ek Österberg & Meltzer, 2018).

Sverige kan i kölvattnet av NPM beskrivas som att ha gått från att vara en välfärdsstat till ett välfärdssamhälle. Begreppen låter väldigt lika men det finns betydelsefulla distinktioner. Det övergripande målet för en välfärdsstat och välfärdssamhälle är densamma, skillnaden ligger i synen på produktionen. I en välfärdsstat har den offentliga rollen som en producent av service till medborgarna. I ett välfärdssamhälle öppnas välfärden upp för privata aktörer i rollen som serviceproducent, det offentliga monopolet bryts upp. Konkurrensen och valfriheten i ett välfärdssamhälle förväntas kunna bidra till högkvalitativ välfärd (Hartman, 2011). Konkreta exempel på resultatet av denna förändringsväg är LOV, friskolereformen 1992 och vårdval i primärvården 2008, bara för att nämna ett fåtal exempel (Johansson & Lindgren, 2013, 20). De partier som förknippats med borgerligheten i Sverige har i högre grad än partierna åt den politiska vänster förespråkat NPM och rörelsen mot ett välfärdssamhälle (Blomqvist, 2016).

LOV (2008:962) trädde i kraft 1 januari 2009. LOV ger kommuner möjlighet att införa kundvalssystem för äldre och personer med funktionshinder. Kundvalssystemet i detta sammanhang innebär att låta brukare av välfärdstjänster själva välja utförare, antingen privata eller offentliga. Innan den nya lagens tillkomst var äldreomsorgen en exklusiv domän för kommunerna. Det primära motivet bakom reformeringen av Sveriges äldrevård var att en konkurrensutsättning skulle ge medborgarna en större makt över den egna vardagen. LOV ansågs även kunna bidra till förbättrad kvalitet och effektivitet genom konkurrensutsättning. Konkurrensen skulle även stärka arbetstagarna inom de olika välfärdssektorerna då arbetsgivarna numera skulle behöva kämpa för att bibehålla sina medarbetare (SOU 2008:15).

LOV förutsätter att kommuner har organiserat en offentlig marknad där de olika producenterna kan erbjuda sina tjänster. En vanlig marknad är en plats där varor och tjänster utbyts men vad är då en offentlig marknad? En lämplig definition av en offentlig marknad är följande: *“Med offentlig marknad åsyftas de organisatoriska lösningar där flera aktörer konkurrerar med varandra om att få producera en vara eller utföra en tjänst samtidigt som det offentliga fortfarande har ett ansvar för att det faktiskt sker en produktion av varan eller tjänsten.”* (Kastberg 2002, 28). Men för att locka fler utförare att konkurrera med kommuner så att en offentlig marknad kan organiseras behöver de utomstående utförarna erbjudas

liknande förutsättningar som kommuner för att konkurrensen skall bli likvärdig. Har alla utförare liknande finansiella förutsättningar skapas en bra konkurrenssituation och detta kan uppnås genom att kommunen finner ett lämpligt sätt att finansiera marknadens utförare (SKL, 2009). Att kunna prissätta de varor och tjänster som den offentliga marknaden skall erbjuda blir därmed en central organiseringsfråga.

### 1.2.2 Marknadisering och dess prismekanism

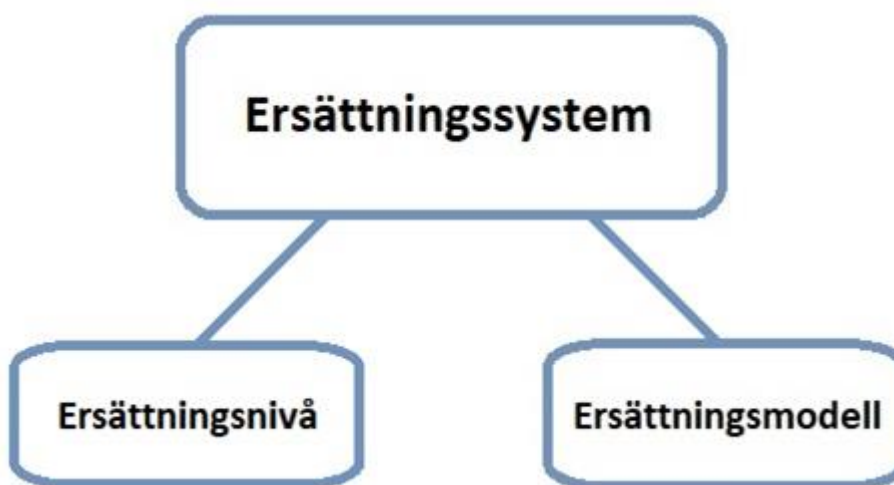
För välfärdstjänster som skall erbjudas av staten eftersträvas en prissättning som endast täcker kostnaderna för att erbjuda välfärdstjänsten vilket skiljer sig från privata företag som använder priset som ett marknadsföringsverktyg (Kotler et al, 2005). För att det ska förekomma utbyten mellan köparen och säljaren på en marknad behöver priset överensstämja med marknadens efterfrågan. Köparen behöver vara övertygad om att hen får mer nytta av att konsumera det säljaren erbjuder än att behålla sina pengar (Ibid).

För kommunala verksamheter som drivs inom LOV är det främst ersättning ifrån kommunen som används för att finansiera verksamheterna. En stor utmaning för kommuner när valfrihet inom välfärdstjänster införs är att finna ett ersättningssystem som är anpassat efter denna förändring. Ersättningssystemet behöver bidra med att upprätthålla eller förbättra de välfärdstjänster som erbjuds inom kommunen (SKL, 2009). Det viktiga är att den mängd ersättning som betalas ut är inte för hög eller låg för att finansiera invånarnas konsumtion av välfärd, attrahera fler välfärdsaktörer till marknaden och skapa en effektiv konkurrenssituation (Ibid).

Kommunen kommer att behöva anpassa budgetprocessen, då de kan förvänta sig ett mindre antal kunder när fler äldre väljer privata utförare. Anpassas inte budgetprocessen efter de nya villkoren finns risken att kommunen förlorar kostnadskontrollen. Kostnader blir mer oförutsägelsebara för kommunen när man har mindre kunskap om hur många brukare som kommer att konsumera kommunens välfärdstjänster (SKL, 2009). Utifrån den nya situationen kommuner hamnar inom är det väsentligt att kommuner omvärderar hur de ska ersätta de verksamheter som bedriver välfärdstjänster och hur hög denna ersättning skall vara. *“Ersättningsnivån har avgörande betydelse för totalkostnaden och för kommunens möjligheter att skapa en fungerande marknad”* (Ibid, 30).

### 1.2.3 Ersättningsystem

Trots att det lyfts fram hur väsentliga ersättningsystem är för skapandet av offentliga marknader finns det inte en enhetlig definition av begreppet. Men utifrån den forskning som presenterats kan ersättningsystem enklast beskrivas som ett system av komponenter som avgör den ekonomiska ersättningen en verksamhet erhåller. Den beskrivningen utgår Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) (2009) från när de vägleder hur kommuner skall skapa ett effektivt ersättningsystem. Ersättningsystem kan ses som ett paraplybegrepp som rymmer olika ersättningsmodeller och ersättningsnivåer. Se figur nedanför.



Figur 1 – Ersättningsystem (egengjord).

Ersättningsnivån kan enklast beskrivas som summan av den ekonomiska ersättningen som betalas ut, prislappen med andra ord (Kotler et al, 2005). Ersättningsmodeller har ansvaret med att bidra med de ekonomiska incitament som finns inom ett ersättningsystem. Dessutom förmedlar ersättningsmodellen hur ersättningen utbetalas och på vilka grunder en verksamhet ersätts (Jacobsson, 2007).

Det är viktigt att komma ihåg att alla sätt som finns för att ersätta verksamheter innebär alltid att risker för oönskade effekter kan inträffa (Berlin & Kastberg, 2011). Risken för oönskade effekter finns inom alla ersättningsystem och det finns inget ersättningsystem som ger incitament att nå alla mål i verksamheten. Det finns därmed inget ersättningsystem som är perfekt (SKL, 2007). Detta gör att det är väldigt svårt att konstruera ett fulländat ersättningsystem (Jacobsson, 2007).

### 1.3 Problembeskrivning

Emma Ek Österberg och Isabell Meltzer (2018) beskriver med avstamp ur tidigare forskning rörande marknadsisering att det existerar en efterfrågan på processororienterade studier där en process följs över tid. De påpekar även att olika kommuner har olika förutsättningar och med stöd av deras litteraturgenomgång menar dom att lokala förutsättningar har stor betydelse för hur marknader fungerar. Ett område med mycket tidigare forskning är effekter av etablerade ersättningssystem men inte själva framtagandet. Baserat på vår litteratursökning (mer om detta i nästkommande kapitel) tycks mycket tidigare litteratur studerat olika processer av marknadsisering flera år efter att marknadsreformer har genomförts. Tidigare forskning har förvisso studerat ersättningssystem men inte med en forskningsfråga som specifikt fokuserar på framtagandet. Gustaf Kastberg (2010) har exempelvis författat en kunskapsöversikt om kundvalsmodeller där bl.a. motiveringen bakom att införliva kundvalsmodeller, effekterna och resultatet av dem undersöks. Det finns en större svensk studie som studerat marknadskapandeprocessen över en längre tid. I en doktorsavhandling från 2013 undersöker Olga Yttermyr marknaden som skapades för friskolor i Norrköping men här studeras hela marknadskapandeprocessen, inte ersättningssystemet specifikt. En lucka tycks således existera inom svensk forskning gällande processororienterade studier och framtagandet av ersättningssystem.

Ersättningssystemen utgör ett intressant område att studera eftersom de är av central betydelse av flera olika anledningar. Ersättningsmodeller och ersättningsnivån spelar enligt SKL en stor roll i att skapa en effektiv konkurrenssituation och är avgörande för att skapa en fungerande marknad (SKL 2009). En väl utformad ersättningsmodell kan även bidra till att förhindra oönskade kostnadsökningar och lägga grunden för en bra relation till utförare (ibid). Det existerar även ett betydande intresse för utvecklingen av ersättningssystem och frågor som berör ämnet, då aktörer som finns inom den svenska välfärden har en större mångfald och är mindre detaljstyrda än tidigare (SKL 2007). Vi vill återigen betona rörelsen mot ett välfärdssamhälle där privata aktörer befinner sig i rollen som serviceproducent av välfärd vilket resulterar i större mångfald inom svensk välfärdsproduktion (Hartman 2011).

## 1.4 Syfte och frågeställning

Syftet är att öka kunskapen om marknadsskapande processer på kommunal nivå.

Förhoppningsvis kan denna uppsats bidra med ökad förståelse kring kommunernas tillvägagångssätt vid framtagandet av ersättningsystem. Slutligen är detta ett aktuellt ämne att studera närmare eftersom allt fler kommuner genomför marknadsinspirerade reformer av deras välfärdsverksamheter.

Forskningsfråga: Hur skapas ett ersättningsystem?

För att kunna förmedla en mer ingående och detaljerad beskrivning av den process som låg bakom ersättningsystemets skapelse konkretiseras forskningsfrågan i två delfrågor. Dessa två delfrågor gör att uppsatsen kan rikta in sig på de mest centrala delarna i processen och därmed förse uppsatsen med utförligare svar på den övergripande frågeställningen.

Delfrågor

a) Vilka aktörer har varit tongivande i processen och hur har de agerat?

b) Vad kan förklara ersättningsystemets utformning?

## 2 Referensram

Den forskningslitteratur som används i uppsatsens referensram kan delas in i två kategorier. Den första kategorin berör marknader och i synnerhet offentliga marknader. Den andra kategorin belyser och undersöker aktörers ageranden i olika situationer.

En kommun betecknas ofta som en enhetlig organisation men det är en förenkling av verkligheten. I Göteborgs fall är detta tämligen uppenbart då staden är uppdelad i 10 stadsdelsnämnder (se bilaga 1). Kommuner kan ses som konglomerat bestående av många organisationer som ofta kännetecknas av motstridande och konkurrerande mål (Sundin & Tillmar 2008). Att göra en snäv avgränsning gällande en viss typ av verksamhet är därmed rättfärdigat vid studier av kommuner, i vårt fall hemtjänsten och mer specifikt dess ersättningsystem.

### 2.1 Introduktion till forskningsläget

Emma Ek Österberg och Isabell Meltzer menar att det skrivits mycket om marknadisering av offentlig sektor men att det skiljer sig beroende på valt område. För att ge en inblick kan det enkelt uttryckas såhär: *“Många studier om marknadisering fokuserar på enskilda reformer, modeller eller tekniker som vi (och andra) uppfattar ingår i det vi kallar marknadisering, snarare än på begreppet marknadisering som sådant”* (Ek Österberg & Meltzer, 2018:65). Vi kan visualisera oss som en pyramid. I toppen av pyramiden finns det mycket skrivet om NPM:s inspirerade reformer generellt och om effekterna av marknadisering på en övergripande nivå. Strax nedanför pyramidens topp finner vi skolan, ett område med mycket tidigare forskning bakom sig. Martin Rosenström (2014) och Olga Yttermyr (2013) är två exempel på detta. Rosenström har studerat marknadsskapande på en nationell nivå men med en helt annan utgångspunkt, nämligen hur utsläppsrättmarknaden för koldioxidutsläpp i Europa skapades. Yttermyr har studerat framtagandeprocessen av marknaden som skapades för friskolor på gymnasienivå i Norrköpings kommun.

Äldreomsorgen och specifikt hemtjänsten befinner sig närmare pyramidens botten men även inom detta område finns det relativt mycket forskning (Ek Österberg & Meltzer 2018). Linda Moberg (2017) har undersökt själva fenomenet marknadisering, specifikt inom äldreomsorgen och hur det påverkar professionerna inom sektorn och brukarna. Hon inriktar

sig dock på nationell nivå, inte på kommunal nivå där vårt intresse föreligger. Katarina Andersson och Elin Kvist (2015) har frågat sig vilken logik som legat bakom äldreomsorgens transformering. De betonar den liberala ideologins starka påverkan som orsak till anammandet av LOV och lyfter samtidigt en varningens finger till vad resultatet av alltmer valfrihet och betoningen av individer framför kollektivet kan leda till. Gällande effekterna som LOV har inneburit för hemtjänstens finner vi t.ex. Johan Vamstad (2015) som baserat på telefonintervjuer med brukare inom LOV-användande kommuner undersökt effekterna. Resultatet var nedslående, många brukare förstod inte vad ett valfrihetssystem innebar och agerade därefter inte på ett sätt som kunder förutsätts agera på en marknad.

En marknad förutsätter givetvis kunder och detta har inte försumrats i forskningen. Lars Nóren har tillsammans med Anders Forssell (Forssell & Norén, 2013) undersökt hur en kund skapas inom sjukvården. De följde processen för hur kunden skapats i Hallands landsting och Västra Götalandsregionen. Specifikt hur dokumenten för ackreditering av vårdcentraler bidrar till att skapa en kund på marknaden för primärvård i landstingen. Slutligen har Lars Nóren forskat kring skapandet av själva kunden, processen från att vara en brukare av offentlig välfärd till att bli en kund på en offentlig marknad. Författaren tittar på den nyligen (vid tidpunkten för artikelns ursprungliga publicering) skapade marknaden för privata sjukvårdsförsäkringar. Kunderna ses som en del av ett nätverk där det offentliga i formen av landsting förhandlar med den privata sektorn åt kunderna (Lundström et al, 2008). Detta är likadant för Göteborg i och med LOV:s införande. Kommunen tar hand om det administrativa och ingår i avtal med privata företag åt brukaren (Göteborgs Stad, 2017).

## 2.2 Marknader

I och med LOV:s införande sker förändringar inom organisationen av hemtjänst i Göteborg på grundnivå då en marknad ska skapas, men vad är en offentlig marknad? Le Grand och Bartletts kvasimarknadsteori beskriver distinktionen mellan en vanlig kommersiell marknad och en offentlig marknad. I en situation där monopol ersätts av konkurrerande leverantörer blir resultatet visserligen en kommersiell marknad, men inte en normal marknad, en kvasimarknad skapas. Skillnader föreligger mellan kommersiella marknader och kvasimarknader. Alla leverantörer på en kvasimarknad är nödvändigtvis inte motiverade av vinstintresse. Vissa aktörer kan exempelvis vara ideella organisationer, anknutna till

fackföreningar eller vara en offentlig aktör. Valet av leverantör inte helt i händerna på kunden utan en avgörande roll spelas av det offentliga som har upphandlat tjänsten för konsumentens räkning (Le Grand & Bartlett, 1993).

Nu vet vi vad en offentlig marknad är men hur skapas den? Enligt Oliver Williamson (1975) är marknader naturliga fenomen som uppstod i människans begynnelse. Denna inställning har ifrågasatts av Nils Brunsson som menar att marknaden är en samhällelig institution som påverkas av institutioner, vilket innebär att de uppkommer av mänskliga interventioner (Brunsson, 2015). Åsikterna går alltså isär om hur denna process går till. Ett synsätt pekar på att förändringar initieras av aktörer med funktionen som aktiva förändringsagenter där konstruktion sker på egen hand istället för anpassningsagenter som påverkas av omgivande faktorer. Michel Callon (1998) menar att marknader skapas och inte bara uppstår ur omgivningen. Enligt Christensen, Laegreid et al (2005) handlar ett sådant agerande om att skapa förutsättningar i organisationen för att uppnå olika slags målsättningar, vilket innebär att organisationer ses som instrument där förändringsprocesser går att genomföra och kontrollera. Det betonas även att den offentliga sektorns organisationer inför olika konkurrerande logiker som är förankrade i deras politiska- samt administrativa ledning, organisationskulturen samt i och omgivningen (Laegreid, et al 2005).

Brunsson (2015) har studerat vad som driver marknadsaktörers val att organisera sig och fatta olika beslut på marknader. En frekvent förklaring till marknadsaktörens agerande är att de drivs av ekonomiska intressen, de kommer alltid att agera utefter det som är mest ekonomiskt gynnsamt. Brunsson bestrider detta och menar att det är fler intressen än endast ekonomiska som avgör de val som görs på marknader. Organisationer väger in fler intressen än ekonomiska i beslutsfattandet. Han presenterar även skäl till varför det är intressant att studera marknadiseringen av offentliga verksamheter och menar att: *“Inte minst i en tid av marknadisering är det viktigt att förstå hur marknader organiseras.”* (Brunsson, 2015:27).

### 2.3 Ersättningssystem

Som det nämndes inledningsvis i detta kapitel finns det mycket tidigare forskning som ägnar sig åt effekterna av marknadsinspirerade idéer och så är även fallet för ersättningssystem, exempelvis en studie författad av Brorström et al (2001) där effekterna av en ny styrmodell som infördes 1997 inom mödrahälsovården i Göteborg undersöks. Den nya styrmodellen



bestod av en prestationsbaserad ersättningsmodell och ersatte den gamla rambudgetmodellen. Detta innebar att mödravården skulle få betalt utefter utförda prestationer. Den nya styrmodellens implementering ses som en del av organisationers förnyelse- och utvecklingsarbete.

Anell (2015) beskriver i en litteraturgenomgång (skriven på uppdrag för Socialdepartementet) om olika former av ersättningsmodeller inom sjukvården. Det finns flera teoretiska och empiriska studier om för- och nackdelar med olika former av ersättningsmodeller inom vården. Vilket återigen belyser att effekter av ersättningssystemet är ett relativt väl utforskat område. Tidigare studier har enligt en översikt författad av Anell, Dietrichson och Ellegård (2017) visat på stora möjligheter för centrala enheter att styra genom sättet prestationer definieras och genom nivån på den ersättning som knyts till respektive prestation. I en snävare bemärkelse har det även tidigare diskuterats hur ersättningsnivån ska bestämmas, ett tämligen väl utforskat område enligt Ek Österberg och Meltzer (2018).

Om vi för en stund går tillbaka till Le Grand och Bartletts kvasimarknadsteori som nämndes tidigare i bakgrundskapitlet lyfts som bekant distinktionen fram mellan en vanlig kommersiell marknad och en offentlig marknad. Författarna går dock djupare och för fram 5 förutsättningar som måste uppfyllas för att kvasimarknader ska lyckas väl (Le Grand & Bartlett 1993:33f).

1. Marknadsstrukturen är baserad på effektiv konkurrens med många producenter och köpare.
2. Producenter och köpare måste få tillgång till korrekt och komplett information.
3. Transaktionskostnader måste hållas till ett minimum.
4. En balanserad motivationsstruktur existerar där producenter kompenseras utifrån deras intressen, exempelvis i finansiell vinst m.m.
5. Ingen kunddiskriminering i form av att endast de mest lönsamma kunderna prioriteras av producenterna.

Flera av dessa förutsättningar och metoder är tätt sammanflätade med ersättningssystem. Närmast relaterat är förutsättningarna 1,3 och 4. Utan ett välutformat ersättningssystem går det inte att skapa en god marknadsstruktur där många producenter vill etablera sig på

marknaden. Transaktionskostnader måste begränsas och via ersättningssystemet kan det genomföras eftersom ersättningssystemet uppmuntrar eller avråder från handlingar som det ger ersättning för eller inte. En balanserad motivationsstruktur där producenter kompenseras är givetvis också tätt sammanflätat med ersättningen de får via ersättningssystemet, en hög ersättningsnivå möjliggör för producenten att gå med vinst.

Callon och Çalişkan har på liknande sätt resonerat kring prissättningens betydelse på marknaden. De konstaterar att priser utgör en avgörande mekanism för att ena marknader genom transaktionerna som sker, priset skapar ömsesidiga beroenden genom transaktionerna som genomförs. Det är dock viktigt att komma ihåg att prissystem är en produkt av konflikterande intressen och kompromisser. Prissystemet är en ständig kamp och priser är ett uttryck av denna kamp. Författarna påpekar att det finns tidigare studier som studerat hur prissättning beräknas, de nämner dock inte studier som berör själva framtagandet av priset (Çalişkan & Callon, 2010). Callon och Çalişkan resonemang kring prissättning är givetvis nära relaterat till vår fråga om ersättningssystem. De menar att prissättning är en viktig del av marknader, således är även ersättningssystem en viktig del av marknader eftersom prissättningen i ett ersättningssystem utgörs av ersättningsnivån.

### 2.3.1 Ersättningsmodeller

Det finns i dagsläget flera olika ersättningsmodeller som används för att driva de ekonomiska incitamenten inom ersättningssystem. Incitamenten som skapas ser olika ut beroende på vilken ersättningsmodell en verksamhet väljer att använda. Det går att klassificera de incitament som skapas i tre kategorier *aktivitetsgrad*, *tidsperspektiv* och *objekt* (Jacobsson, 2007:8ff).

*Aktivitetsgrad* behandlar huruvida det finns incitament i ersättningsmodellen att öka produktiviteten. Antingen kan ersättningsmodellen innehålla fast ersättning där samma mängd av ersättning delas ut oavsett hur mycket som produceras, eller så kan ersättningsmodellen innehålla rörlig ersättning där ersättning ökar om produktiviteten ökar. *Tidsperspektiv* beskriver om ersättningen skall vara framåtblickande (prospektiv) eller tillbakablickande (retrospektiv). Är ersättningsmodellen prospektiv ersätts producenterna i förskott men om ersättningsmodellen är retrospektiv ersätts producenterna i efterskott.

*Objekt* skildrar vad för något som ersätts och grunden för att en ersättning betalas ut. Exempel på objekt som är kopplat ersättning är ersättning per utförd åtgärd, där en verksamhet får ersättning för varje åtgärd som utförs. (Jacobsson, 2007). Denna ersättningsmodell benämns *prestationsfinansiering* och har använts för att finansiera delar av sjukvården och flera kommunala verksamheter (Berlin & Kastberg, 2011). Prestationsfinansiering innebär att enheter erhåller ersättning utifrån utförda prestationer, en enhet erhåller mer pengar betalas desto mer den presterar (Kastberg & Siverbo, 2007).

Vid användning av prestationsfinansiering inom sjukvården har det noterats att produktiviteten ökar mer än jämfört med tidigare ersättningsmodeller. Dock innebär den ökade produktiviteten också ökade kostnader (SKL, 2007). En av anledningarna till att produktiviteten ökar är att det finns incitament bland enheterna att utföra så många aktiviteter som möjligt, eftersom det belönar sig i att man får en högre ersättning (Kastberg & Siverbo, 2007). Ett illustrativt exempel som belyser detta agerande är när barnmorskeverksamheten inom primärvården i Göteborg började arbeta med en prestationsersättningsmodell. Resultatet av den nya ersättningsmodellen blev att personalen fokuserade på aktiviteter och prestationer som gav dem mer ersättning. Aktiviteter som inte gav någon ersättning men hade genomförts tidigare prioriterades i lägre grad och vissa aktiviteter upphörde personalen fullständigt att genomföra (Berlin & Kastberg, 2011).

Prestationsfinansiering som ersättningsmodell har dock sina fördelar. Har en enhet svårt att uppnå produktionsmålen, samtidigt som det går att fastställa och följa upp prestationer på ett relativt lämpligt sätt finns det flera positiva effekter med att implementera en sådan modell. Däremot vid situationer då det är svårt att definiera prestationer och det är av vikt att hålla totalkostnaden nere är risken stor att modellen kommer föra med sig negativa effekter (Berlin & Kastberg, 2011).

Ett annat exempel på objekt kopplat till ersättningsmodeller är ersättning per period, där en verksamhet får ersättning i en summa pengar som skall räcka under en bestämd tidsperiod. Först efter tidsperioden är över får verksamheten möjlighet till mer ersättning (Jacobsson, 2007). Denna ersättningsmodell har namnet *anslagsfinansiering* (Berlin & Kastberg, 2011). Ersättningen som betalas ut är vanligtvis baserade på verksamhetskostnader såsom kostnader för personal, lokaler och material. Verksamhetsledningen bedömer hur höga kostnader som

förväntas uppkomma för verksamheten och tilldelar verksamheten ett anslag för att täcka dessa kostnader (SKL, 2007).

Anslagsfinansiering har fördelen att det hjälper verksamheter få en bra bas över kostnadskontrollen. Andra fördelar är att det finns inget incitament att försöka undvika speciella patienter eller åtgärder, vilket har varit ett problem för verksamheter som använder prestationsfinansiering. Problem som dock har uppmärksamats med anslagsfinansiering är att patienterna inte är något verksamheterna är beroende av för sin inkomst, vilket skapar incitament om att hålla en låg produktivitet och att inte förbättra vårdkvalitén. Ett annat problem som har observerats är att det saknas incitament för verksamheterna att öka överskottet, då ett stort överskott signalerar att verksamheten får en för hög ersättning. Får en verksamhet en lägre ersättning riskerar verksamheterna en sämre förhandlingsposition inom framtida budgetförhandlingar. Dessa problem resulterar i att verksamheter finner incitament för att minska överskotten (SKL, 2007).

För att sammanfatta den tidigare forskningen har det forskats relativt mycket om effekter av etablerade ersättningssystem och dess komponenter men inte framtagandet av själva ersättningssystemet. Baserat på den genomförda litteratursökning som presenterats under de föregående sidorna inriktar sig mycket av den tidigare litteraturen på olika processer av marknadsiering men inte processen med att ta fram ersättningssystem för offentliga marknader. Vi menar med stöd från detta att en uppsats inriktad mot framtagande av ersättningssystem kan bidra med värdefull information.

## 2.4 Mot ett teoretiskt ramverk

### 2.4.1 Marknadsskapande

Aktör-nätverksteorin (ANT) kan användas som en metod för att studera särskilda fenomen och har visats sig vara lämplig för att studera marknader och dess aktörer (Latour, 2005. Callon, 1999). ANT innebär att man studerar hur de inblandade aktörerna kring fenomenet agerar. Det är som en berättelse där alla inblandade aktörer har en agerande roll och det finns en anledning till varför aktörerna finns med i berättelsen. En väl genomförd ANT: studie ger läsaren möjlighet att spåra relationer bland de inblandade aktörerna och därmed visa att aktörerna påverkar varandra och deras handlingar (Latour 2005). I en ANT-studie går det inte att utgå ifrån en ram i början av studien. Dessutom är det ingen bra idé att sätta in ANT i en

utvald kontext utan istället skall man vara öppen och se ANT som ett ständigt förändrande nätverk (Ibid).

Trots att ANT innehåller ordet teori skall det snarare ses som en metod för att upptäcka saker om fenomen som inte annars skulle ha upptäckts med övriga vetenskapliga metoder. Detta gäller särskilt studerandet av nya forskningsfält (Latour, 2005). Tre centrala begrepp inom ANT är *aktör*, *actants* och *nätverk*. Begreppet *aktör* syftar på entiteter som bland annat antingen kan bestå av människor eller objekt. Begreppet *actants* syftar på det som utlöser att en entitet agerar och utlösningen kan vara grundad på moraliska, subjektiva, aggressiva skäl etcetera. Att som forskare kunna klargöra om entiteter agerar eller inte är väsentligt för om entiteterna skall kunna klassificeras som actants och aktörer. Det är nämligen först när en entitet agerar som den kan klassificeras som en actant och aktör (Fenwick & Edwards, 2011:3f). Nätverk syftar på aktiviteter som genomförs av aktörer. Varje aktivitet som genomförs består av aktörer som har egna intressen, känslor och prioriteringar, detta gör att nätverk konstrueras väldigt olika beroende på vilket sammanhang nätverket är etablerat inom (Oxford, 2014, Floricel et al, 2014. Fenwick & Edwards, 2011). I en del av dessa nätverk förekommer det relationer där en del aktörer besitter mer makt och har mer inflytande än övriga aktörer. Denna större makt och inflytande ger dessa aktörer ett övertag för att forma nätverket genom att de kan påverka andra aktörer som har en lägre ställning (Fenwick & Edwards, 2011). Antalet dominanta aktörer kan förändras över tid och en aktör som är dominant vid en viss tidpunkt är nödvändigtvis inte dominant för all framtid, det beror på hur relationen ser ut mellan de inblandade aktörerna. En aktör kan därmed inneha en dominerande ställning i en relation men sakna denna ställning i en annan relation. ANT har fördelen av att tydligt kunna belysa matblansen, vilka aktörer som har varit dominerande i ett nätverk genom att studera aktörernas relationer. ANT har lyfts fram som ett lämpligt ramverk för att beskriva hur mycket inflytande varje aktör innehar inom nätverk (ibid).

Konstruktionen av nätverket påverkas av hur stor blandning av aktörer som finns inom nätverket och hur dessa väljer att agera. Alla aktörer har möjligheter att påverka nätverket och har aktörerna väldigt annorlunda beteendemönster kommer nätverket vara heterogent i hög grad. Trots att aktörerna drivs av flera olika intressen som leder till olika ageranden enas de i att de delar utgångspunkten att nätverket skall utvecklas och användas. Detta betyder dock inte att allt kommer ske genom en rationell hierarkisk modell. ANT antar istället

implementeringen av beslutade planer inte sker problemfritt och lämnar utrymme för att förhandlingar kommer ske mellan aktörerna (Floriciel et al, 2014).

ANT väger in vad som är väsentligt för aktörerna, deras känslor och historia samt deras tekniska färdigheter. Detta perspektiv gör att ANT erbjuder en djupare förståelse om aktörernas olika intressen, hur aktörerna interagerar kring ett problem, hur aktörer skapar nätverk som berör ett problem och de förhandlingar som sker för att hantera problemet. Aktörernas tvetydighet kan dock leda till mer komplexitet inom nätverket. Det har observerats att nätverk som består av många aktörer och där aktörerna är för olikartade finns det svårigheter i att gemensamt fatta betydelsefulla beslut för nätverket (Floriciel et al, 2014).

ANT ser en väsentlig betydelse att studera materiella entiteter och deras roller inom ett nätverk. Detta är för att ANT utgår ifrån att icke-mänskliga aktörer har en betydelsefull roll i nätverk. Materiella entiteter har förmågan att kontrollera de mänskliga aktörernas arbetsätt, gränsdragningar och andra handlingar som berör deras agerande. Genom att studera hur materialet kan påverka deras handlingar uppnås en större förståelse över de mänskliga aktörers ageranden och beteenden. Det har även observerats att studerandet av materiella entiteter har bidragit med en större förståelse över händelser och agerande som vid en första anblick kan betraktas som irrationella och oförväntade (Floriciel et al, 2014).

Till följd av det stora inflytandet materiella entiteter kan ha i nätverk orsakar det att olika processer och handlingar som skall genomföras inom nätverk blir svårare att genomföra och mer komplexa. Enligt (Floriciel et al, 2014) förklarar detta varför rationella beslut, planer och kontrakt som beslutas inom nätverket inte alltid följs. Mänskliga aktörer drivs av intressen och känslor som inte nödvändigtvis stämmer överens med de rationellt fattade besluten, vilket beror på de materiella entiteter de besitter. De materiella entiteterna orsakar att de mänskliga aktörerna avviker ifrån det förväntade överenskommande beteendet. Detta förklarar varför planer inte kan efterföljas problemfritt, varför aktörer måste fortsättas styras mot en överenskommen riktning efter processen har genomförts och varför det förekommer konflikter samt egendomliga beteenden i processarbeten (ibid).

#### 2.4.2 Påbyggnad av ANT

En inspirationskälla och föregångare till ANT utvecklades av Granovetter (1985). Han menar att aktörerna ingår i ett "spindelnät" av kontakter och relationer. Med hjälp av "spindelnätet"

förmedlas dem den kunskapen som krävs för att räkna fram vilket agerande som de anser förser dem själva med mest nytta. Granovetter menar att den enda rimliga förklaring är att det finns ett nätverk bestående av ontologier, (d.v.s. olika beräkningsalternativ som aktörerna kan observera), där aktörerna kan välja det beräkningsalternativ som de anser vara mest attraktivt att agera enligt.

Granovetters resonemang vidareutvecklades av Callon som menar att aktörer på marknader drivs av samma intresse när de agerar på en marknad. Dock för att välja alternativet med mest nytta behöver marknadsaktörerna kunna se alla alternativ som finns i världen (Callon, 1999). Däremot är det en omöjlighet för aktörerna att känna till alla alternativ i världen och sannolikheten att välja det bästa alternativet när de saknar all nödvändig information är liten (Callon, 1999). Callon (1999) menar att beräkningarna måste frigöras och inramas för att kunna genomföras. Frigöringen yttrar sig genom att aktörerna måste prioritera vilka relationer som skall vägas in i bedömningen när de beräknar om vilket alternativ som är mest attraktivt. Egentligen skall aktörerna väga in alla relationer i sin bedömning men för att göra beräkningen mer genomförbar blir de tvungna att prioritera.

Det är tack vare en inramningsprocess som marknader kan existera (Callon, 1999). För att förstå inramningsprocessen är två begrepp centrala, *“framing” (inramning)* och *“overflow” (forcering)*. Med inramning menas att aktörer på marknaden skapar avgränsningar. Inramning används för att definiera interaktionen mellan olika parter så att utbyte av varor och tjänster kan ske på ett så effektivt som möjligt sätt (Callon, 1998).

Inramning utgår ifrån logiken att aktörer agerar kalkylerbart och icke-lönsamma handlingar ej genomförs. I slutändan leder dock hantering av komplexitet paradoxalt nog till mer komplexitet som Callon benämner *“overflows” (forcering)*. Inramningen kan p.g.a. av den stadigt ökande komplexiteten aldrig bli komplett utan det är en ständigt pågående process. Forcering sker när inramningen brister. Det finns två olika synsätt på forcering, antingen att de är normen eller att de är undantagen. När de är normen ses inramning som någonting som förekommer mycket sällan och är väldigt dyrt. Det är omöjligt att förhindra forcering med hjälp av inramning och forcering måste därför tillåtas eftersom de bidrar med att organisationer går med vinst genom att öppna upp för oväntade lösningar. När forcering ses

som undantagen är inramning det som uppfattas vara det naturliga och forcering som någonting som måste kontrolleras och minimeras (Callon, 1998:248ff).

Callon drar slutsatsen att de tydliga marknader vi ser idag är ett resultat av att aktörerna genomför inramningar, frigöranden, samt andra handlingar knutna till marknaden. Dessa aktörer kommer att agera enligt det tillvägagångsätt som de anser tillgodoser deras intressen och förser dem med mest nytta. Aktörerna behöver inte nödvändigtvis endast se till deras egna kortsiktiga intressen. Exempelvis kommer politiker att försöka genomföra de politiska förändringar medborgare eftersträvar. Anledningen till detta beteende hos politikerna är att aktörer agerar för att relationen med andra aktörer skall utvecklas i önskvärd riktningen, vilket i detta fall innebär att politikerna implementerar vad medborgarna efterfrågar (Callon, 1999:193f).

Det är dock viktigt att komma ihåg att det endast undantagsvis är möjligt att designa en marknad på optimalt sätt. En välfungerande marknad är undantag som bekräftar regeln. Marknadsskaparna blir därför involverade i försök att omreglera marknaden (Norén 2003). Detta resonemang stämmer in på ANT som bekant betonar att implementeringen av beslutade rationella planer inte sker problemfritt, situationer uppkommer där förhandling krävs mellan aktörerna för att implementeringen skall kunna genomföras (Florice, 2014). Att skapa och underhålla en marknad är alltså inte en enkel process utan mycket tid och kraft måste läggas ned på inramningar och forceringar.

#### 2.4.3 Uppsatsens teoretiska ramverk

För att besvara uppsatsens forskningsfråga om hur ett ersättningssystem skapas ämnar vi tillämpa aktör-nätverksteorin kombinerat med Callons begrepp gällande inramning och forcering av marknader som uppsatsens teoretiska analysverktyg. Utifrån tidigare studier som vi har presenterat ovanför visar de framgången som finns med användandet av dessa teorier vid studier av marknadisering. Med bakgrund i detta bör dessa teorier passa oss väl, då vi studerar ett ersättningssystemets skapelseprocess med en inriktning på två delfrågor. Där den ena delfrågan berör vilka aktörer som varit tongivande i processen och hur de har agerat och den andra delfrågan som berörde om vad som kan förklara ersättningssystemets utformning.



Med hjälp av inramning och forcering ämnar vi att synliggöra hur aktörerna har försökt forma ersättningssystemet. Inramning utgår ifrån logiken att aktörer agerar kalkylerbart och icke-lönsamma handlingar ej genomförs - vilka intressen ligger då bakom deras ageranden? Forcering inträffar när inramning blir alltför komplex så att den spricker - vilka aktörer ligger då bakom de forceringar som uppkommer och hur försöker andra aktörer förhindra dess uppkomst? ANT används för att undersöka vilka som är aktörer, om de är dominerande aktörer, mänskliga eller materiella och vilken roll har de intagit? Har de t.ex. haft en bromsande roll eller har de försökt påskynda processen? Vilka aktörer har haft kontakt med varandra och hur har dessa relationer sett ut?

Utifrån vår undersökning av tidigare forskning inom ANT har vi inte observerat något som tydligt beskriver en dominerande aktör och en icke-dominerande aktör. ANT beskriver istället att aktörer kan agera mer dominant och därmed inneha mer inflytande än andra aktörer i vissa relationer (Fenwick & Edwards, 2011). För att synliggöra tydligare aktörernas roller har vi valt att göra vår egen tolkning om vad som kan definieras som dominerande och icke dominerande aktörer. Tolkningen har inspirerats av resonemang Fenwick & Edwards (2011) har fört om maktbalansen som finns mellan aktörer i olika relationer. Vår tolkning har resulterat i att vi delar upp de involverade aktörerna i två grupper. Den första gruppen består av aktörer som är dominerande, det är aktörer som har lyckats påverka andra aktörer i sådan hög grad att det har påverkat ersättningssystemets utformning. Den andra gruppen består av aktörer som är vanliga, det är aktörer som inte har samma förmåga att agera som dominerande aktörer och har således inte påverkat andra aktörer i den grad att det har utformat ersättningssystemet. I och med kombinationen med ANT och Callons resonemang ämnar vi även att tillämpa det egenmyntade begreppet inramningsaktörer. Hela processen med att ta fram ett nytt ersättningssystem för hemtjänsten ser vi som inramning och de aktörer som har ramat in delar i ersättningssystemet definierar vi som inramningsaktörer. Beslutet grundar vi på att inramningsaktörer gör prioriteringar och avgränsningar om vad som skall ingå i ersättningssystemet för att finansiera hemtjänstutförarna. Vilket är förenligt med Callons (1998) resonemang om att inramning sker när avgränsningar sätts så att utbyten mellan olika parter kan ske effektivt.

Latour (2005) hävdar att ANT är en lämplig metod när man vill undersöka vad för relation aktörer som berörs av ett fenomen har mellan varandra och fenomenet. Vid användning av ANT är det högst väsentlig att allt som inkluderas i fenomenet måste beaktas av forskaren (ibid). Detta förstärker motivet av att använda ANT, då uppsatsen planerar att undersöka alla inblandade aktörer i skapandet av ett nytt ersättningssystem och vilka aktörer som har varit mest tongivande i processen. Att bygga vidare ANT genom att inkorporera Callons begrepp i samband med ANT är tämligen okontroversiellt. Enligt Kastberg har Callons teoretiska ramverk sitt ursprung i ANT och ses som en del av den. Det utgör en vidareutveckling som överensstämmer något bättre med studier inom ekonomistyrning (Kastberg, 2014). Callon själv menar att ANT passar ypperligt väl vid studier av marknader (Callon, 1999).

## 3 Metod

### 3.1 Val av fall

Att välja Göteborg föreföll naturligt. Vi kom i slutet av 2017 i kontakt med kommunen under våra respektive praktiker på stadsdelsförvaltningarna Askim-Frölunda-Högsbo samt Östra Göteborg där det framkom att införandet av LOV tillsammans med etableringen av det nya ersättningssystemet var en het fråga. I ett tidigt skede under uppsatsskrivandet framkom det att forskningen inom detta område var något begränsad, vilket förstärkte vår vilja att bidra till forskningen inom marknadsskapande i den kommunala sektorn med denna uppsats.

### 3.2 Forskningsmetod och forskningsansats

En stor mängd av de källor vi använder i uppsatsen består av dokument ifrån Göteborg, forskningsartiklar och dokument från diverse myndigheter. För att nyttja detta material på lämpligaste sätt och besvara uppsatsens syfte på bästa sätt utformades studien som en kvalitativ textanalys. En kvalitativ textanalys ämnar fånga in och tolka det som är centralt genom en noggrann läsning av texterna. Vissa avsnitt i de utvalda texterna kan därmed anses viktigare än andra och få större betydelse (Fejes, Andreas & Thornberg, Robert 2015). Denna metod ansåg vi vara passande eftersom en stor mängd textmaterial fanns tillgängligt då vi hade tillgång till Göteborgs intranät (den interna databasen för anställda).

Den forskningsansats vi tillämpar innebär att teorin först inhämtas och sedan används för att tolka och analysera verkligheten. Detta tillvägagångssätt bedömde vi vara mest lämpad för studien, då studiens teoretiska ramverk kommer användas för att förklara och analysera resultatet som framkommer.

### 3.3 Tillvägagångssätt

Då vi studerar processen bakom skapandet av ett ersättningssystem inom en kommun ansåg vi att genomföra en fallstudie var mest lämpad för att besvara uppsatsens frågeställning. Fallstudier möjliggör att se och förstå ett verklighetsbaserat fenomen på djupet, en sådan studie inriktas mot enskilda enheter istället för ett brett spektrum (Bryman, Alan & Bell 2011). Fallstudier kan dessvärre föra med sig begränsningar och implikationer för vad som skall studeras. Trovärdigheten kan vara bristfällig i de generaliseringarna som görs utifrån studiens resultat och forskarens långvariga inblandning kan leda till att forskarens beteende påverkas i

den grad att det undersökta fenomenet inte presenteras och tolkas objektivt (Ibid). I slutändan anser vi trots allt att en fallstudie är det som bäst lämpar sig för vår uppsats då vi ämnar undersöka en specifik delprocessutveckling över tid vilket förutsätter en djupdykning i det enskilda fallet.

Vårt teoretiska ramverk förutsätter ett visst tillvägagångssätt. ANT studier fokuserar på att beskriva det som händer, att följa varje drag och handling aktörerna genomför under studien (Latour 2005). Det är aktörerna som skall föra samtalet i texten och hur fallet skall utvecklas. Som forskare skall man observera och beskriva det som händer och inte ha en åsikt från början om vilka aktörer som är mest eller minst betydelsefulla, då skapas inte en trovärdig ANT studie (Ibid). Latour (2005) hävdar också att ANT-studier föredrar att forskaren anpassar språket i sin text där aktörerna hörs tydligare än forskaren, tanken är att följa aktörernas vägval.

För att inte riskera att forskare begår detta misstag presenterar ANT tre metodologiska principer som forskare bör utgå ifrån. Den första är *agnosticism*, vilket är en princip som förespråkar förkastandet av alla ens möjliga subjektiva antaganden om hur ett nätverk fungerar, dess situation och aktörers tillstånd. Den andra är *generaliserad symmetri*, som är en princip där man skall utgå ifrån en förklarande ram när de utvalda entiteterna studeras. Ramen ska därför inte bytas ut beroende på studieobjektet. Samma ram skall användas oavsett om det är människor, organisationer, material osv som studeras. Den tredje är *fri association*, principen förespråkar övergivandet av de distinktioner som finns mellan naturliga och sociala fenomen. Vilket menas med att man som forskare avgör vad som är naturliga fenomen och vad som är sociala fenomen. Kan forskare göra denna uppdelning finns risken att man blandar ihop de utvalda fenomenen mindre och därmed förmedlas pålitligare förklaringar (Oxford, 2014). Vår ambition är att följa dessa metodologiska principer när vi studerar det insamlade materialet.

Slutligen föredrar ANT att man studerar i samband med att vetenskap "skapas" (Oxford, 2014). Vilket i detta fall innebär att studera en process som inte är avslutad. Detta är ytterligare en fördel med denna uppsats då processarbetet med att utforma ett ersättningssystem ständigt pågår och aldrig avslutas. Genom att utgå ifrån Latours (2005) resonemang och att vi försöker följa ANT:s metodologiska principer strävar vi efter att våra möjliga fördomar inte påverkar hur vi studerar aktörernas handlande.

Uppsatsens tidsrymd är från det att beslutet togs i kommunfullmäktige att införa LOV 2015-06-11 tills dess att LOV faktiskt infördes 2018-04-01. I detta ingår det att titta på den politiska processen, dokument från kommunstyrelsen och kommunfullmäktige, uttalanden från politiker o.s.v. Vi granskar även tjänstemännens utredningar och utlåtanden. För att ge en bakgrund till fallet redogörs även information från tiden innan det formella beslutet togs att införa LOV.

### 3.4 Datainsamling och tillförlitlighet

Uppsatsen har enbart använt sig av sekundärdata, bestående av de dokument som funnits tillgängliga på Göteborgs Stads intranät samt hemsida. Det är svårt att tala om huvuddokument som använt under arbetet då det är en ansenlig mängd olika dokument som har använts. Exempel på dokument är förfrågningsunderlaget till potentiella hemtjänstleverantörer, SLK:s tjänsteutlåtanden, protokoll från kommunfullmäktige och kommunstyrelsen samt den stora mängd yttranden och remissvar som lämnats in under processens gång av olika aktörer. Vi har granskat cirka 20 olika dokument som varierat mycket i omfång då flera av dem består av flera olika handlingar som har sammanfogats i ett och samma dokument av upphovsmannen. För att ge en fingervisning har det rört sig om dokument från ett tiotal sidor till några hundra.

Uppsatsen använder sig av Göteborgs egna webbsidor och databaser för att inhämta data. Genom detta undviks de problem som kan uppkomma vid användning av webbplatser som källmaterial där upphovsmannen och sanningsenligheten kan vara oklar (Denscombe 2000). I dokument som finns på Göteborgs hemsida vet besökaren tydligt vem som är upphovsmannen. Vi har även haft tillgång till Göteborgs intranät vilket ökar tillförlitligheten ytterligare. Läsaren kan därför känna sig trygg i det faktum att underlaget till uppsatsen är korrekt och lättillgängligt för den intresserade att kontrollera då kommuner och andra myndigheter lyder under offentlighetsprincipen. I och med det omfattande materialet vi har haft tillgång till från Göteborg anser vi att underlaget ger ett tillförlitligt resultat och en heltäckande bild av ersättningssystemets framtagande.

En potentiell svaghet med vårt material är att vi inte haft personlig kontakt med några av de involverade aktörerna genom intervjuer. Detta var något vi beslutade oss för att undvika p.g.a. det begränsade tidsomfånget och det mycket omfattande material vi redan hade tillgång till

från Göteborg. Intervjuer hade i vår situation även haft ett begränsat värde eftersom vi vid tidpunkten för större delen av uppsatsen hade redan arbetet med att ta fram ersättningssystemet avslutats vilket medför att intervjuobjektens minnesbilder (som försämras över tid) inte blir lika tillförlitliga.

Det finns även risker med att samla in material genom intervjuer eftersom intervjuobjektet kan känna lojalitet till sin organisation och därmed agerar tillrättalagt i intervjun. En partisk källa svarar sällan så att hen hamnar i dåliga dagar och ljuger snarare till sin egen fördel (Esaiasson et al, 2012). I och med att Göteborgs har varit mitt uppe i förändringsarbetet är det rimligt att anta att uppsatsens syfte kan betraktas som något känsligt för kommunen som helhet och i synnerhet för de anställda vilket kan bidra till ett tendentiöst beteende. Det finns därmed en risk att intervjuobjekten inte hade förmedlat en helt objektiv bild i sina svar och försökt påverka vårt perspektiv. Intervjuerna ökade därmed risken att datainsamlingen och tolkningen av datan hade blivit subjektiv i en högre grad, vilket inte hade varit förenligt med hur en ANT studie skall genomföras. Det är nämligen viktigt i ANT-studier att inte forskare innehar förutfattade meningar om de fenomenen som skall studeras (Latour 2005).

### 3.5 Presentation

Vi har valt att separera vår data i ett empirikapitel som vi senare diskuterar utifrån vår teoretiska referensram i det separata analyskapitlet. Anledningen till denna indelning är att vi anser att uppsatsen kommer att följa ANT:s metodologiska principer i högre grad. Latour (2005) lyfter fram det väsentliga i att aktörerna ska föra talan i texten och forskarna behöver eftersträva att aktörerna lyfts fram på sitt eget sätt. Genom ett separat empirikapitel kan vi lyfta fram aktörernas vägval, beteende och uttryck på ett tydligare sätt då hela kapitlet i huvudsak kan fokusera på aktörernas historia. Det blir därmed enklare att undvika misstaget om att forskaren syns och hörs mer än aktörerna. Hade empirikapitlet och analyskapitlet presenterats som ett gemensamt kapitel finns risken av att vår analys hade överröstat aktörerna. Att överrösta aktörernas historia är inte förenligt med hur en ANT-studie bör genomföras (Latour, 2005).

## 4 Empiri

### 4.1 Intresset för valfrihetssystem växer i Göteborg

Historien om Göteborg och valfrihetssystem inom hemtjänsten tar sin början i LOV:s begynnelse. Efter att LOV hade införts i Sverige 2009 skedde gradvis en anmaning av lagens möjligheter i svenska kommuner. I april 2010 hade 45 kommuner av totalt 290 stycken infört LOV. Under efterföljande år fortsatte antalet att stiga, se tabell 1 nedan.

*Tabell 1 - Kommuner som anammat LOV i någon verksamhet (SKL, 2017).*

År	Antal
2010	45
2011	89
2012	118
2013	143
2014	153
2015	155
2016	158
2017	162

I april 2017, alltså ett år innan det planerade införandet i Göteborg hade 162 kommuner redan infört LOV. 12 kommuner, inklusive Göteborg hade vid denna tidpunkt tidigare fattat beslut om att införa LOV i framtiden. LOV kan dock tillämpas inom flera olika sektorer och det skiljer sig stort. Hemtjänsten är sektorn som i högst grad öppnat upp för privata utförare, 127 kommuner hade år 2017 infört LOV inom hemtjänsten (SKL, 2017).

I Göteborg påbörjades arbetet med LOV år 2011 då Stadsledningskontoret (SLK) tilldelades uppdraget att utforma en ansökan om stimulansmedel/statsbidrag för möjligheten att förbereda och utveckla valfrihetssystem enligt LOV (Göteborgs Stad, 2016). Året därefter- den 8 februari 2012 fick SLK ansvaret av kommunstyrelsen (KS) att genomföra en utredning för att belysa frågor som är aktuella att beakta när LOV införs i en kommun eller en annan typ av förändring som är lika genomgripande. SLK påbörjade således utredningen efter KS begäran och utredningens resultat presenterades den 1 september 2013. Utredningen kom fram till att Göteborg behövde anpassa sin organisering och verksamhet på flera områden för att bemästra den förändring LOV skulle innebära för hemtjänsten (Stadsledningskontoret, 2013).

SLK konstaterade att fler utredningar behövde genomföras om beslut skulle tas att införa LOV inom hemtjänsten (Stadsledningskontoret, 2013:9). Fler utredningar skulle senare presenteras av SLK, en av dessa var utredningen *“Förändrat arbetsätt och styrsystem inom hemtjänsten för att utveckla Göteborgsmodellen för ökat självbestämmande”* som publicerades den 3 februari 2014. I utredningen konstaterar SLK att Göteborg behövde sträva efter en mer enad finansieringsmetod av hemtjänsten för att hemtjänsten skulle leverera god kvalitet. Utredningen föreslog att verksamheterna skulle finansieras genom utförd tid. Ersättningen ges då efter tid som faktiskt utförs t.sk. från beviljad tid där ersättning utdelas baserat på den tid som utföraren tilldelas för att slutföra uppdraget. SLK argumenterade att utförd tid speglade bättre en hemtjänstverksamhet vars brukare har mer självbestämmande och inflytande än tidigare. Dessutom tenderar fler hemtjänststimmar att utföras genom utförd tid (Stadsledningskontoret, 2014).

Efter kommunvalet 2014 som breddade vägen för röd-grön-rosa minoritetsstyre i kommunfullmäktige (KF) togs beslutet av KF den 11 juni 2015 att LOV skulle införas i den kommunala hemtjänstverksamheten (Göteborgs Stad, 2015). Vid denna tidpunkt hade cirka hälften av Sveriges kommuner redan infört LOV (se tabell 1).

Den 16 december 2015 fick SLK uppdraget att genomföra stadens utredningsarbete med att införa LOV i stadens hemtjänstverksamhet (KS. 2015. *Protokollnr 35*). SLK yttrade i ett tjänsteutlåtande (KS. 2016. *Handling 2.2.1*) att de hade som avsikt att arbeta med utredningen utifrån fyra områden; Ekonomi och uppföljning, verksamhet och avgränsningar, IT och kommunikation samt HR och organisation. SLK föreslog samtidigt att presentera en tidsplan och ett förslag på hur förfrågningsunderlaget skulle vara utformat. Förfrågningsunderlaget skulle beskriva vilka krav och villkor som skulle finnas för de upphandlande hemtjänstutförarna på den nya hemtjänstmarknaden. SLK planerade att presentera förslaget för KF och KS vid årsskiftet 2016–2017. Enligt den presenterade tidsplanen skulle två väsentliga händelser inträffa under våren 2017. Den första var att en annonsering av förfrågningsunderlaget skulle ske och det andra var att processen med att godkänna vilka hemtjänstutförare som fick vara en del av den nya marknaden när den implementeras skulle vara avslutad (ibid).



## 4.2 Vägledande dokument för skapandet av ett nytt ersättningssystem

I SLK:s uppdrag av att implementera LOV i stadens hemtjänst ingick det att SLK skulle lämna förslag på ett lämpligt ersättningssystem för att finansiera marknadens hemtjänstutförare. För att utreda om hur ett fungerande ersättningssystem skapas tog SLK del av flera dokument, utredningar och andra handlingar från myndigheter i Sverige för att få vägledning. En aspekt som SLK ansåg var väsentligt att undersöka var hur andra kommuner arbetade med att finansiera utförare av hemtjänst, vilket kunde göras genom en omvärldsbevakning. SLK påstod att det var viktigt att genomföra en omvärldsbevakning, då den ansågs fylla en viktig funktion för att skapa ett ersättningssystem (KS. 2017. *Handling 2.1.2*). För att anskaffa sig den informationen läste SLK:s utredare bland annat SKL:s rapport *“Ersättning - hemtjänst - LOV - 2015”*. Rapporten är en sammanställning över de ersättningsmodeller som används i de kommuner som har infört LOV, där det framgår vilka kommuner som finansierar utefter utförd tid eller beviljad tid. Utredarna fick med denna rapport en överblick om hur finansieringen sker i andra kommuner (ibid).

Ett dokument som ofta har hänvisats till SLK:s utredningar är *“Val av ersättningsmodell och beräkning av ersättningsnivå, Sveriges kommuner och landsting, hemtjänst och särskilt boende”*. Dokumentet nämns av SLK och som en värdefull vägvisare för hur man skapar ett ersättningssystem för valfrihet inom hemtjänsten (Stadsledningskontoret, 2014). I utredningarna hänvisas det även ofta till en tabell som beskriver de fördelar och nackdelar det finns med att finansiera utifrån utförd tid eller beviljad tid. SLK uttrycker att denna tabell är viktig att beakta och studera för stadsdelsnämnderna när valfrihet införs i hemtjänsten. I samband med att SLK resonerar om tabellens relevans uttrycker de följande: *“Ett steg mot en samordnad modell är att stadsdelsförvaltningarna använder denna beräkningsmodell för hemtjänststimman”* (Stadsledningskontoret, 2014:49).

Ytterligare en källa som gav vägledning om de potentiella möjligheter och risker det fanns med att finansiera utifrån beviljad tid eller utförd tid var finansdepartementets rapport *“Goda år på ålderns höst? En ESO-rapport om konkurrens i äldreomsorgen”*. Rapporten framförde stora fördelar med att finansiera hemtjänsten utifrån utförd tid framför beviljad tid. Enligt rapporten innebar finansiering genom utförd tid bl.a. att transparensen ökar, styrningsmöjligheter stärks, resurser utnyttjas mer effektivt och brukarnas ställning

förbättras. Utifrån denna rapport fick SLK:s utredare mer kunskap om finansiering utifrån utförd tid och fördelarna som fanns med att använda ett elektroniskt hjälpmedel för att mäta tiden (KS. 2017. *Handling 2.1.2*).

Slutligen hade SLK ambitionen att följa Göteborgs vision om att skapa ett företagsklimat där små- och medelstora företags möjligheter att delta i upphandlingar förbättrades. För att försöka implementera denna vision läste SLK dokumentet *“Utformande av förfrågningsunderlag för upphandling enligt LOV”* där kammarkollegiet och upphandlingsmyndigheten stod som författare. Dokumentet påstod att ett tillvägagångssätt för att skapa detta företagsklimat var att de externa hemtjänstutförarna hade valmöjligheten att fokusera på enstaka geografiska områden istället för att tvingas bedriva hemtjänst i hela kommunen. För att få en klarare bild om vad en uppdelning av geografiska områden kan ge för effekter valde SLK att titta i studien *“Kundval i hemtjänsten – Erfarenheter av information och uppföljning”* från 2009 som är en av SKL:s rapporter. Dokumentet hävdade att fler småföretag skulle välja att etablera sig i en kommun om det fanns en geografisk uppdelning av områden, troligen skulle detta även leda till fler utförare. Detta dokument inspirerade SLK:s slutsats om att det inte var rimligt att hemtjänstutförare skulle behöva bedriva hemtjänst i hela Göteborg. Därför skulle SLK tillåta att hemtjänstutförarna etablerade sig i enstaka geografiska områden, vilket var 35 olika områden i staden (Göteborgs Stad, 2016).

#### 4.3 Det första tjänsteutlåtandet

Utredningsarbetet SLK genomförde på uppdrag av KS pågick i flera år och en stor del av utredningarnas resultat utmynnade i ett tjänsteutlåtande som presenterades den 17 maj 2016. Tjänsteutlåtandet förespråkade att valfrihetssystemet skulle innebära att alla utförare erhåller ersättning enligt samma principer. Detta innebar att KF gavs befogenheten att besluta om hemtjänstersättningen. Vid denna tidpunkt utförde de flesta stadsdelsnämnder hemtjänst för alla åldrar inom äldreomsorgens verksamhet och samtliga stadsdelsnämnder arbetade med prestationsbaserad ersättning. Ett fåtal stadsdelsnämnder använde inte prestationsbaserad ersättning utan verksamheten var anslagsfinansierad. När Göteborg nu skulle införa LOV ansågs det centralt att den ekonomiska ersättningsmodellen var konstruerad så att alla utförare erhölet ersättning enligt samma principer (KS. 2016. *Handling 2.2.1*).

SLK informerade om att ersättningsmodellen och det timpris som i framtiden kommer föreslås i förfrågningsunderlaget kommer vara kostnadsneutralt utifrån dagens hemtjänstkostnader inom hela Göteborg. Ersättningssystemet kommer därför att ge olika konsekvenser för stadsdelsnämnderna. Det uppmärksammades att flera kommuner som tidigare infört LOV hade problem med att kommunens egenregi inte klarade av att bedriva hemtjänsten enligt den beslutade ersättningsnivån. Detta sågs som en potentiell ekonomisk risk även i Göteborg. SLK föreslog därför att ersättningssystemet skulle utgå från att ersättning gavs för den tid som utföraren redovisade som "utförd tid", ersättningen skulle innehålla indirekt brukartid, transporttid, personalrelaterad tid och övriga overheadkostnader. Eventuellt skulle även tillägg för geografisk otillgänglighet ingå. Ett förslag som baserade sig på ett bestämmande SLK tidigare gjort i olika utredningar om ett lämpligt ersättningssystem för hemtjänsten (KS. 2016. *Handling 2.2.1*).

Timpriset specificerades inte denna gång eftersom det var beroende av den framtida kravspecifikationen i förfrågningsunderlaget (KS. 2016. *Handling 2.2.1*). Att ersätta enligt utförd tid bedömdes i en tidigare utredning vara en tydligare metod för finansiering och ansågs bättre för brukarna ur ett rättssäkerhets- och kvalitetsperspektiv. Dock skulle det innebära stora administrativa påfrestningar (KS. 2017. *Handling 2.1.11*), vilket var en av orsakerna till att en upphandling av ett gemensamt IT-stöd för att följa upp och ersätta efter utförd tid påbörjades av SLK (KS. 2016. *Handling 2.2.1*). Ett gemensamt IT-stöd skulle göra det möjligt för hela Göteborg att följa upp och ersätta utefter utförd tid (*ibid*). Detta gemensamma IT-stöd hade bedömts av SLK och andra instanser som nödvändigt för att kunna hantera de administrativa påfrestningar som skapades vid finansiering genom utförd tid (KS. 2017. *Handling 2.1.11*). Dessvärre var IT-stödets upphandlingsprocess kraftigt försenad på grund av flera överprövningar och dess införande beräknades att skjutas fram med minst ett år (*ibid*). Förseningen orsakade att SLK var först säkra på att IT-stödet skulle vara infört hos alla stadsdelsnämnder senast den 31 december 2018. Först vid början av 2019 bedömde SLK att det fanns möjlighet att finansiera genom utförd tid (*ibid*).

För att upprätthålla transparens och likabehandling av utförare ansågs stadsdelsnämnderna behöva kunna redogöra för deras hemtjänstkostnader. Det bedömdes vara synnerligen väsentligt att egenregin (hemtjänst utförd av Göteborg) gick runt ekonomiskt på KF:s beslutade hemtjänstpeng. SLK uppmärksammade också att förslaget med en gemensam

ersättningsmodell och fastställande av timpris i KF begränsade stadsdelsnämndernas ekonomiska handlingsutrymme (KS. 2016. *Handling 2.2.1*).

Till beslut i KS yrkade SLK på att KS skulle remittera tjänsteutlåtandet utan eget ställningstagande till samtliga (se bilaga 1 för förteckning av dem) stadsdelsnämnder med begäran om yttrande från stadsdelsnämnderna senast den 31 augusti 2016 (KS. 2016. *Handling 2.2.1*).

#### 4.3.1 Tjänsteutlåtandet kommer till politikerna i KS

SLK:s förslag stöddes dock inte till fullo av politikerna (se bilaga 2 för politisk representation i KS). Borgerliga partier i KS (Moderaterna, Liberalerna och Kristdemokraterna) yrkade på att ge uppdraget åt SLK att även remittera ärendet till Almega och Famna men i övrigt bifalla. Sverigedemokraterna (SD) uttryckte sig positiva till att utförare i de olika stadsdelsnämnderna erhåller ersättning enligt samma principer, skillnaderna på hur mycket de olika stadsdelarna satsar på hemtjänsten skulle därmed försvinna (KS. 2016. *Handling 2.2.1*).

De rödgröna (Socialdemokraterna, Miljöpartiet, Vänsterpartiet) lämnade ett omfattande yrkande där de bland annat argumenterade för att inte bifalla SLK:s förslag på grund av bristande utredningsarbete gällande ersättningsmodellen, de ville därför återremittera ärendet till SLK. De lyfte fram att tjänsteutlåtandets föreslagna ersättningssystem och det timpris för hemtjänst som är kostnadsneutral utifrån dagens hemtjänstkostnader i hela Göteborg är problematisk. De argumenterade för att kostnadsneutralitet och ett enhetligt ersättningssystem skulle medföra att vissa stadsdelar behövde anpassa sig till en lägre hemtjänstpeng än idag. De såg att en risk fanns med att LOV inte skulle gå runt ekonomiskt. Det påpekades även att erfarenheter från andra kommuner indikerar att det kan vara svårt att klara av att bedriva hemtjänst i egen regi baserat på en kostnadsneutral ersättningsnivå (KS. 2016. *Handling 2.2.1*).

De rödgröna röstade mot förslaget att remittera tjänsteutlåtandet utan eget ställningstagande men de borgerliga partierna tillsammans med SD och Martin Wannholt uppnådde majoriteten som krävdes för att bifalla SLK:s förslag (KS. 2016. *Protokollnr 22*). Martin Wannholt tillhörde tidigare Moderaterna men uteslöts ur partiet efter valet 2014 och sitter i KS som oberoende politiker (Höglund, 2014, 28 november).

Undantag gjordes dock för remisstiden som förlängdes i enlighet med ett nytt förslag från SLK som innebar en ny deadline, vilket sattes till den 11 oktober 2016. De rödgrönas och de borgerligas yrkanden om utökning av antalet remissinstanser bifölls också. Ärendet remitterades därför även till de pensionärsorganisationer som fanns representerade i Göteborgs Stads pensionärsråd, de organisationer som fanns representerade i Göteborgs Stads råd för funktionshinderfrågor, Demensförbundet, Kommunal, Vårdförbundet, Vårdföretagarna, Famna Väst samt Anhörigas Riksförbund. KS beslutade tillslut att bifalla SLK:s förslag utan eget ställningstagande och remittera tjänsteutlåtandet till samtliga stadsdelsnämnder och ett stort antal övriga instanser (KS. 2016. *Protokollnr 22*).

#### 4.3.2 Remissinstanserna kommenterar

I nästa skede samlade SLK in alla remisser och vägde in dem i en ny bedömning och utfärdade ett nytt tjänsteutlåtande. I grunden var det inga stora förändringar gällande ersättningssystemet men underlaget utökades av SLK och kompletterades med remissinstansernas synpunkter<sup>1</sup>. SLK påpekade att de skulle utreda vidare om olika ersättningar skulle finnas utifrån olika geografiska förutsättningar. Läsaren informerades även om att upphandlingsprocessen för IT-stödet (som sågs som ett krav för att övergå till utförd tid) var kraftigt försenad. SLK rekommenderade nu att ersättningen skulle utgå från utförd tid men tillsvidare skulle beviljad tid tillämpas tills ett nytt IT-stöd var implementerat (KS. 2016. *Handling 2.1.16*).

Reaktionerna på SLK:s tjänsteutlåtande från stadsdelsnämnderna var mestadels positiva. Majoriteten av stadsdelsnämnderna upplevde det som positivt att hemtjänsten i egenregi fick samma principer att förhålla sig till. Samtliga nämnder påtalade att ersättningen måste ta hänsyn till de åtgärder som genomförts inom ramen för den kommunala satsningen på hemtjänsten "Attraktiv hemtjänst" (KS. 2016. *Handling 2.1.16*). I princip alla stadsdelsnämnder uttryckte i sina remissvar att det är till nytta för Göteborg om det finns ett system som möjliggör att redovisningen blir enkel för utföraren och transparent för brukarna. Under den här delen av processen var det mycket som talade för att finansiering genom utförd tid skulle inkluderas i ersättningssystemet. Skulle så bli fallet menade stadsdelsnämnderna att

---

<sup>1</sup> I uppsatsen redogör vi endast de remissinstanser som faktiskt kommenterat ersättningssystemet. T.ex. demensförbundet, vilket är en remissinstans i ärendet som inte har kommenterat ersättningssystemets utformning och därmed utgår från redogörelsen av inkomna synpunkter.

ersättningen behövde vara högre än ersättning för beviljad tid, då all tid inte utfördes vid dagsläget (ibid).

En stor majoritet av stadsdelsnämnderna ansåg att det i huvudsak var positivt att samtliga stadsdelsnämnder skulle få samma förutsättningar och krav. SDN Majorna-Linné beskrev att det var positivt om den förutsägbarhet som skulle uppkomma kring ersättningsnivåernas storlek när samtliga hemtjänstutförare fick samma krav och förutsättningar. Dessutom var det positivt till att ersättningsmodellen bidrog med att brukarna fick en tydlighet i vad de kan förvänta sig för service (KS. 2016. *Handling 2.1.16*). SDN Örgryte-Härlanda uppmärksammade dock att det var angeläget att se över dagens resursfördelningsmodell när beräkningar genomfördes om nivån på ersättningen hemtjänstutförarna kommer att ta del av per timma. Stadsdelsnämnden resonerade vidare om att SLK behövde beakta dagens resursfördelningsmodell vid skapandet av det nya ersättningssystemet. Det skulle förbättra anpassningen till de nya förutsättningarna och möjliggöra en likabehandling av stadens stadsdelsnämnder (ibid).

Flera av stadsdelsnämnderna angav i sina remissvar att KF:s befogenhet att besluta ersättningssystemets ersättningsmodell och pris troligen kommer resultera i en märkbar påverkan på deras möjligheter att prioritera mellan verksamhetsområden och därmed ett begränsat handlingsutrymme. Det påtalades även att i och med att stadsdelsnämndernas ersättningar för hemtjänst skiljde sig åt skulle ett gemensamt pris innebära olika konsekvenser för olika stadsdelsnämnder. I detta inkluderas att hemtjänstens omfattning skiljde sig åt mellan stadsdelsnämnderna. Det påtalades även att en stadsdel med många äldre personer och låg ersättningsnivå innan LOV:s införande skulle påverkas starkt av en gemensam ersättningsnivå (KS. 2016. *Handling 2.1.16*).

SDN Norra Hisingen uttryckte en viss oro över att stadsdelsnämndernas möjlighet att prioritera mellan verksamhetsområden skulle begränsas med en gemensam hemtjänstersättning, en oro stadsdelsnämnden delade med SDN Centrum. (KS. 2016. *Handling 2.1.16*). Dock den stadsdelsnämnd som uttryckte mest oro för den gemensamma ersättningen var SDN Askim-Frölunda-Högsbo. Stadsdelsnämnden lyfte fram att de kan förvänta sig stora ekonomiska svårigheter. Den främsta rädslan bottnade i att ersättningen för hemtjänsten skulle bli mindre när det nya ersättningssystemet infördes. Den nya modellen

skulle ta mindre hänsyn till socioekonomisk tyngd, vilket var ett problem för Askim-Frölunda-Högsbo som var och fortfarande är stadsdelsnämnden med högst antal invånare som är i behov eller kommer att vara i behov av hemtjänst de närmaste åren (ibid).

Norra Hisingen lyfte även ett varningens finger gällande ersättningsnivån och framförde även att vid fastställande av ersättnings storlek bör SLK noga beakta kraven i förfrågningsunderlaget. Norra Hisingen uttryckte i sitt remissvar att Göteborgs stadsdelsnämnder borde tilldelas en högre ersättning, antingen via timpengen eller på annat vis i den övergripande resursfördelningsmodellen. Stadsdelsnämnden argumenterade om att konkurrens på lika villkor mellan hemtjänsten i egen regi och de privata hemtjänstutförarna inte existerade och det kommer aldrig att finnas i framtiden. Detta argument grundade sig i att stadsdelsnämnderna hade det yttersta ansvaret för att tillgodose behov och tillhandahålla service för kommuninvånarna, ett ansvar de privata hemtjänstutförarna saknade (KS. 2016. *Handling 2.1.16*).

För att finansieringen skall utföras genom uppmätt utförd tid ansåg flera stadsdelsnämnder att ett elektroniskt planeringsstöd behövde var infört, dvs ett IT-stöd. Bland annat Norra Hisingen såg ett IT-stöd som ett viktigt verktyg för att beräkna utförd tid på ett trovärdigt sätt. Centrum höll med om detta men uttryckte en viss oro om det blir en lång avvaktan innan ett IT-stöd implementeras. En lång avvaktan skulle riskera att staden utgick ifrån andra beräkningsgrunder för att fylla upp denna tidslucka och det var något Centrum ville undvika (KS. 2016. *Handling 2.1.16*). Totalt utgick nio av to stadsdelsnämnder ifrån att ersättningssystemet inledningsvis baserades på beviljad tid. När ett IT baserat system var implementerat ansåg stadsdelsnämnderna att det var möjligt att ersätta utifrån utförd tid. Majorna-Linné var den udda fågeln och förordade ersättning utifrån utförd tid utan att kommentera IT-stödets roll (KS. 2016. *Handling 2.1.16*).

Det framkommer dock att det inte endast var guld och gröna skogar med att utgå från utförd tid, flera av stadsdelsnämnderna påtalade att all den tid som är tillägnat för hemtjänst tenderades inte att utföras. De såg därmed en ekonomisk risk att ersätta genom utförd tid. (KS. 2016. *Handling 2.1.16*).

Branschorganisationen Famna skrev i sitt remissvar att de föredrog att ersättning betalades ut genom utförd tid och att ersättningsnivån gav goda förutsättningar för en rimlig nivå på

hemtjänstutförarnas kringtid. De var positivt inställda till de poster som ingått i underlaget för att räkna fram ersättningsnivån och bedömde dem som väsentliga. Dock ställde sig Famna tvivelaktiga till att ersättningsmodellen skulle reglera andelen anställda som får sysselsättningsgraden heltid. Famna påstod att ett reglerande som har fokus på att öka andelen utbildade anställda bör tas upp i förfrågningsunderlaget och inte i ersättningssystemet. En områdesindelning över valbara områden för utföraren, där ersättningen helst är högre i områden som kräver lång restid var också något Famna förespråkade. Den andra branschorganisationen, Vårdföretagarna uttryckte ingen kritik utan nöjde sig denna gång med att betona att frågorna måste skötas korrekt och behandlas transparent (KS. 2016. *Handling 2.1.16*).

De fackliga organisationerna var relativt nöjda. Vision såg i grunden positivt på en gemensam modell för den kommunala hemtjänsten men menade likt SDN Norra Hisingen att hemtjänsten i egen regi bör få en högre ersättning under de första två åren. Denna inställning grundade sig på att behovet av att ställa om och anpassa verksamheterna efter de nya villkoren var resurskrävande, samt att den kommunala hemtjänsten har fler ansvarsområden än privata utförare och är knutna till politiska mål. Vision ansåg även att det behövde utredas om vilka ekonomiska effekter stadsdelarna kunde tänkas få vid övergången till utförd tid. SACO skrev i sitt remissvar att de önskade en ekonomisk konsekvensanalys där det belystes vilken beredskap Göteborg har för att "rädda" egen regin om den inte skulle klara sig på den fastställda ersättningen (KS. 2016. *Handling 2.1.16*).

#### 4.3.3 SLK:s reflektioner

SLK:s besvarande av remissinstansernas synpunkter var begränsat och de gav inte många utförliga svar. Oron som fanns hos flera av stadsdelsnämnderna rörande den föreslagna gemensamma ersättningsmodellen och timpriset som skulle bestämmas av KF noterades. Utifrån stadsdelsnämndernas synpunkter var SLK:s bedömning att hanteringen av stadens resursfördelningsmodell behövde ta hänsyn till eventuella förändringar av den kommunala hemtjänstens ambitionsnivå vid beräkandet av resursfördelningen (KS. 2016. *Handling 2.1.16*).

SLK menade att ersätta genom utförd tid gav en tydlig struktur att förhålla sig till, vilket ansågs positivt för brukarna ur ett rättssäkerhets- och kvalitetsperspektiv. I överensstämmelse med



remissinstansernas svar påtalas de att ett IT-stöd krävdes för att ersätta utförare av hemtjänst enligt utförd tid. Så gott som samtliga stadsdelsnämnder ansåg att IT-stödet måste vara implementerat innan övergången till utförd tid kunde ske. SLK instämde med stadsdelsnämndernas slutsatser och bedömde därför att ersättning till utförare i ett inledande skede troligtvis måste utgå från beviljad tid. I och med detta beslutade därför SLK för att ta fram två modeller för ersättning, en modell som utgick från utförd tid och en modell som utgick från beviljad tid (KS. 2016. *Handling 2.1.16*).

SLK föreslog att KS och KF skulle besluta följande:

1. Under förutsättning att beslut om finansiering fattas inrättas en för Göteborg gemensam enhet i enlighet med bilaga 4 till tjänsteutlåtandet.
2. Grundläggande principer för den ekonomiska ersättningsmodellen fastställs i enlighet med bilaga 5 till tjänsteutlåtandet (KS. 2016. *Handling 2.1.16:3*).

#### 4.3.4 KF och KS tar beslut

De rödgröna inkom med ett yttrande innan omröstningen i KS. Underlaget ansågs fortfarande vara bristfälligt gällande de ekonomiska aspekterna. SLK kritiserades även av de rödgröna för att det saknades en ekonomisk analys gällande ökade kostnader för omställning av personal, utbildning och nya arbetsätt. Kritik framfördes också mot att det saknades en bedömning på vad det ekonomiskt skulle innebära att det nya IT-stödet inte var på plats vid införandet. Slutligen ansåg de rödgröna att kunskapen om ekonomiska konsekvenser vara alltför begränsade och kritik framförde mot avsaknaden av rimliga bedömningar för de ekonomiska konsekvenserna (KS. 2016. *Handling 2.1.16*).

I KS yrkade Jonas Ransgård (M) bifall till SLK:s förslag. Daniel Bernmar (V) yrkade avslag på SLK:s förslag. Vänsterpartiet och Socialdemokraterna röstade emot förslaget men de borgerliga partierna tillsammans med SD och Martin Wannholt uppnådde majoritet och KS biföll därför SLK:s förslag och skickade vidare ärendet till KF för omröstning. Något intressant är att MP:s ledamot avstod från att rösta med sina kollegor i det rödgröna blocket trots att MP hade skrivit under på ett mycket kritiskt yttrande innan omröstningen. MP:s ställningstagande påverkade dock inte utgången då de borgerliga partierna samt SD ändå uppnådde majoritet (KS. 2016. *Protokollnr 35*).

Ärendet inkom därefter till KF där 41 ledamöter röstade för SLK:s förslag mot 31 som röstade nej (se bilaga 3 för politisk representation i KF). 8 ledamöter avstod från att rösta och 1 ledamot var frånvarande, alla dessa tillhörde MP. Vi kan här se att MP:s ställningstagande att avstå från att rösta ja eller nej inte påverkade utgången. Oavsett hur deras ledamöter hade röstat uppnådde ändå SLK:s föreslagna linje en majoritet i KF, förslaget bifölls (KF. 2016 *Protokollnr 11*). Socialdemokraterna (S), Vänsterpartiet (V) och Feministiskt Initiativ (FI) röstade mot förslaget medan de borgerliga partierna samt SD och Vägvalet (VV) röstade för (ibid).

#### 4.4 Sammanfattning av den första fasen

Den korta dragningen är att det mesta gick enligt plan. SLK:s stora inflytande i processen skiner tydligt igenom, då deras förslag alltid gått igenom i KS och KF, bortsett smärre förändringar såsom en utökning av antalet remissinstanser beordrat av KS. Remissinstanserna som kommit med flera förslag har för det mesta avfärdats av SLK. Hos de politiska partierna kan vi utträna betydande skillnader i agerandet. De borgerliga partierna har försökt påskynda processen så mycket de kan. De rödgröna har visat sig vara mindre eniga. Socialdemokraterna och Vänsterpartiet har hållit ihop och konsekvent röstat emot SLK:s förslag. MP har instämt i kritiken deras kollegor i den rödgröna alliansen lämnat men har vid ett tillfälle i både KS och KF avstått från att rösta tillsammans med de andra rödgröna partierna.

#### 4.5 Förfrågningsunderlaget

Ett förslag till förfrågningsunderlaget presenterades till KS av SLK genom ett tjänsteutlåtande som utfärdades den 2 december 2016. I förfrågningsunderlaget lyftes det fram vilka allmänna villkor som gäller för de kontrakt som tecknades på den nya marknaden. Dessa villkor berörde bland annat kontraktshandlingar, kontraktstider, kommersiella villkor och kontraktsuppföljning (KS. 2016. *Handling 2.2.5*).

SLK beskrev vilka villkor det finns för finansiering genom stadens ersättningsystem. Tidigt konstaterades det att utförarna ersätts genom beviljad tid fram till den 31 december 2018, därefter ersätts utförarna genom utförd tid. Vid denna tidpunkt planeras det nya IT-stödet vara infört och implementerat i Göteborg. I ersättningen ingick kostnaderna för hemtjänstens utförande, detta inkluderade bland annat personalkostnader, kostnader för personalrelaterad

tid, indirekt brukartid, administration, lokaler, IT-kostnader, etcetera (KS. 2016. *Handling 2.2.5*).

Ett antal aspekter i ersättningssystemet skulle gälla fram tills den 31 december 2017. Den första aspekten bestod av att grundersättningen skulle bestå av en timersättning på 391 kronor per timma, där även en momskompensation på 6 kronor per timme skulle ingå (KS. 2016. *Handling 2.2.5*). Den andra aspekten var att utförare skulle kunna tilldelas extra ersättning vid två förutsättningar. Den ena förutsättning var när insatser gavs till nya brukare. Utförare fick då ersättning för två timmar när de upprättade en ny genomförandeplan för den nya brukaren. En ny brukare definierade SLK som en brukare som inte har tagit del av insatser hos hemtjänsten de senaste två åren. Den andra förutsättningen tilldelades när insatser genomfördes åt en brukare som befann sig på någon av öarna i södra skärgården. Denna extra ersättning omfattade 17 procent av timersättningen (ibid).

SLK förtydligade också under vilka förutsättningar en ersättning skulle betalas ut. Det ingick inte någon extra ersättning för dubbelbemanning på grund av arbetsmiljömässiga skäl i ersättningssystemet (KS. 2016. *Handling 2.2.5*). Ersättningssystemets ersättningsnivåer skulle beslutas i samband med KF:s godkännande av budget. Detta skedde enligt förfrågningsunderlaget vanligtvis i juni och gällde för kommande kalenderår om inget annat bestäms som ändrade tidsplanen (ibid).

Förfrågningsunderlaget innehöll krav på att alla utförare skulle använda Göteborgs stads IT-system, Treserva och app, för uppföljning av utförd tid. Dessa system var nödvändiga att besitta för att de privata utförarna skulle kunna rapportera, dokumentera och kommunicera i enlighet med de rutiner som fanns i socialtjänstprocesserna. Treserva var särskilt nödvändigt då det skulle användas för hanteringen av tilldelade uppdrag och mycket mer. Alla utförare hade även ansvaret att bekosta all utrustning som var nödvändig för att installera och använda IT-systemet (KS. 2016. *Handling 2.2.5*).

Slutligen uttryckte förfrågningsunderlaget att nya utförare gavs möjligheten att bedriva hemtjänst i hur många stadsdelsnämnder de önskade. Dessutom föreslog förfrågningsunderlaget ytterligare indelningar av stadsdelsnämnderna i 35 geografiska områden. Detta innebar att utförare kunde bedriva hemtjänst i hela stadsdelsnämnders

geografiska yta och avgränsade geografiska områden inom stadsdelsnämnderna (KS. 2016. *Handling 2.2.5*).

Avslutningsvis begärde SLK att KS skulle remittera, utan eget ställningstagande, förfrågningsunderlaget till samtliga stadsdelsnämnder, Famna, Vårdföretagarna, Göteborgs råd för funktionshinderfrågor och Göteborgs pensionärsråd. Remissvaren skulle senast lämnas in den 30 mars 2017 (KS. 2016. *Handling 2.2.5*).

#### 4.5.1 KS reaktion på förfrågningsunderlaget

De rödgröna uttryckte i ett yrkande att förfrågningsunderlaget kan påverka många. Det ansågs väsentligt att samla in kunskaper och erfarenheter från alla som kunde påverkas av förfrågningsunderlaget. Dessutom ville partierna att de fackliga organisationerna skulle inkluderas som remissinstanser (KS. 2016. *Handling 2.2.5*).

KS beslutade att följa SLK:s förslag till förfrågningsunderlag med tillägget att de fackliga organisationerna skulle få möjlighet att lämna synpunkter. Förslaget till förfrågningsunderlag remitterades därför till samtliga stadsdelsnämnder, Göteborgs Stads råd för funktionshinderfrågor, Göteborgs Stads pensionärsråd, Kommunal, Vision, Vårdförbundet, Saco, Famna och Vårdföretagarna. Yttranden skulle fortfarande lämnas senaste den 30 mars 2017. Detta beslutades utan någon omröstning (KS. 2016. *Protokollnr 38*).

#### 4.5.2 Förfrågningsunderlaget ifrågasätts

Som tidigare nämnts behövdes ett speciellt IT-stöd för att säkerställa att ersättning till utförare faktiskt motsvarade den utförda tiden. Planen var att externa utförare skulle använda samma IT-stöd som den kommunala hemtjänsten, Treserva och app, för uppföljning av utförd tid för att dokumentera, rapportera och kommunicera. Utföraren skulle använda Treserva för hantering av uppdrag, upprättande och uppföljning med mera. Famna framförde att de omfattande kraven på användning av IT-stöd skulle bli kostsamma för utförarna (KS. 2017. *Handling 2.1.11*).

Sedan förslaget till förfrågningsunderlaget publicerats framkom säkerhetsproblem som medförde att privata utförare inte kunde använda Treservas app under 2018, vilket resulterade i att det efterfrågades förändringar. Flera remissinstanser påpekade att IT-stöden

inte bör namnges i förfrågningsunderlaget då de kan komma att förändras i framtiden vilket SLK instämde i och planerade att i framtiden anonymisera namnen (KS. 2017. *Handling 2.1.11*).

Tre stadsdelsnämnder ansåg att innan beslut togs om att finansiera all hemtjänstutförare utifrån utförd tid borde det utredas ytterligare. Angered föreslog att tidsbegränsningen skulle sättas till 2019 för ersättning utifrån beviljad tid. De föreslog också att övergången till utförd tid skulle istället bestämmas utifrån en särskild bedömning. Detta eftersom systemutvecklingen och implementeringen av IT-stöden ansågs vara osäkert. Västra Hisingen och Majorna Linné instämde inte i denna oro utan ansåg att SLK:s tidsplan var rimlig. Famna tyckte även att det fanns ett behov av ytterligare förtydligande kring hur den beviljade tiden bedöms, då det är av stor vikt för att utförare ska kunna ta ställning till och planera (KS. 2017. *Handling 2.1.11*). Remissinstanserna fick svar ifrån SLK att frågan om att övergå till att ersätta för utförd tid är tillräckligt utredd. Fullkomligt oresonliga var dock inte SLK utan såg ett behov av förtydligande i förfrågningsunderlaget avseende implementeringen av IT-stödet (KS. 2017. *Handling 2.1.11*).

Östra Göteborg, Örgryte-Härlanda, Västra Göteborg och Askim-Frölunda-Högsbo påpekade att eftersom timersättningen kommer beslutas av KF en gång per år ansågs det vara av yttersta vikt att det inte skulle tillkomma några nya stora satsningar/utgifter för utförare av hemtjänst som inte är inräknat under perioden fram till ett nytt ersättningsbeslut. SLK instämde och betonade att specifika satsningar för hemtjänsten behövde regleras i förfrågningsunderlaget (KS. 2017. *Handling 2.1.11*).

Tre fackförbund, Vision, Saco samt Vårdförbundet önskade att ersättning skulle utgå för dubbelbemanning av arbetsmiljöskäl. En risk identifierades i att utförare avstod dubbelbemanning trots att detta exempelvis skulle behövas av ergonomiska skäl eller vid risk för hot och våldssituationer. Majorna-Linné framförde ett liknande resonemang och betonade att brukare med missbruk eller psykiatriska diagnoser ofta krävde dubbelbemanning ur arbetsmiljöhänsyn. En gemensam schablon skulle därför behöva fastställas för målgruppen med dubbel ersättning. Famna ansåg också att beställaren bör ge ersättning för dubbelbemanning, på samma sätt som många andra kommuner gjorde. SLK påpekade att det i dagsläget är få stadsdelsförvaltningar som ersätter för dubbelbemanning utifrån

arbetsmiljöskäl. I det fall en sådan ersättning ska utdelas krävdes en lägre ersättning än vad som föreslogs. De bedömde därför att det inte ska förändras (KS. 2017. *Handling 2.1.11*).

Angående den föreslagna geografiska indelningen förespråkade sex stadsdelsnämnder att den geografiska indelningen endast skulle utgå från de tio stadsdelarna som geografiska områden istället för de 35 föreslagna områdena. Externa utförare skulle då kunna välja att utföra hemtjänst i hela Göteborg eller begränsa sin verksamhet till en eller flera av de tio stadsdelarna. Östra Göteborg förespråkade hela Göteborg eller att använda enskilda primärområden (vilket är 96 stycken i Göteborg). Detta med syfte att motverka att privata utförare enbart riktade in sig på områden med mindre kostsamma brukare. De ansåg även att det var viktigt att små aktörer också kunde konkurrera, vilket en indelning i mindre områden underlättade. Västra Hisingen hänvisade också till att de ville motverka oseriösa aktörer som riktade in sig på geografiskt avgränsade områden och på brukare utan tunga vård- och omsorgsbehov. Västra Hisingen drog dock en annan slutsats och förespråkade för att de 10 områdena skulle utgöras av stadsdelarnas utbredning (KS. 2017. *Handling 2.1.11*).

Att stadsdelarna skulle utgöra indelningen av geografiska områden ställde sig SLK emot p.g.a. en förändring till hela Göteborg eller en stadsdel skulle starkt begränsa små utförarens möjlighet att verka i valfritetssystemet. Kritiken mot att de privata utförarna endast skulle fokusera på hemtjänst i mindre geografiska område avfärdade SLK och menade att nystartade privata utförare skulle bli tvungna att bedriva hemtjänst i flera områden för att kunna överleva som utförare. SLK besvarade oron med att utförare skulle rikta in sig på områden med mindre brukare med att påpeka att dessa brukare kan finnas i samtliga 35 områden. Västra Hisingen som hänvisade till oseriösa aktörer fick svaret från SLK att krav skulle ställas på ex. kompetens hos medarbetare och ledning. Detta var faktorer som var viktigare än den geografiska indelningen. SLK valde slutligen att inte ta hänsyn till något av förslagen och ansåg att ingen förändring var nödvändig (KS. 2017. *Handling 2.1.11*).

SDN Angered uppgav i sitt remissvar att en glesbygdsersättning var nödvändig för att området Bergum/Gunnilse skulle vara en attraktiv valmöjlighet för externa utförare. Denna glesbygdsersättning skulle då täcka upp de extra logistikkostnaderna som skulle uppkomma för de utförare som bedrev hemtjänst i området (KS. 2017. *Handling 2.1.11*). SLK:s svar bestod av att de hänvisade till Glesbygdsverkets definition och enligt Glesbygdsverket kunde inte området Bergum/Gunnilse eller något av de övriga 35 föreslagna områdena betraktas som

tätortsnära landsbygd. SLK såg även ett problem i att betala ut extra ersättning till ett enskilt område, då det skulle innebära att den totala ersättningsnivån för alla områden skulle behöva sänkas. Det fanns en begränsad mängd pengar som skulle kunna ersätta hemtjänstutförarna och frustration skulle kunna uppkomma om hemtjänstutförarna fick beskedet att de skulle tilldelas en lägre ersättning för att ett område beviljats en högre ersättning. SLK bedömde därför att det var bättre att ligga kvar på timersättningen som föreslagits. Eventuella framtida förändringar uteslöts dock inte (KS. 2017. *Handling 2.1.11*).

Vårdföretagarna betonade att SKL konstaterat att 7 av 10 kommuner som infört LOV i hemtjänsten går med underskott i den egna regin. Enligt vårdföretagarna indikerade detta på att ersättningen inte är satt till rätt nivå. De lyfte även fram att SKL har rapporterat om att det är vanligt att kommuner skriver av underskott eller för över dem till nästkommande år. Detta utan att de privata utförarna får någon motsvarande kompensation som istället får klara sig på det ursprungliga ersättningsbeloppet. Slutligen menade Vårdföretagarna att det inte bara leder till snedvridning av villkoren mellan privata utförare och egen regi men också till att brukarna får olika förutsättningar för sin hemtjänst baserat på i vilken regi utföraren befinner sig inom (KS. 2017. *Handling 2.1.11*).

Vårdföretagarna rekommenderade att:

1. Ersättningen indexeras årligen i enlighet med SKL:s omsorgsprisindex i syftet att förstärka förutsättningarna för en långsiktigt hållbar hemtjänstersättning.
2. En öppen redovisning av de ekonomiska resultaten i kommunens egen regi. Redovisningen får utvisa rimligheten med den föreslagna ersättningsnivån.
3. Införa efterhandsreglering av ersättningen till privata utförare om den egna regins underskott täcktes upp i efterhand av Göteborg. Detta skulle säkra lika förutsättningar och jämlikhet för brukarna, oavsett vem som utför hemtjänsten (KS. 2017. *Handling 2.1.11: 163*).

Famna instämde med Vårdföretagarna och förordade att prisjusteringar genomfördes i enlighet med SKL:s omsorgsprisindex. SLK stod dock fast vid sin ursprungliga bedömning om att ersättningsnivåerna ska beslutas i samband med KF:s fastställande av budget för nästkommande år (vanligtvis i juni) och gälla för kommande år om inget annat beslutades. Motiveringen som gavs till beslutet var att Göteborgs budget byggde på en bedömning om

vilka ekonomiska utrymmen som fanns tillgängliga, därför gick det inte att låsa en del av budgeten till ett utomstående index (KS. 2017. *Handling 2.1.11*).

#### 4.5.3 Förfrågningsunderlaget återkommer till KS

Ärendet hade tidigare bordlagts den 17 maj 2017 (KS. 2017. *Protokollnr 19*). Under tiden fram till ärendet togs upp i KS igen inkom ett yrkande från de rödgröna och ett från de borgerliga som också lämnade ett kompletterande tilläggsyrkande.

De borgerliga partierna påpekade i sitt yrkande att förfrågningsunderlaget hade relativt högt ställda krav som kan försvåra för mindre utförare med få anställda att etablera sig. De såg dock fördelar med högt ställda krav eftersom det höjer kvaliteten på hemtjänsten överlag, vilket bidrog till en ökad trygghet för de enskilda brukarna. Allt var enligt dem inte perfekt utan de ville se ändringar i förfrågningsunderlaget gällande vissa aspekter. De var dock angelägna om att LOV infördes enligt tidsplanen och de planerade därför att återkomma med förslag på förändringar kring dessa punkter vid ett senare tillfälle (KS. 2017. *Handling 2.1.11*).

Den 31 maj 2017 lämnades tillägget i deras tidigare yrkande. Anledningen till detta tillägg var för att ersättningen som utgick i valfritessystemet för utförarna inom hemtjänsten behövde fastställas för år 2018 och de rödgröna hade inte tagit fram något förslag på ersättningsbelopp i sitt budgetförslag. Tillägget föreslog att grundersättningen för externa utförare i hemtjänsten för 2018 skulle fastställas till 400 kronor per timme. Ersättningen innefattade även en momscompensation med 6 kronor per timme. Kommunala utförare skulle dock inte få ta del av denna momscompensation utan skulle istället få en ersättning på 394 kronor per timme (KS. 2017. *Handling 2.1.11*)

De rödgröna menade att det inte hade gjorts tillräckligt grundliga analyser av vilka krav som faktiskt kan ställas i förfrågningsunderlaget, därför förespråkade de återremittering. Ingen av kritiken berörde dock ersättningsmodellen. KS och KF föreslogs besluta att återremittera ärendet för att utreda om det i förfrågningsunderlaget skulle vara möjligt att ställa krav på följande 4 punkter (KS. 2017. *Handling 2.1.11:2*).

1. Utförarna ska vara idéburna, icke-vinstdrivande eller sociala företag.
2. Utförarna ska ha kollektivavtal.
3. Utförarna ska erbjuda avtalsförsäkringar.
4. Utförarna ska säkerställa att ingen anställd ska tvingas arbeta delade turer.



Inför omröstningen yrkade Daniel Bernmar (V) på att ärendet skulle återremitteras till SLK i enlighet med yrkande från de rödgröna som lämnats den 31 maj 2017. Jonas Ransgård (M) yrkade bifall till SLK:s förslag. (KS. 2017. *Protokollnr 19*). I linje med de rödgrönas önskemål att återremittera ärendet skedde en omröstning för att avgöra frågan. Ledamöterna ombads rösta Ja för ärendets återremiss och Nej för ärendets avgörande idag. De rödgröna röstade Ja med 6 röster. De borgerliga samt SD och Martin Wannholt röstade Nej med 7 röster. KS beslutade därefter att utan omröstning att bifalla SLK:s förslag. KS var dock inte färdiga för dagen utan det återstod hur de ställde sig till tilläggsyrkandet från M, L och KD, om bifall respektive avslag skulle lämnas. Ledamöterna ombads rösta Ja för avslag och Nej för bifall till tilläggsyrkande. De rödgröna röstade Ja med 6 röster. De borgerliga samt SD och Martin Wannholt röstade Nej med 7 röster tilläggsyrkandet bifölls därmed. KS biföll SLK:s förslag tillsammans med tilläggsyrkandet och skickade ärendet vidare till KF för beslut (ibid).

#### 4.5.4 En oväntad vändning

När ärendet inkommit till KF ombads ledamöterna rösta för två olika alternativ. Antingen Ja för ärendets avgörande eller Nej för ärendets återremiss (KF. 2017. *Protokollnr 6*). Omröstningen utföll med 41 Ja mot 31 Nej. 8 ledamöter avstod från att rösta och 1 ledamot var frånvarande, all dessa tillhörde MP. Likt den förra omröstningen i KF var MP:s ställningstagande att avstå från att rösta ja eller nej. Oavsett hur deras ledamöter hade röstat uppnådde ändå SLK:s föreslagna linje en majoritet i KF. Vänsterpartiet, Feministiskt Initiativ samt Socialdemokraterna ledamöter röstade återigen mot förslaget medan de borgerliga partierna samt SD och VV röstade för precis som förra gången (ibid:47).

Trots detta beslutade KF att återremittera ärendet till KS i enlighet med yrkandet från V, S och MP för att utreda om det i förfrågningsunderlaget skulle vara möjligt att ställa de fyra krav som nämnts i det föregående delkapitlet på utförarna (ibid:7). Detta kunde åstadkommas tack vare möjligheten som finns med att begära en så kallad minoritetsåterremiss. Ett ärende måste bordläggas eller återremitteras om minst en tredjedel av de närvarande ledamöterna begär det. En minoritetsbordläggning eller minoritetsåterremiss kan dock bara ske en gång i samma ärende (SKL, 2015).

SLK såg inte positivt på att ärendet åter hamnade på deras bord och påpekade att detta fördröjt LOV:s införande till ingen nytta. I svaret lyfts det fram att enligt tidigare beslutad

tidsplan angavs det att valfrihetssystemet kan vara i drift sex månader från det att KF fattat beslut om förfrågningsunderlaget och detta faktum kvarstod fortfarande. Alla punkter som KF ville att SLK skulle utreda närmare avfärdas i rask takt. SLK ansåg att p.g.a. juridiska svårigheter var det inte möjligt att reservera deltagare i valfrihetssystemet i form av sociala, icke-vinstdrivande eller idéburna företag. Gällande de övriga punkterna påpekades återigen de juridiska svårigheterna med dessa krav men SLK konstaterade även att de övriga punkterna redan behandlats utförligt tidigare i processen och såg ingen anledning att ändra sin tidigare bedömning i dessa frågor. Efter detta klara besked passades bollen vidare till KS (KS. 2017. *Handling 2.1.2*).

KS var dock inte så lätta att blidka, vilket manifesterade sig vid omröstningen där ledamöterna ombads antingen rösta Ja för bifall till yrkandet från V och S den 23 augusti 2017 som skulle innebära återremiss till SLK och en fördröjning av LOV:s införande, eller Nej för bifall till SLK:s förslag som innebar att processen skulle avslutas. Ja-sidan fick 7 röster av ledamöter från de rödgröna. Nej-sidan samlade endast 6 röster med stöd av Moderaterna, Liberalerna och Martin Wannholt. KD:s och SD:s ledamot var frånvarande från sammanträdet vilket ledde till att de rödgrönas förslag vann en majoritet i (KS. 2017. *Protokollnr 23*).

Frågan var dock inte avgjord än utan innan ett slutgiltigt beslut kunde tas skulle ärendet behandlas i KF. KS föreslog därför att KF skulle besluta följande: SLK får i uppdrag att noggrant bereda och utreda ärendet enligt det beslut som KF fattade den 15 juni 2017, alltså ytterligare utredning kring de fyra kraven (som nämndes i det förra delkapitlet) som de rödgröna önskade (ibid).

#### 4.5.5 KF fäller avgörandet

Först behandlades frågan om KS förslag skulle bifallas eller avslås. I det andra skedet skulle KF ta ställning till yrkanden från de borgerliga partierna. Alternativen som stod till bud först var ett Ja för bifall och Nej för avslag på KS förslag. Omröstningen blev en riktig nagelbitare och utföll med 40 Ja mot 41 Nej, Vikten av denna omröstning styrktes av att ingen ledamot var frånvarande eller avstod från att rösta. De rödgröna samt FI röstade Ja medan de borgerliga partierna samt SD och VV röstade mot (KF. 2017. *Protokollnr 8*).

Det första hindret var nu avklarat men det återstod fortfarande om yrkandet från de borgerliga partierna skulle godkännas. Yrkandet var identiskt med det som lämnades i maj vid

sammanträdet i KS rörande grundersättningen för externa utförare samt ersättning för kommunal utförare (KS. 2017. *Handling 2.1.11*). Inför omröstning ombads ledamöterna rösta Ja för bifall och Nej för avslag på yrkandet. Resultatet blev 50 Ja mot 31 Nej (57). MP röstade inte på samma "lag" som förra gången vilket ledde till Ja-sidan fick 50 röster istället för 41 då alla andra partier höll fast vid röstningsmönstret från den föregående omröstningen (KF. 2017. *Protokollnr 8*).

KF beslutade därför i enlighet med SLK:s förslag tillsammans med yrkandet från M, L och KD från den 14 september 2017 följande:

1. Förfrågningsunderlag för hemtjänst enligt SLK:s förslag godkänns.
2. KF:s beslut om förfrågningsunderlag enligt föregående punkt innebär att stadsdelsnämnderna ska följa samma krav.
3. Tillägg i KF:s och KS delegationsordning i enlighet med bilaga 3 till SLK:s tjänsteutlåtande godkänns.
4. Uppdraget till SLK om att vidta åtgärder för att införa valfrihetssystem enligt LOV inom hemtjänsten förklaras fullgjort.
5. Grundersättningen för externa utförare i LOV i hemtjänsten för Göteborgs Stad 2018 beräknas till 2018 års nivå och fastställs till 400 kronor per timme. Ersättningen innefattar momskompensation på 6 kronor per timme. För kommunala utförare utgår ersättningen exkl. momskompensation vilket ger en ersättning på 394 kronor per timme. (KF. 2017. *Protokollnr 8:3*)

#### 4.6 Ett ersättningssystem har skapats

Det färdiga förfrågningsunderlaget innehöll inga överraskningar gällande ersättningsmodellen utan endast mindre justeringar av texten för extra tydlighet (Göteborgs Stad. 2017. *Förfrågningsunderlag*). För att citera KF:s beslut; "*Uppdraget till SLK om att vidta åtgärder för att införa valfrihetssystem enligt LOV med inom hemtjänsten förklaras fullgjort*" (KF. 2017. *Protokollnr 8*). I stora drag har processen med att ta fram ersättningssystemet följt samma mönster sen dag ett. SLK:s stora inflytande i processen skiner tydligt igenom då deras förslag alltid gått igenom i KS och KF, bortsett från smärre förändringar. Remissinstanserna har inkommit med många synpunkter över ersättningssystemets utformning men har för det mesta återigen fått se synpunkterna avfärdats av SLK. De politiska aktörerna har spelat samma

roller som tidigare. De borgerliga partierna som pådrivande krafter och de rödgröna som bromsande krafter. Sammanfattningsvis tog det en tid att utforma ersättningssystemet men under hösten 2017 nådde det till slut i hamn.

## 5 Analys

Inledningsvis kan vi se att ersättningssystemet har etablerats på en marknad där Göteborgs monopol över att bedriva hemtjänst har upplösts genom att privata utförare får agera som hemtjänstutförare. På denna marknad drivs inte alla utförare av vinstintresse och utförare på marknaden behöver godkännas av Göteborg innan de tillåts bedriva hemtjänst. Dessa två rådande marknadsförutsättningar överensstämmer i hög grad med Le Grand och Bartletts (Le Grand & Bartlett 1993) definition av kvasimarknader. Ersättningssystemet har därmed etablerats inom en kvasimarknad.

### 5.1 Aktörer i ersättningssystemets utveckling

Empirin har påvisat att många entiteter har varit med och bidragit till ersättningssystemets utveckling. Vad dessa entiteter har gemensamt är att de alla kan klassificeras som aktörer då de har aktivt handlat och agerat i processarbetet (Latour, 2005). Nedanför presenteras en tabell som beskriver alla involverade aktörer och om de är mänskliga- eller materiella aktörer.

Tabell 2 - Aktörer i ersättningssystemets utveckling (egengjord).

Aktörer	Typ av aktör
De socialistiska partierna (Vänsterpartiet och Socialdemokraterna).	Mänsklig
De borgerliga partierna (Moderaterna, Liberalerna och Kristdemokraterna).	Mänsklig
Miljöpartiet	Mänsklig
Feministiskt Initiativ	Mänsklig
Sverigedemokraterna	Mänsklig
Övriga politiska aktörer (Vägvalet och Centerpartiet)	Mänsklig
Stadsdelsnämnderna	Mänsklig
Stadsledningskontoret	Mänsklig
Facken (Kommunal, Vision, Vårdförbundet och SACO)	Mänsklig
Branschorganisationerna (Famna och Vårdföretagarna).	Mänsklig
Vägledande dokument	Materiell
IT-stödets upphandlingsprocess	Materiell

## 5.2 Ersättningssystemets inramningsaktörer

Trots att alla dessa aktörer har haft en roll i ersättningssystemets skapande innebär det inte att alla aktörers handlingar har påverkat och format ersättningssystemet. En del aktörer har haft mer inflytande i skapelseprocessen och deras ageranden har därför speglats mer i ersättningssystemets utformning. Utifrån det som har framkommit i empirin tycks SLK vara den aktören som har haft mest inflytande över ersättningssystemets utformning och därmed störst inflytande över inramningsprocessen. SLK fick som tidigare nämnt ensamt uppdraget av att bedriva utredningsarbete om LOV:s införande i Göteborgs hemtjänst (KS. 2016. *Handling 2.2.1*). Detta innebär att SLK fick ensamt ansvaret att skapa ersättningssystemet och därmed rama in de komponentdelar som ersättningssystemet skulle omfattas av. Dessutom godkände KS och KF i princip vartenda förslag och tillägg SLK hade till ersättningssystemet. Inramningen skedde varje gång SLK lämnade förslag på hur ersättningssystemet skulle utformas och remissinstanser samt politiker lämnade gensvar på förslagen. Inramningen som främst SLK låg bakom kan dock p.g.a. av den stadigt ökande komplexiteten aldrig bli komplett utan det är en ständigt pågående process (Callon, M., 1998). Ersättningssystemet kommer därmed alltid att vara involverad i en inramningsprocess då de som agerar som inramningsaktörer ständigt kommer försöka förbättra ersättningssystemet. Detta innebär att ersättningssystemets komponentdelar alltid kan utsättas för nya inramningar och förändringar av inramningsaktörer. SLK kommer därför fortsättningsvis agera som inramningsaktörer, förutsatt att de tillåts ha kvar sitt mandat som skapelseaktör.

Det finns flera fördelar med att SLK ensamt fick ansvaret av att skapa ett ersättningssystem för hemtjänsten. Detta beslut innebär att Göteborg undvek de problem som tenderar att uppkomma när aktörer som drivs av olika intressen tillsammans ska fatta gemensamma beslut. Hade fler aktörer än endast SLK varit inblandade i skapandet av ersättningssystemet hade inramningsprocessen varit längre och mer resurskrävande. Fler förhandlingar hade uppkommit mellan aktörerna och det hade blivit betydligt svårare att fatta gemensamma beslut, vilket flera ANT studier har observerat (Florice et al, 2014). Hade stadsdelsnämnderna eller övriga hemtjänstutförare haft mer inflytande i skapandet av ersättningssystem hade inramningsprocessen blivit mer problematisk, då dessa aktörer drivs av flera olika intressen. Detta märks genom att aktörerna endast har lämnat förslag utefter deras egna intressen. Stadsdelsnämnderna har exempelvis endast inkommit med synpunkter på hur

ersättningssystemet ska utformas för att inte drabba dem negativt, bland annat har flera av dem tagit upp att de har unika satsningar som de inte får kompensation för jämfört med de privata utförarna. Vårdföretagarna har däremot lyft fram att ersättningen inte är rättvis, då kommuner har möjligheter att kompensera den egna verksamheten medan privata utförare lämnas ute i kylan om verksamheten skulle börja krackelera.

Till skillnad från de övriga aktörerna drivs SLK inte av intressen som endast är till fördel för deras egen organisation. De drivs av att skapa ett fungerande ersättningssystem för Göteborg som helhet. Detta märks genom att under hela inramningsprocessen har SLK aldrig argumenterat för att utformningen av ersättningssystemet skall ske på ett sådant sätt att det främst är en fördel för SLK:s egen organisation. Istället har argumenteringen grundat sig på hur ett ersättningssystem som är optimalt för hela Göteborgs kommunala hemtjänst ska utformas. Kommunpolitikerna tog därmed ett rimligt beslut när SLK fick ensamt uppdraget av att skapa ett ersättningssystem. Utan det beslutet fanns risken att ett fungerande ersättningssystem inte skulle skapats inom en rimlig tidsperiod. Fler aktörer i skapelseprocessen hade gjort den mer komplex och svårhanterlig vilket hade försvårat hela inramningsarbetet (Florice et al, 2014).

#### 5.2.1 De vägledande dokumentens roll som inramningsaktörer

Under ersättningssystemets inramningsprocess tog SLK del av ett flertal dokument för att få vägledning om hur ett nytt ersättningssystem skapas för en ny marknad. De utvalda dokumenten som beskriver vad kommuner bör tänka på när de inför LOV inom hemtjänsten har varit till stor hjälp för SLK:s internutredningar. Flera val som SLK tagit i inramningsprocessen är baserade på innehållet i dessa vägledande dokument. Det första dokumentet är *“Goda år på ålderns höst? En ESO-rapport om konkurrens i äldreomsorgen”* som är författat av finansdepartementet. Dokumentet var en bidragande faktor till att SLK beslutade att det nya ersättningssystemet bör finansieras genom ett elektroniskt IT-stöd, då rapporten lyfte fram att det var billigare och mer effektivt (Göteborgs Stad, 2016).

Det andra dokumentet tillfredsställde SLK:s behov av att göra en omvärldsbevakning för att klargöra hur andra kommuner som har infört LOV arbetar med sitt ersättningssystem. Dokumentet hade namnet *“Ersättning - hemtjänst - LOV - 2015”* och förmedlade en bra bild om hur ersättningen kunde skilja sig mellan kommunerna om finansiering skedde genom

beviljad tid eller utförd tid (Göteborgs Stad, 2016, 160:f). Det tredje och fjärde dokumentet var *“Utformande av förfrågningsunderlag för upphandling enligt LOV”*, författat av kammarkollegiet och upphandlingsmyndigheten och *“Kundval i hemtjänsten – Erfarenheter av information och uppföljning”*, en av SKL:s egna rapporter (ibid). Dessa dokument lyfte fram de fördelar som fanns med att utförarna kunde välja att bedriva hemtjänst i enstaka områden. Innehållet i dokumenten var en av anledningarna till att SLK drog slutsatsen att dela upp staden i 35 geografiska områden och att de privata hemtjänstutförarna fick själva välja vilka områden de önskade bedriva hemtjänst inom (ibid).

Det sista dokumentet som hade mest påverkan på SLK och ersättningssystemets utformning är SKL:s dokument *“Val av ersättningsmodell och beräkning av ersättningsnivå, Sveriges kommuner och landsting, hemtjänst och särskilt boende”*. Dokumentet var anledningen till att SLK valde prestationsfinansiering som ersättningsmodell och finansiering genom utförd tid, två mycket centrala delar i ersättningssystemet. Dokumentet klargjorde för SLK att prestationsfinansiering och finansiering genom utförd tid var nödvändigt för att kunna införa LOV inom hemtjänsten. Dessutom informerade dokumentet detaljerat vilka komponenter som skulle vägas in när ersättningsnivån och ersättningsmodellen fastställdes. Dessa komponenter inkluderade SLK i sina beräkningar när de skulle räkna fram en lämplig ersättningsnivå (Göteborgs Stad, 2016).

Det går därför att konstatera att dessa vägledande dokument har spelat en roll som vägvisare för hur Göteborg skapar ett lämpligt ersättningssystem. De vägledande dokumenten har bidragit med en enklare och mer effektiv införande av LOV i Göteborgs hemtjänst, något som har konstaterats tidigare i empirikapitlet. Studerar man dokumenten är det vanligt att de tydligt uttrycker vad kommuner bör göra och inte bör göra för att implementering av LOV skall lyckas. Ett exempel kommer från en rapport av finansdepartementet. Rapporten lyfter fram hur kommuner bör finansiera utomstående aktörer: *“Till att börja med bör ersättningen vara rörlig, vilket den är inom LOV men inte alltid för upphandlade boenden, vilka ibland får en fast ersättning oberoende”* (Finansdepartementet, 2014:1, 114).

Det tycks därmed finnas en påverkan utifrån om hur LOV ska implementeras och hur ersättningssystem samt marknader skall skapas. Av intresse är även att nationella myndigheter och intresseorganisationer har skapat dessa vägledande dokument.



Dokumenterna innehåller i hög grad anvisningar till kommuner i sådan detaljerad form att vi tolkar dem som regler. Att SLK påverkats av dessa anvisningar framkommer tydligt, vilket ger fog för en misstanke om att det finns ett informellt regelverk för hur marknader skapas. Något som organisationer på central nivå försöker sprida med dessa vägledande dokument.

### 5.2.2 Inramningsaktörer med mest inflytande

SLK och de vägledande dokumenterna uttrycker sig mest som inramningsaktörer i inramningsprocessen. Det märks i att det är dessa aktörer som har haft mest avtryck på ersättningssystemets utformning. De vägledande dokumenterna har med sin yttre påverkan förmedlat tydliga signaler till SLK om vad ersättningssystemet behöver omfattas av för att lyckas. SLK har därför tagit innehållet i dessa dokument och försökt implementera dem i Göteborg, samtidigt som SLK försöker anpassa ersättningssystemets innehåll till deras egen vision om hur ett ersättningssystem bör vara uppbyggt.

Dock hade SLK möjlighet att inkludera flera aktörer i inramningsprocessen genom att efterfölja remissvaren i högre utsträckning. SLK valde dock i en stor majoritet av fallen att försöka agera som ensam inramningsaktör och inte inkludera fler i processarbetet, trots att mandatet de hade tilldelats gav dem möjlighet till det. De politiska aktörerna var också aktörer som hade möjlighet att agera mer som inramningsaktörer men intresset fanns inte. Framförallt märktes detta genom att KS gav SLK uppdraget att genomföra utredningsarbetet om ett möjligt införande av LOV inom hemtjänsten (KS. 2016. *Handling 2.2.1*). Det blir också extra tydligt eftersom de politiska aktörerna längre fram i processarbetet inte försökte överta några av SLK:s arbetsuppgifter eller uttryckte något intresse för att göra det. Istället hade de fullt förtroende för SLK:s arbetsinsatser, vilket stärkte SLK:s möjligheter att fortsätta arbeta som en stark inramningsaktör.

### 5.3 När inramningen brister

Forceringar sker som bekant när inramningen brister och ses som något som bör kontrolleras och minimeras (Callon, M., 1998). Det har endast observerats ett tydligt exempel på forcering medan inramning däremot skett kontinuerligt. Att förhindra potentiella forceringar är något SLK haft i åtanke. SLK har inför implementeringen av LOV genomfört ett flertal utredningar där de har försökt kartlägga de forceringar som kan uppkomma och hur Göteborg skall agera för att de inte skall inträffa. Dessa utredningar har i slutändan utvecklats till förslag

för förfrågningsunderlag som KF och KS har behandlat. Under denna behandling som består av omröstningar och yttranden har de politiska aktörerna haft möjlighet att komma med idéer och förslag om hur förhindrandet av forceringar ska gå till. Ifall de har funnit det nödvändigt har de lagt till komponenter i ersättningssystemet som skall förebygga potentiella forceringar. Detta har presenterats i form av tjänsteutlåtanden som stadsdelsnämnderna, branschorganisationer och de fackliga organisationerna tagit del av. Dessa aktörer har kunnat lämna remissvar på tjänsteutlåtanden, i dessa remissvar har de lämnat kommentarer på hur ersättningssystemet bör utformas för att hejda forceringar.

Inramningen har brustit och forcering uppkommit i och med SLK:s val av att köpa in ett IT-stöd för att kunna finansiera hemtjänstutförare genom utförd tid. SLK ansåg att finansiering utefter utförd tid var mest effektivt och lämpligt för att skapa ett fungerande ersättningssystem. IT-stödet skulle vara en hjälpande hand och bidra med en mer tillförlitlig finansiering. Dock innebar detta vägval att en upphandling genomfördes där leverantörer fick möjligheten att överpröva beslutet om vinnande anbudsgivare. Upphandlingsprocessen försenades därför med ett år för att leverantörer överprövade beslutet. Denna försening var inget SLK hade planerat och innebar att tidsplanen inte följdes. Konsekvensen blev att vid LOV:s införande den 1 april 2018 fick Göteborg ersätta utförarna utefter beviljad tid istället för utförd tid. Dessutom blev kostnaden för att implementera LOV inom hemtjänsten betydligt dyrare för Göteborg. Dessa effekter av att köpa in ett IT-stöd kan utan tvekan klassificeras som forcering. Inköpet av ett IT-stöd som är en lönsam handling men också komplex orsakade att implementeringen blev mer komplex eftersom upphandlingsprocessen blev betydligt längre och kostsam än planerat.

### 5.3.1 Oroväckande tendenser

Det har endast uppkommit en solklar forcering men ett flertal händelser hade potentiellt kunnat blomma ut i forceringar. Att undersöka dessa tendenser belyser den komplexa processen som inramning utgör. Genom försöken att hantera denna komplexitet leder det till ännu mer komplexitet (Callon, 1998). Vilket dessa situationer som beskrivs nedanför uppvisar. När remissvar har lämnats till SLK under ersättningssystemets framtagande har flera aktörer påpekat vilka problem som kan uppkomma när SLK försöker rama in ersättningssystemet. Stadsdelsnämnderna Norra Hisingen och Askim-Frölunda-Högsbo påpekade att ersättningsnivån var alldeles för låg för att de skulle klara sitt hemtjänst uppdrag. De uttryckte

en oro för att SLK inte tog hänsyn till att de demografiska faktorerna var olika för varje stadsdelsnämnd, vilket kunde leda till negativa ekonomiska konsekvenser för stadsdelsnämnderna. Trots denna oro valde SLK inte beakta dessa remissvar och förändrade inte ersättningsnivån. Ett annat exempel är SDN Angered som även de fick sitt förslag om en nödvändig glesbygdsersättning avvisat av SLK. Situationen belyser tydligt att SLK är den starkaste inramningsaktören men samtidigt avslöjar SLK en tendens till att avfärda lokala önskemål och indikerar en bristande insyn på den lokala nivåns förutsättningar.

SLK:s dominanta tillvägagångssätt har fördelen i att skapelseprocessen av ersättningssystemet blir mer effektiv och tar mindre tid. Det är lättare att en ensam aktör får fatta betydelsefulla beslut än att flera aktörer är inblandade (Florice et al, 2014). Nackdelen är att SLK får ett begränsat perspektiv. SLK har en central placering inom kommunen och förståelsen brister för hur varje stadsdelsnämnd påverkas av att ersättningsnivån blir densamma i hela Göteborg. SLK:s lokala insyn försämras ytterligare av att de har haft kontakt med nationella myndigheter såsom Konkurrensverket, SKL, Glesbygdsverket etcetera för att exempelvis utvärdera hur stadsdelsnämnderna påverkas av den bestämda ersättningsnivån. De hänvisar även främst till centrala myndigheter när de besvarar stadsdelsnämndernas yttranden om de problem som kan uppkomma med det beslutade ersättningssystemet. Detta är ett riskfyllt tillvägagångssätt av SLK då det kan resultera i att de fattar beslut som leder till forcering utan att de själva är medvetna om det.

Slutligen hade politikerna i KS och KF makten som inflytelserika aktörer möjligheten att påverka processen genom sitt politiska mandat. Det tydligaste exemplet är när de rödgröna drog i nödbromsen och hindrade LOV:s införande i sista stund genom att nyttja möjligheten till minoritetsåterremiss. En minoritetsåterremiss kan dock bara ske en gång i samma ärende vilket ledde till att införandet av LOV relativt snabbt kunde ske. Skälen som angavs till den specifika minoritetsåterremissen hade inte att göra med ersättningssystemet utformning vilket gör att vi inte ser det som en forcering av ersättningssystemet. Möjligheten att använda en minoritetsåterremiss med motiveringen till brister i ersättningssystemet låg dock alltid till hands för de LOV-fientliga politikerna och utgjorde ett reellt hot, en potentiell forcering som kunde brisera närsomhelst.

## 5.4 Aktörernas relationer

Aktörer i ett nätverk har relationer med varandra, vilket gör att aktörers handlande har möjlighet att påverka andra aktörer. Det får till följd att de oroväckande tendenserna inte endast berör enstaka aktörer utan även delar av nätverket aktörerna agerar inom (Oxford, 2014 & Fenwick & Edwards). Dessa oroväckande tendenser har involverat flera aktörer i nätverket vilket väcker intresse ur ett ANT: perspektiv att undersöka hur relationerna mellan aktörerna har sett ut. ANT anser nämligen att det är väsentligt att studera hur aktörer påverkar varandra genom deras handlingar (Latour, 2005).

### 5.4.1 Nyckelrelationer i ersättningssystemets utformning

ANT-studier lyfter fram att aktörer kan besitta olika hög grad av inflytande och makt beroende på situation (Gunnemark, 2008. Fenwick & Edwards, 2011). För att synliggöra att inflytandet och möjligheten att påverka andra aktörer är olika beroende på aktör har vi lyft fram fyra relationer. Relationerna manifesterar att aktörer har möjlighet att påverka andra aktörer men att denna möjlighet varierar mellan aktörerna. Vi anser också att dessa relationer har varit väsentliga för ersättningssystemets framväxt, eftersom hur dessa relationer har utformat sig har direkt påverkat ersättningssystemet. Detta gör att vi bedömer dessa fyra relationer som nyckelrelationer.

#### *Nyckelrelation 1: Vägledande dokument*

Alla vägledande dokument som SLK använt som vägvisare i deras utredningar har i högsta grad haft betydelse för ersättningssystemets utformning. Dock finns det ett dokument som överträffar de övriga när det gäller att vara ett vägledande stöd för SLK. Detta dokument är *“Val av ersättningsmodell och beräkning av ersättningsnivå, Sveriges kommuner och landsting, hemtjänst och särskilt boende”* som SKL författat. Relationen mellan detta dokument och SLK har varit avgörande för ersättningssystemets utformning. Denna tolkning baseras på att SLK har betraktat SKL:s dokument som en central vägvisare för hur ett ersättningssystem skapas när LOV införs i Göteborgs hemtjänst. Dokumentet var anledningen till att SLK valde prestationsfinansiering och utförd tid som metoder för att finansiera hemtjänsten. Dokumentet gav också vägledning för kommunen om vilka kostnader som ersättningen är tänkt att finansiera och hur kommunen skall resonera när de väljer lämpliga ersättningsbelopp. SLK har valt att hänvisa till flera av dokumentets tabeller och resonemang

i sina utredningar och några utredningsarbeten har påbörjats med bakgrund av det som nämns i SLK:s utredning (Göteborgs Stad, 2016). Dokumentets innehåll har haft ett sådant stort inflytande att det har format ersättningssystemet, vilket SLK även medger (ibid).

#### *Nyckelrealtion 2: Remissinstansernas svaga möjlighet att agera som rådgivare*

En relation som tydligt visar att maktbalansen är olika mellan aktörerna är relationen mellan remissinstanserna och SLK. Kontakten mellan SLK och remissinstanserna har i huvudsak förekommit när remissinstanserna lämnat remissvar på olika komponenter inom ersättningssystemet som legat ute på remiss. Remissinstanserna har lämnat rekommendationer, önskemål och upplysningar om vad ersättningssystemet bör omfatta. Dock väljer SLK i en stor majoritet av fallen att inte följa remissinstanserna yttranden. Detta gör att remissinstanserna inte får möjlighet att agera som betydelsefulla rådgivare och SLK stärker sin roll som en stark inramningsaktör. SLK får då ett ännu större utrymme att utforma ersättningssystemet enligt deras egen vision. Eftersom SLK har möjligheten att förstärka sin roll som inramningsaktör och utesluta andra aktörers möjligheter att utforma ersättningssystemet besitter de mer makt och inflytande än remissinstanserna.

Visserligen behöver SLK:s förslag till ersättningssystem först gå igenom KS och KF innan ersättningssystemet påverkas. Dock har ytterst få förändringar av SLK:s förslag genomförts av KS och KF. Detta innebär att SLK har direkt påverkat ersättningssystemet, något som remissinstanserna knappt lyckats genomföra.

#### *Nyckelrealtion 3: IT-stödets upphandlingsprocess*

SLK:s mandat gav dem ett stort inflytande och det har visats under processens gång att de kan använda sig av flera taktiker för att få sin vilja igenom. Det finns däremot aktörer som SLK inte har möjlighet att påverka och måste acceptera den relationen som råder med dessa aktörer. En sådan aktör är upphandlingsprocessen som måste vara förenlig med lagen om offentlig upphandling (LOU). Lagen ger möjligheten för leverantörer att överpröva den offentliga inköparens beslut om de exempelvis anser att valet av vinnande anbud inte skett enligt gällande regelverk (Upphandlingsmyndigheten, 2018). I detta fall försenades upphandlingsprocessen av IT-stödet med ett år för att leverantörer hade begärt överprövning om det fattade beslutet. SLK blev i denna situation tvungna att acceptera att upphandlingsprocessen blev längre än den ursprungliga tidsplanen och tvingades anpassa

ersättningssystemets utformningsarbete. Eftersom LOU har detta starka och tvingande mandat vid offentliga inköp ledde det till att SLK:s arbete med att införa finansiering utefter utförd tid påverkades i hög grad. SLK har inte mandatet att förändra lagstiftningen, vilket gör att upphandlingsprocessen hade mer inflytande kring denna del av ersättningssystemets utformningsarbete.

#### *Nyckelrelation 4: Politiska aktörer*

Politikerna har onekligen påverkat SLK som är beroende av deras godkännande för att kunna få sina förslag implementerade. Gång på gång måste SLK invänta KS och KF:s beslut innan de kan arbeta vidare. De politiska aktörerna har på olika sätt påverkat rollerna. De socialistiska partierna har konsekvent kommit med invändningar och röstat emot alla förslag som försökt påskynda processen. MP har instämt med de socialistiska partierna i deras kritik men har flera gånger avstått från att rösta. De borgerliga partierna har ibland kommit med invändningar men har konsekvent röstat för förslagen som SLK lagt fram. Tydligast illustreras makten politikerna har genom de rödgrönas agerande i KF där de lyckades fördröja införandet av LOV genom att nyttja möjligheten till en minoritetsåterremiss. Det måste dock påpekas att orsakerna som angavs till denna åtgärd inte hade att göra med ersättningssystemets utformning. Politikerna har således tydligast påverkat SLK genom att de har haft den dominerande positionen och SLK har tvingats rätta sig efter politiska beslut. Dock har politikerna dock sällan nyttjat sin position som den dominerande aktören i denna relation genom att de ofta har avstått från att tvinga igenom väsentliga förändringar i SLK:s förslag.

#### 5.4.2 Dominans och ersättningssystemets utformning

Vad dessa fyra nyckelrelationer har gemensamt är som nämnts tidigare att de har varit betydelsefulla för ersättningssystemets utformning. Det finns även en aktör som har mer inflytande och makt i varje nyckelrelation. Det medför att den aktören får en större möjlighet att forma ersättningssystemet och agera som en inramningsaktör. Dessa relationer belyser även att en aktör som har en stor mängd makt och inflytande i en relation kan besitta en mindre inflytelserik ställning i en annan relation, ett tydligt exempel är aktören SLK. I relationen till remissinstanserna hade SLK betydligt mer inflytande och makt men i relation till IT-stödets upphandlingsprocess saknade SLK detta starka mandat. Denna observation överensstämmer med Fenwick & Edwards (2011) slutsats om att aktörer kan vara mer dominanta i vissa relationer men sakna denna dominans i andra relationer.

## 5.5 Klassificering av aktörerna

För att tydligare belysa aktörernas roller som ANT eftersträvar (Latour 2005) har vi valt att undersöka på ett djupare plan om vilka aktörer som kan klassificeras som dominerande eller vanliga aktörer. Vi ser klassificeringen som särskilt viktigt för studien eftersom om en aktör kan definieras som dominerande innebär det att vi kan konstatera att dessa aktörer har vid olika tillfällen agerat som inramningsaktörer. Som nämnts i teoriavsnittet klassificeras en aktör som dominerande om den har lyckats påverka andra aktörers ageranden och haft ett stort inflytande i utvecklingsarbetet. En vanlig aktör är en aktör som agerat inom utvecklingsarbetet men inte har påverkat andra aktörers ageranden och haft ett litet inflytande. Ersättningssystemets utformning avspeglas inte med handlingar som genomförts av aktörer som inte hade något betydande inflytande över inramningsprocessen.

### 5.5.1 Mänskliga aktörer - politiska aktörer

De socialistiska partierna har haft en roll som beslutsfattare i ersättningssystemets skapelseprocess eftersom de har haft platser i både KS och KF, vilket gav dem utrymme att påverka beslut. De beslut som har tagits av partierna har i hög grad varit beslut som försöker bromsa processarbetets framskridande. Detta går att utläsa genom att de alltid har röstat emot de förslag som innebar att utformningen av ersättningssystemet gick framåt. Partierna har även använt sig av andra metoder för att fördröja ersättningssystemets implementering. Även om de inte haft en stor påverkan på ersättningssystemets slutgiltiga utformning har de ändå haft ett betydande inflytande under processen.

Huvudmotståndarna till de socialistiska partierna i denna fråga, de borgerliga har liksom de socialistiska partierna haft mandat i både KS och KF. Det gör att de också har haft inflytande i ersättningssystemets beslutprocess och därmed innehar rollen som beslutsfattare. De har röstat för alla förslag som innebar att ersättningssystemet växte fram i snabbare takt. C och VV representerar olika politiska ideologier men de har haft en liknande syn på LOV:s införande i hemtjänsten i Göteborg. Båda partierna har i KF valt att stödja processarbetet och röstat på de förslag som innebar att ett ersättningssystem växte fram i snabbare takt, vilket gör att de har instämt i de borgerliga partiernas inställning till hur ersättningssystemet skall vara uppbyggt. Eftersom båda innehar mandat i KF innebär det att de har haft rollen som beslutsfattare. Partierna har däremot inte kunnat påverka andra aktörer i hög grad då de inte

har mandat i KS. Martin Wannholt som endast representerar sig själv är ledamot i KS och har röstat likadant som de borgerliga partierna vid alla tillfällen men har inte influerat någon annan aktör.

SD som innehar mandat i både KS och KF kan vid den första anblicken antas vara en någorlunda betydelsefull aktör men skenet bedrar. De har röstat likt de borgerliga partierna flera gånger för att påskynda LOV:s införande. De saknar dock en dominerande ställning i förhållande till de övriga aktörerna. SD har anpassat sig efter andra aktörer och inte tvärtom. Exempelvis var det de borgerliga partierna som la fram förslaget till ersättningsnivåerna som skulle tillämpas, vilket SD röstade ja till i både KS och KF.

MP har till skillnad ifrån de övriga partierna som antingen valt att stödja processarbetet eller att motverka processarbetet använt sin roll som beslutsfattare på ett annorlunda sätt. MP har likt de socialistiska partierna röstat på förslag som bromsade ersättningssystemets utvecklingsarbete. Samtidigt avstod miljöpartisterna att rösta vid andra förslag som innebar att de borgerliga partiernas vilja gick igenom. Utifrån deras agerande konstaterar vi att miljöpartiet har haft en bromsande roll men samtidigt agerat relativt neutralt i ersättningssystemets utveckling.

Vilka av de politiska aktörerna kan klassificeras som dominerande aktörer? Svaret är de socialistiska partierna, de borgerliga partierna och MP. Detta grundar sig på att dessa partier har haft makten att vara en påverkande aktör, partierna har fört ett aktivt beslutfattande kring ersättningssystemets utformning. De har även haft en aktiv dialog om ersättningssystemets utveckling med SLK. Partierna har också lämnat yrkanden om ersättningssystemet och LOV:s införande och har således aktivt varit involverade i processen även om vissa av aktörerna inte haft lika stor påverkan på ersättningssystemets utformning som andra. Sådana ageranden har resulterat i att de har lyckats påverka andra aktörer och ersättningssystemet. Dessa partier har påvisat att de besitter mer inflytande över utformningen vilket gör att de kan klassificeras som dominerande aktörer enligt uppsatsens teoretiska ramverk. FI, C, och VV har inte kunnat eller lyckats påverka aktörer i utvecklingsarbetet. De har visat att de inte har makt som en dominerande aktör. De har dock aktivt röstat i KF:s beslut och har därmed haft en aktiv roll i utvecklingsarbetet, vilket gör att de kan klassificeras som aktörer (Fenwick & Edwards, 2011).



### 5.5.2 Mänskliga aktörer - SLK och remissinstanserna

Stadsdelsnämnderna har haft en rådgivande roll under utvecklingsarbetet. De tilldelades mandat som remissinstans vilket gav dem utrymme att lämna rekommendationer, synpunkter och förslag kring ersättningssystemets utformning. I egenskap av remissinstanser har de aktivt påverkat SLK i ersättningssystemets inramningsprocess och därmed bidragit till att ersättningssystemets utformning förändrades. Detta inflytande gör att de kan betraktas som en dominerande aktör. Samtidigt har deras påverkan varit mycket begränsad och ersättningssystemets utformning har mycket lite att göra med stadsdelsnämndernas bidrag. Stadsdelsnämnderna är därmed inte en självklar dominerande aktör. Dock kan de inte definieras som en vanlig aktör för att de har lyckats påverka SLK:s ageranden. Det finns därmed mer stöd i det empiriska materialet för att placera dem som en dominerande aktör än som en vanlig aktör, vilket gör att vi definierar dem som en dominerande aktör. Däremot, för att förtydliga att stadsdelsnämnderna som dominerande aktör har påverkat i mycket lägre grad än de övriga dominerande aktörerna har vi valt benämna dem som en delvis dominerande aktör.

SLK är helt klart en dominerande aktör då de fick uppdraget att utforma ersättningssystemet, de har aktivt fört en dialog med alla inblandade aktörer och är den mest centrala aktören samt den aktören som huvudsakligen har skapat ersättningssystemet. SLK har haft uppdraget att utforma ersättningssystemet och har haft fullständig makt över det förfrågningsunderlag som presenteras för KS. Alla utredningar som berörde hur LOV inom hemtjänsten skulle påverka Göteborg är något som stadsledningskontoret författat. SLK har haft en roll som utredare, utvärderare och utformare av det nya ersättningssystemet. SLK har fungerat som den starkaste inramningsaktören.

Likt stadsdelsnämnderna har branschorganisationerna och de fackliga organisationerna i egenskap av remissinstanser en rådgivande roll. De har nyttjat sin rådgivande roll genom att lämna rekommendationer, uppmaningar och förslag på vad ersättningssystemet skall innehålla och vad SLK skall beakta när de utformar ersättningssystemet. De fackliga organisationerna och branschorganisationerna uppnår inte kriterierna för att definieras som dominerande aktörer. Mandatet de tilldelades gav dem inte ett stort inflytande över ersättningssystemets utformning. De har inte heller lyckats påverka andra aktörer i sin

rådgivande roll. Däremot har de aktivt lämnat förslag under hela processen och klassificeras därför som vanliga aktörer.

### 5.5.3 De materiella aktörerna

Den första materiella aktören är de vägledande dokumenten som har varit anledningen till att vissa komponentdelar inom ersättningssystemet fick sin slutgiltiga utformning. Detta märks i valet av prestationsfinansiering och utförd tid då valet av dessa finansieringsmetoder grundade sig på dokument ifrån SKL. Andra komponentdelar såsom valet av att använda ett IT-stöd och beräkningsgrunder att utgå ifrån för att ta fram en lämplig ersättningsnivå har sitt ursprung i vissa av de vägledande dokumenten SLK tagit del av. Dessa dokument har därmed influerat SLK till att utforma ersättningssystemet enligt specifika anvisningar och har därför starkt påverkat utformningen av vissa komponenter av ersättningssystemet. SLK:s förtroende till dokumentens innehåll resulterade i att SLK besparades mödan att genomföra flera grovarbeten om hur ett nytt ersättningssystem bör skapas för hemtjänsten, då dokumenten redan innehöll anvisningar om det. Dokumenten bidrog därför till att ersättningssystemets utformningsarbete tog en kortare tid. Detta belyser återigen hur de vägledande dokumenten påverkade inramningsprocessen och förstärker deras roll som en dominerande aktör.

Den andra materiella aktören som framgick i det empiriska underlaget utgör IT-stödets upphandlingsprocess. IT-stödets upphandlingsprocess kan med en stor säkerhet klassificeras som en dominerande aktör. Upphandlingen var tvungen att genomföras för att kunna finansiera hemtjänstutförarna genom utförd tid, alltså hade inte det planerade ersättningssystemet kunnat existera utan den genomförda upphandlingen. Dessutom orsakade upphandlingens försening att flera planer och beslut mänskliga aktörer hade fattat kring ersättningssystemet fick skjutas fram flera månader. Detta innebar att förseningen påverkade alla mänskliga aktörer som var delaktiga i inramningsprocessen av ersättningssystemet. IT-stödets upphandlingsprocess har därmed haft ett stort inflytande på ersättningssystemets utformning och påverkat flera aktörer, vilket gör det till en dominerande aktör.

## 5.6 De främsta drivkrafterna i skapandet av ersättningssystemet

Utifrån våra observationer finns det indikationer på att SLK har som sitt huvudsakliga intresse att skapa ett färdigt ersättningssystem så snabbt som möjligt snarare än att skapa ett optimalt ersättningssystem. Detta har vi noterat i de svar och yttranden SLK gett ifrån sig till olika remissinstanser och politiker som kritiserat eller lämnat förslag på alternativ utformning till ersättningssystemet. Ett exempel är tvisten om glesbyggsersättning med SDN Angered. SLK ansåg att frågan inte var tillräckligt väsentlig för att utreda vidare men öppnade för förändringar i framtiden om det skulle visa sig nödvändigt. Hade SLK:s främsta intresse varit att skapa ett optimalt ersättningssystem bör de rimligtvis lyssnat mer på Angered som har en bättre inblick i stadsdelsnämndens förhållanden. Inga större förändringar baserat på förslag eller yttranden från remissinstanserna genomfördes av SLK utan de har förlitat sig mer på sina interna utredningar och yttre anvisningar i form av de vägledande dokumenten när de har formgivit ersättningssystemet. Detta vägval i inramningsprocessen har varit den väg som snabbt lett till att ett fungerande ersättningssystem skapats. Visserligen positivt för SLK och Göteborg då offentliga organisationer ofta får kritik om att de är ineffektiva och tröga i sitt handlande (Ek Österberg & Meltzer, 2018). Nackdelen är att det potentiellt mest optimala ersättningssystemet inte skapades då SLK inte tagit sig an tiden att utreda alla de förslag och yttranden som lämnas vilket möjligtvis kunde ha resulterat i ett bättre ersättningssystem.

Tabell 3 - Sammanfattning av aktörernas roller och ageranden (egengjord).

<b>Aktör</b>	<b>Klass av aktör</b>	<b>Roll</b>	<b>Typ av agerande</b>
De socialistiska partierna	Dominerande	Beslutsfattare	Bromsande
De borgerliga partierna	Dominerande	Beslutsfattare	Påskyndande
Miljöpartiet	Dominerande	Beslutsfattare	Bromsande och neutralt agerande
Feministiskt Initiativ	Vanlig	Beslutsfattare	Bromsande
Sverigedemokraterna	Vanlig	Beslutsfattare	Påskyndande
Övriga politiska aktörer	Vanlig	Beslutsfattare	Påskyndande
Stadsdelsnämnderna	Delvis dominerande	Rådgivare	Neutralt
Stadsledningskontoret	Dominerande	Skapare	Påskyndande
Fackliga organisationer	Vanlig	Rådgivare	Neutralt
Branschorganisationerna	Vanlig	Rådgivare	Neutralt
Vägledande dokument	Dominerande	Vägvisare	Neutralt
IT-stödets upphandlingsprocess	Dominerande	Inköpare	Bromsande

## 6 Slutsats

### 6.1 Iakttagelser

Uppsatsens övergripande frågeställning var: Hur skapas ett ersättningssystem? Detta har vi studerat genom beslut och annan dokumentation. Två delfrågor, som är sammankopplade, har besvarats i analysen. Den första var vilka aktörer som har varit tongivande i processen, och den andra vad som kan förklara ersättningssystemets utformning. I det här avsnittet summerar vi svaren på dessa frågor och diskuterar dem i relation till uppsatsen syfte, vad uppsatsen kan bidra med för kunskap och marknadsskapande på kommunal nivå.

Utifrån vad som har presenterats i empirin och analysen kan vi besvara den första delfrågan genom att konstatera att SLK har varit den aktören som har varit mest tongivande i ersättningssystemets inramningsprocess. En stor anledning till att SLK hade detta stora mandat är för att de tilldelades det av KS. SLK förstärkte även detta mandat genom att de i en majoritet av fallen valde att inte följa de remissvar som remissinstanserna lämnat. Detta handlande av SLK bidrog till att de kunde agera enligt det tillvägagångssättet som är mest förenligt med deras huvudsakliga intresse, vilket var att skapa ett ersättningssystem för hemtjänsten i Göteborg.

Att handla efter det tillvägagångssätt som är mest förenligt med det främsta intresset är något varenda aktör har strävat efter i skapandet av detta ersättningssystem och bidrar med att kunna besvara den andra forskningsdelfrågan. Genom att studera varje steg i utformningsprocessen ser vi att varje beslut om vad ersättningssystemet skall innehålla grundar sig på att en eller flera aktörer fått något av sitt främsta intresse tillgodosett. Denna observation överensstämmer med Callon (1999) resonemang om att aktörer kommer att agera enligt det tillvägagångssätt som de anser tillgodoser deras intressen. För att aktörerna har strävat efter att tillgodose deras huvudintressen har det resulterat i att vissa inblandade aktörer inte har haft samma möjlighet att agera som inramningsaktörer. Den starkaste inramningsaktören SLK valde att inte inkludera fler aktörer i inramningsprocessen, då det var förenligt med SLK:s intressen. Men när SLK valde att få sitt eget intresse tillgodosett resulterade det i att en mängd andra aktörer inte fick implementera sitt huvudintresse i ersättningssystemet.

Vissa aktörer fick exempelvis ingen möjlighet alls att utforma ersättningssystemet. Det har även observerats att de handlingar som utformat ersättningssystemet till stor del är handlingar som genomförts av de aktörer som har haft mest inflytande över ersättningssystemet inramningsprocess. Detta är anledningen till att ersättningssystemet är mest förenligt med de starkaste inramningsaktörernas handlingar och intressen, vilket i detta nätverk är SLK och de vägledande dokumenten. För en av de starka inramningsaktörerna, nämligen SLK har deras ställning som inramningsaktör underlättats av de välvilligt inställda politikerna. De politiska aktörerna har visat en stor tilltro och har för det mesta, utan korrigeringar godkänt förslagen från SLK. De socialistiska partierna har försökt bromsa processen men utan att uppnå något avgörande resultat.

Aktörernas intressen och roller har tydligt lyfts fram i denna processorienterade studie. Hade uppsatsen istället studerat själva slutprodukten där en utvärdering eller liknande företagits skulle vi gått miste om de olika aktörernas roller och ageranden som legat till grund för ersättningssystemets utformning. Politikerna har det högsta ansvaret som i egenskap av beslutsfattare men de har haft ett relativt begränsat inflytande i inramningsprocessen. Rollen som främsta inramningsaktör har istället omhändertagits av SLK. En annan betydelsefull inramningsaktör är de vägledande dokumenten som visat sin stora närvaro i ersättningssystemets skapelse. Genom dokumentens tydliga anvisningar om vad som ska göras har SLK fått en stark vägledning i ersättningssystemets inramningsprocess, vilket ledde till att de anpassade en del av sina val efter dokumentens innehåll. Men de tydliga anvisningarna pekar också på att det finns en yttre påverkan i form av informella "regler" för hur ersättningssystem ska skapas på kommunal nivå.

Sammanfattningsvis kan vi peka på tre avgörande förklaringsfaktorer. Den första förklaringsfaktorn är SLK:s roll som den avgörande inramningsaktören. Den andra förklaringsfaktorn är den acceptans och tilltro en majoritet av de politiska aktörerna uppvisat för deras handlingar. Slutligen består den tredje förklaringsfaktorn av en yttre påverkan från de vägledande dokumenten som försett SLK med ett informellt regelverk att förhålla sig till när de skapade ersättningssystemet.

## 6.2 Vunnen kunskap

Framtagandet av ersättningssystemet har inneburit ett mycket omfattande arbete, en delprocess har resulterat i ett omfattande projekt som har involverat många aktörer. Utifrån de omröstningar som har skett i KF och KS ser vi att det har funnits en större politisk vilja att skapa ett ersättningssystem för LOV:s införande. Hur de politiska aktörerna har agerat demonstrerar att den ideologiska synen på huruvida man skall sträva efter en välfärdsstat eller välfärdssamhälle inte endast finns på nationell nivå utan även på lokal nivå. Detsamma gäller inställningen om marknader kan bidra med en ökad kvalitet och effektivisering av välfärdssverksamheter. Likt den nationella nivån har politiska aktörer i Göteborg som förknippas med högern på den politiska skalan ansett att marknader bidrar med lösningar inom flera problem som finns inom välfärdssverksamheter. Däremot har de politiska aktörer som förknippas med vänster på den politiska skalan inte delat denna uppfattning i samma grad utan snarare uppfattat marknadslösningar inom välfärden som ett problem.

Trots att detta har varit en lokal process har det funnits en yttre nationell påverkan i form av ett informellt "regelverk" som uttryckts sig i vägledande dokumenten som olika institutioner författat. Denna observation var möjlig att göra genom att vi valde att följa ANT:s utgångspunkter om att det är väsentligt att studera kontakten materiella entiteter haft med mänskliga aktörer (Floricel et al, 2014). Andra observationer som kunde göras genom att studera de materiella entiteterna var varför den ursprungliga tidsplanen för ersättningssystemets inramningsprocess inte kunde följas och varför dess slutkonstruktion inte överensstämde med vad som tidigare beslutats i KF. Granskningen av IT-stödets upphandlingsprocess bidrog därmed med en förståelse till det stora inflytandet IT-stödet hade över ersättningssystemets framtagande och varför framtagandet blev mer komplicerat än planerat. Detta överensstämmer med ANT:s resonemang om att materiella entiteter har ett stort inflytande i nätverk och kan därmed orsaka att processer och handlingar blir svårare att genomföra (Floricel et al, 2014).

I och med klivet Göteborg har tagit mot ökad valfrihet i hemtjänsten har ännu en kommun anslutit sig till den växande skaran av kommuner som har infört LOV i någon av dess verksamheter. Att LOV införs i hemtjänsten i Göteborg är ett ytterligare ett tecken på NPM:s påverkan på den offentliga sektorn. En offentlig sektor där marknader och dess mekanismer

spelar en större roll med att tillgodose medborgarnas välfärdsbehov. De vägledande dokumenten visar att institutioner på nationell nivå har kapacitet och styrka att vägleda utformningen av hemtjänstens ersättningssystem i Göteborg. Detta antyder att de har kunnat påverka också andra kommuner som infört marknadsinspirerade reformer i samma anda.

Den kvasimarknad som hemtjänsten ska utspela sig på i Göteborg är i väsentlig mån påverkad av det ersättningssystem som har etablerats. Eftersom vi endast studerat själva processen med att ta fram ersättningssystemet kan vi inte avgöra huruvida det system som är på plats idag är av bra eller dålig. Däremot kan vi konstatera att ett ersättningssystem är nödvändigt för att skapa och bevara en offentlig marknad. För att andra utförare än kommunen skall bli lockade att bedriva en välfärdsverksamhet behöver det finnas ett ersättningssystem som finansierar utförarna. Kommuner har alltid en stabil inkomst genom skatteintäkter, en sådan stabil finansiering saknar flera andra utförare och är därmed beroende av att ett lämpligt ersättningssystem utvecklas. För att framtida offentliga marknader skall bli lyckade reformer behöver därför marknadsskapare utveckla ett lämpligt ersättningssystem. Den bakomliggande tanken med marknadiseringen är att det skall bidra med en ökad effektivisering och en ökning av kvalitén. Det finns även en tilltro till att marknadisering ska innebära mer valfrihet, mer makt till brukarna och en ökad mångfald hos serviceaktörerna (Ek Österberg & Meltzer, 2018). Det återstår att se om ersättningssystemet som etablerats i Göteborg kan attrahera välfärdsaktörer och skapa en effektiv konkurrenssituation där marknaden och dess aktörer frodas.

### 6.3 Förslag till vidare forskning

Eftersom denna uppsats berört ett område som är relativt sparsamt forskat kring ser vi gärna ytterligare studier inom detta område. Har andra kommuner agerat på liknande sätt som Göteborg med en stark inramningsaktör som ensam hållit i taktpinnen eller har mer inklusiva nätverk präglat arbetet? En uppföljningsstudie inom ett par år för att se över just Göteborgs ersättningssystem utveckling och utvärdering av dess styrkor och svagheter skulle också vara mycket intressant.



## Referenser

### Tidningsartiklar

Höglund, J. (2014, 28 november). Moderaterna: Wannholt utesluts. *Göteborgs Posten*.

Tillgänglig: <http://www.gp.se/nyheter/g%C3%B6teborg/moderaterna-wannholt-utesluts-1.263176>

### Lagar

SFS 2008:962. *Lag om valfrihetssystem*. Stockholm: Finansdepartementet.

### Nämndhandlingar från Göteborgs kommun

Följ länken nedan och välj relevant nämnd och år för att hitta angivna handlingar. Vi har angett upphovsmannen till handlingarna enligt den nämnd de ligger under i databasen, exempelvis kommunstyrelsen för handling 2.1.16.

Länk till databas: [http://goteborg.se/wps/portal/start/kommun-o-politik/handlingar-och-protokoll/namndhandlingar/valj-namnd-ar/!ut/p/z1/hY49D4lwGIR\\_DWvfUj7aunUwRDDGSbCLQVILCaWkVJv468XRRONtI3sudyChATm1j0G3frBTO67-LPNLSgocl2lcFSdOscjK4-7At3FFEqj\\_AXKN8Q8JDCXI4WpQ6AzCiJCMMsI4ZzRIPOf0vS-ma8I0SKduyimH7m691Xs\\_L5sIRziEgLS1eISosybC3yq9XTw0nyTMpnnuVS1efHrraw!!/dz/d5/L2dBISEvZ0FBIS9nQSEh/](http://goteborg.se/wps/portal/start/kommun-o-politik/handlingar-och-protokoll/namndhandlingar/valj-namnd-ar/!ut/p/z1/hY49D4lwGIR_DWvfUj7aunUwRDDGSbCLQVILCaWkVJv468XRRONtI3sudyChATm1j0G3frBTO67-LPNLSgocl2lcFSdOscjK4-7At3FFEqj_AXKN8Q8JDCXI4WpQ6AzCiJCMMsI4ZzRIPOf0vS-ma8I0SKduyimH7m691Xs_L5sIRziEgLS1eISosybC3yq9XTw0nyTMpnnuVS1efHrraw!!/dz/d5/L2dBISEvZ0FBIS9nQSEh/)

Kommunfullmäktige. (2016). Sammanträde 2016-12-08. *Protokollnr 11*. Göteborg: Göteborgs Stad.

Kommunfullmäktige. (2017). Sammanträde 2017-06-15. *Protokollnr 6*. Göteborg: Göteborgs Stad.

Kommunfullmäktige. (2017). Sammanträde 2017-09-14. *Protokollnr 8*. Göteborg: Göteborgs Stad.

Kommunstyrelsen. (2016). Sammanträde 2016-10-24. *Handling 2.1.16 Valfrihetssystem enligt LOV inom hemtjänsten - Organisation för att teckna samt följa upp kontrakt och ekonomisk ersättningsmodell*. Göteborg: Göteborgs Stad.

Kommunstyrelsen. (2016). Sammanträde 2016-12-14. *Handling 2.2.5 Valfrihetssystem enligt LOV inom hemtjänsten - Remittera förslag till förfrågningsunderlag*. Göteborg: Göteborgs Stad.

Kommunstyrelsen. (2016). Sammanträde 2016-06-01. *Handling 2.2.1 Valfrihetssystem enligt LOV inom hemtjänsten, organisation och ekonomi*. Göteborg: Göteborgs Stad.

Kommunstyrelsen. (2017). Sammanträde 2017-05-31. *Handling 2.1.11 Valfrihetssystem enligt LOV inom hemtjänsten - Förslag till förfrågningsunderlag samt följdändringar inför införandet*. Göteborg: Göteborgs Stad.

Kommunstyrelsen. (2017). Sammanträde 2017-05-17. *Handling 2.1.2 Valfrihetssystem enligt LOV inom hemtjänsten - Förslag till förfrågningsunderlag samt följdändringar inför införandet*. Göteborg: Göteborgs Stad.

Kommunstyrelsen. (2015). Sammanträde 2015-12-16. *Protokollnr 35*. Göteborg: Göteborgs Stad.

Kommunstyrelsen. (2016). Sammanträde 2016-08-17. *Protokollnr 22*. Göteborg: Göteborgs Stad.

Kommunstyrelsen. (2016). Sammanträde 2016-11-23. *Protokollnr 35*. Göteborg: Göteborgs Stad.

Kommunstyrelsen. (2016). Sammanträde 2016-12-14. *Protokollnr 38*. Göteborg: Göteborgs Stad.

Kommunstyrelsen (2017). Sammanträde 2017-05-31. *Protokollnr 19*. Göteborg: Göteborgs Stad.

Kommunstyrelsen (2017). Sammanträde 2017-08-23. *Protokollnr 23*. Göteborg: Göteborgs Stad.

## Tryckta källor

Andersson, K., & Kvist, E. (2015). The neoliberal turn and the marketization of care: The transformation of eldercare in Sweden. *European Journal of Women's Studies*, 22(3), pp.274–287. doi: 0.1177/1350506814544912.

Anell, A. (2015). *Primärvårdens funktion, organisation och ekonomi - en litteraturöversikt: Rapport till utredningen En nationell samordnare för effektivare resursutnyttjande inom hälso- och sjukvården (S 2013:4)*. Lund: Lunds Universitet.

Barlett, W, Propper, C, Wilson, D & Le Grand, Julian. (1994). *Quasi-markets in the welfare state*. Bradford: Emerald Group Publishing Limited.

Berlin, J., & Kastberg, G. (2011). *Styrning av hälso- och sjukvård*. Malmö: Liber AB.

Blomqvist P. (2016 ). NPM i välfärdsstaten: hotas universalismen?. *Statsvetenskaplig tidskrift*, 18(1) 39-67.

Brunsson, N. (2010). *Marknadens Makt*, Stockholm: SNS Förlag.

Brunsson, N. (2015). Riksbankens jubileumsfond & Att organisera marknader. *Att organisera marknader : slutrapport från ett forskningsprogram*, Göteborg ; Stockholm: Riksbankens jubileumsfond i samarbete med Makadam.

Bryman, A., & Bell, E. (2011). *Företagsekonomiska Forskningsmetoder*, 2. Rev. Uppl, Stockholm: Liber.

Burström, B., Burström, K., Nilsson, G., Tomson, G., Whitehead, M., Winblad, U., Burström. (2017). Equity aspects of the Primary Health Care Choice Reform in Sweden - a scoping review. *International Journal For Equity In Health*, Vol.(16).

Çalışkan, K., & Callon, M. (2010). Economization, part 2: a research programme for the study of markets. *Economy and Society*, 39(1), pp.1–32.

Callon, M. (1998). An Essay on Framing and Overflowing: Economic Externalities Revisited by Sociology. *The Sociological Review*, 46(1\_suppl), pp.244–269.

Callon, M. (1999). Actor-Network Theory—The Market Test. *The Sociological Review*, 47(1\_suppl), pp.181–195.

- Christensen T., Lægreid P., Roness P.G. & Røvik K.A. (2005). *Organisationsteori för offentlig sektor*. Malmö: Liber Ekonomi.
- Denscombe, M. (2000). *Forskningshandboken – för småskaliga forskningsprojekt inom samhällsvetenskaperna*. Buckingham och Philadelphia. Studentlitteratur.
- Ek Österberg, E. (2016). *Marknadsidéer i själva verket: Trafikverket och den renodlade beställarrollen*. Huddinge: Södertörns högskola.
- Ek Österberg, E., & Meltzer, (2018). *Marknadiseringens kostnader på kommunal nivå* (KFI-rapport nr 145). Göteborg: Kommunforskning i västsverige.
- Esaiasson, P., Gilljam, M., Oscarsson, H., & Wängnerud, L. (2012). *Metodpraktikan: konsten att studera samhälle, individ och marknad*, 4. rev. Uppl., Norstedts juridik, Stockholm.
- Fenwick, T., & Edwards, R. (2011). Introduction: Reclaiming and Renewing Actor Network Theory for Educational Research. *Educational Philosophy and Theory*, 43(1), pp.1 - 13. doi: 10.1111/j.1469-5812.2010.00667.x
- Fejes, A., & Thornberg, R. (2015). *Handbok i Kvalitativ Analys*. 2. Rev. Uppl, Stockholm, Liber.
- Finansdepartementet. (2014). *Goda år på ålderns höst? ESO-rapport om konkurrens i äldreomsorgen*. Stockholm: Finansdepartementet.
- Florice, S., Bonneau, C., Aubry, M., & Sergi, V., (2014). Extending project management research: Insights from social theories. *International Journal of Project Management*, 32(7), pp.1091–1107.
- Forssell, A., & Norén, L. (2013). Kunden i kundvalsmodellen. Om konstitueringen av en kund i primärvården. *Offentlig Förvaltning. Scandinavian Journal Of Public Administration*, 16(2), pp.25–43.
- Granovetter, M. (1985). Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness. *American Journal of Sociology*, 91(3), pp.481–510.
- Gunnemark, K. (2008). Ting och minnen i kulturarvskontext. *Ljussgården, Meddelande från Etnologiska institutionen, Nätverksetnologi* (21), 65–85. Göteborgs universitet: Tryckkopia AB.

Hallin, B. & Siverbo, S. (2001). *Jakten på den goda styrningen: en kunskapsöversikt kring styrning och organisation inom hälso- och sjukvården*, Göteborg: Centrum för hälso- och sjukvårdsanalys.

Göteborgs Stad. (2017). 2017-09-25. *Förfrågningsunderlag - Hemtjänst, Göteborgs Stad (LOV) 17/2*. Göteborg: Göteborgs Stad.

Göteborgs Stad. (2016). *Utredning gällande avgränsningar, krav samt ekonomisk ersättning – valfrihetssystem enligt LOV, hemtjänst*. Göteborg: Göteborgs Stad.

Göteborgs Stad. (okänt år) *Göteborgs Kommunfullmäktige 2014–2018*. Göteborg: Göteborgs Stad.

Hartman, L. (2011). & Studieförbundet Näringsliv och samhälle. *Konkurrensens konsekvenser: vad händer med svensk välfärd*. 2. uppl., Stockholm: SNS förlag.

Hallin, B., Kastberg, G. & Brorström, B. (2001). Anpassning och tillpassning - en studie av förändrad styrning och effektivitet inom hälso- och sjukvården. *Kommunal och politik*, 5(4), pp. 63–89.

Jacobsen, D.I. & Andersson, S. (2005). *Organisationsförändringar och förändringsledarskap*, Lund: Studentlitteratur.

Jacobsson, F. (2007). *Monetära ersättningsprinciper i hälso- och sjukvård*. Linköping: Linköpings Universitet.

Johansson, V. & Lindgren, L. (2013). *Uppdrag offentlig granskning*. Studentlitteratur: Lund.

Kammarkollegiet. (2011). *Utformande av förfrågningsunderlag för upphandling enligt LOV*. Stockholm. Upphandlingsmyndigheten.

Kastberg, G. (2002). *Offentliga marknader – regler och marknadsskapare. Kommunal Ekonomi och politik* 6(4), pp.27–44.

Kastberg, G. (2005). *Kundvalsmodeller. Kundvalsmodeller. En studie av marknadsskapare och skapade marknader i kommuner och landsting*. (Doctoral Studies in Business Administration): Göteborgs Universitet.

- Kastberg, G. & Siverbo, S. (2007). Activity-based financing of health care—experiences from Sweden. *International Journal of Health Planning and Management*, 22(1), pp.25–44.
- Kastberg, G. (2014). Framing shared services: Accounting, control and overflows: Accounting, control and overflows. *Critical Perspectives on Accounting*, 25(8), pp.743–756.
- Kotler, P., Wong, V., Saunders, J., & Armstrong, G. (2005). *Principles of Marketing*. Harlow: Pearson Education Limited.
- Latour, B. (2005). *Reassembling the Social: An Introduction to Actor-Network-Theory*. New York: Oxford University Press Inc.
- Le Grand, J. & Bartlett, W. (1993). *Quasi-markets and social policy*, London: Macmillan.
- Moberg, L. (2017). Marketization in Swedish Eldercare: Implications for Users, Professionals, and the State. *Digital Comprehensive Summaries of Uppsala Dissertations from the Faculty of Social Sciences*, 142. 48 pp. Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis.
- Norén, L. (2003). *Valfrihet till varje pris: om design av kundvalsmarknader inom skola och omsorg*, Göteborg: BAS
- Rosenström, M. (2014). *Att skapa en marknad: marknad och politisk styrning i symbios?*, Stockholm: Stockholm School of Economics.
- Sundin E. & Tillmar M. (2008). *Kvinnors företagande i och genom offentlig sektor: Möjlighetsexploatering eller självexploatering? I: Lundström A. & E. Sundin (red.), Perspektiv på förnyelse och entreprenörskap i offentlig verksamhet. FSF 2008:1. Örebro: Forum för Småföretagsforskning, 225–243.*
- SKL. (2009). *Val av ersättningsmodell och beräkning av ersättningsnivå*. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting.
- SKL. (2007). *Utveckling av ersättningssystem inom hälso- och sjukvård - En översikt av tillämpning, erfarenheter och utvecklingslinjer*. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting.

SKL. (2005). *Resursfördelning och ersättningsmodeller inom hälso- och sjukvården. eller...Pengar, en del av ledning och styrning!* Sveriges Kommuner och Landsting.

Stadsledningskontoret. (2014). *Förändrat arbetssätt och styrsystem inom hemtjänsten för att utveckla Göteborgsmodellen för ökat självbestämmande.* Göteborg: Göteborgs Stad.

Stadsledningskontoret. (2013). *Utredning om förutsättningar för ett eventuellt införande av valfrihetssystem enligt LOV inom Göteborgs Stad.* Göteborg: Göteborgs Stad.

Vamstad, J. (2016). Exit, Voice and Indifference: Older people as consumers of Swedish home care services. *Ageing & Society*, 36(10), pp 2163-2181.

Yttermyr, O. (2013). *Varför blev det (bara) en? En studie av en offentlig marknad i förändring.* (Doctoral Studies in Arts and Science, 575). Linköping: Linköpings Universitet.

Williamson, O.E. (1975). *Markets and hierarchies: analysis and antitrust implications : a study in the economics of internal organization.* New York: Free Press.

## Webbsidor

Göteborgs Stad. (okänt år). *Stadsdelsnämnder.* Hämtad 2018-05-06 från:

[http://goteborg.se/wps/portal/start/kommun-o-politik/kommunfakta/stadsdelsnamnder!/ut/p/z1/hY5NC4JAFEV\\_jdt5z8aPqZ0tjFTSINJmEyrTKDiOqDXQr8-WQdHdXe65cIBDAbwvH60s51b3Zbf0C\\_eumR0d2dYOMN2tQ9yf4iw8xEnqnxHyfwBfZvyRACEC3laKmFoRJEhtl60cSj3fcSlj1H0LBH1FmQQ-ipsYxUju4-LVzPMwbSy00BhDpNayE6TWysJvl0ZPMxSfJAYgeCYiD15vy91L/dz/d5/L2dBISEvZ0FBIS9nQSEhL](http://goteborg.se/wps/portal/start/kommun-o-politik/kommunfakta/stadsdelsnamnder!/ut/p/z1/hY5NC4JAFEV_jdt5z8aPqZ0tjFTSINJmEyrTKDiOqDXQr8-WQdHdXe65cIBDAbwvH60s51b3Zbf0C_eumR0d2dYOMN2tQ9yf4iw8xEnqnxHyfwBfZvyRACEC3laKmFoRJEhtl60cSj3fcSlj1H0LBH1FmQQ-ipsYxUju4-LVzPMwbSy00BhDpNayE6TWysJvl0ZPMxSfJAYgeCYiD15vy91L/dz/d5/L2dBISEvZ0FBIS9nQSEhL)

Oxford. (2014). *A Supplementary Dictionary of Transport Studies.* Hämtad 2018-03-05 från <http://www.oxfordreference.com.ezproxy.ub.gu.se/view/10.1093/acref/9780191765094.001.0001/acref-9780191765094?btog=chap&hide=true&pageSize=10&skipEditions=true&sort=titlesort&source=%2F10.1093%2Facref%2F9780191765094.001.0001%2Facref-9780191765094>

SKL. (2017) *Kommuner och valfrihetssystem april 2017*. Hämtad 2018-02-28 från:  
<https://skl.se/demokratiledningstyrning/driftformervalfrihet/valfrihetssystemersattningssystem/socialomsorg/valfrihetssystemikommunerbeslutslaget2017.13726.html>

SKL. (2015). *Vad innebär det att leda fullmäktiges arbete?* Hämtad 2018-04-12 från  
<https://skl.se/demokratiledningstyrning/politiskstyrningfortroendevalda/fullmaktigestyrelse/rochnamnder/fullmaktigeuppdragochutveckling/stodtillfullmaktigesarbete.1615.html>

Upphandlingsmyndigheten. (2018). *Överprövning av en upphandling*. Hämtad 2018-05-24  
från <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/upphandla/om-upphandlingsreglerna/overprovning/overprovning-av-en-upphandling/>



## Bilagor

### Bilaga 1

#### Stadsdelsnämnderna i Göteborg

Angered

Askim-Frölunda-Högsbo

Centrum

Lundby

Majorna-Linné

Norra Hisingen

Västra Göteborg

Västra Hisingen

Örgryte-Härlanda

Östra Göteborg



Källa: (KS. 2016. *Handling 2.2.5*).

## Bilaga 2

### **Antal ledamöter i kommunstyrelsen**

Socialdemokraterna 4

Moderaterna 3

Miljöpartiet 1

Liberalerna 1

Vänsterpartiet 1

Kristdemokraterna 1

Sverigedemokraterna 1

Martin Wannholt

Källa: (Göteborgs Stad, okänt år. *Göteborgs Kommunfullmäktige 2014–2018*)

## Bilaga 3

### **Antal ledamöter i kommunfullmäktige**

Socialdemokraterna 20

Moderaterna 20

Miljöpartiet 9

Vänsterpartiet 8

Liberalerna 7

Sverigedemokraterna 6

Vägvalet 5

Feministiskt initiativ 3

Kristdemokraterna 3

Källa: (Göteborgs Stad, okänt år. *Göteborgs Kommunfullmäktige 2014-2018*)