

LOV = valfrihet för alla?

Om platsrelaterade utmaningar i att organisera, styra och verka i kundvalssystem

Lena Högberg & Birgitta Sköld, IEI, LiU

CKS kommundag 2020 i Norrköping

”Utmaningar för stad och land: En interaktiv dag om samverkan”

LOV – förutsättningar

- **LOV – Lag om valfrihetssystem (2008:862), infördes 2009**
- **Syfte: ökad valfrihet för brukaren, stimulera till kvalitet mha konkurrens**
- **Valfrihet för användaren kräver en mångfald av utförare med olika tjänsteutbud**

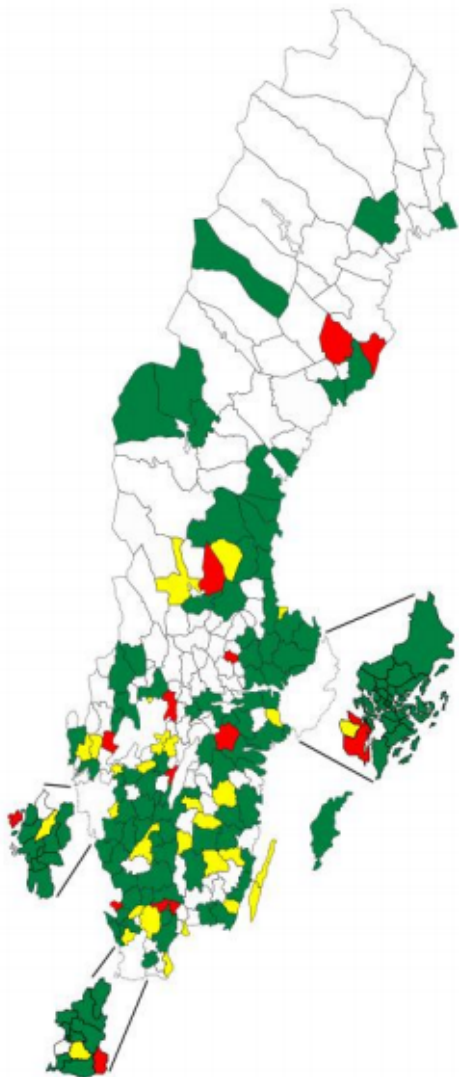
- **Kommunen reglerar med hjälp av förfrågningsunderlag och avtal**
- **Kundval = brukaren väljer bland de utförare som kommunen auktoriserat**
- **Utförare kan inte säga nej till brukare som valt dem (kapacitetstak tillämpas i vissa kommuner)**

Förutsättningar för kundvalssystem - varierar stort

- **Kommunal autonomi medför stor variation i kommunernas sätt att organisera kundvalssystemet**
 - Geografisk indelning tillämpas ofta för att underlätta för mindre utförare att avgränsa sina tjänster till valda områden (antalet områden liksom storleken skiljer sig åt)
 - Ersättningen till utförarna i olika områden skiljer sig åt
 - Egenregins roll och organisation skiljer sig åt
 - Ickevalsalternativets utformning skiljer sig åt (egenregin, turordning, basansvar enligt LOU)
- **Utförarna väljer var de vill vara aktiva (bortsett från egenregin)**

Kundvalsmarknader – utmaningar för samverkan

- **Alla som uppfyller kraven i förfrågningsunderlaget har rätt att erhålla auktorisation – utförare av olika slag:**
 - **Kommunal egenregi; konkurrerar med bredd (alla tjänster utom tillägg), stabilitet och erfarenhet, ej vinstdrivande, kan inte välja bort områden eller tjänster**
 - **Privat utförare; nationell aktör med stor organisation, konkurrerar med stabilitet och erfarenhet liksom att vara ett "alternativ" till kommunen**
 - **Privata utförare; lokal aktör med liten organisation, konkurrerar med flexibilitet och kontinuitet, ibland nisch (tex språk), närhet till brukaren**
- **Kommunen spelar flera roller: myndighet, beställare, uppföljare, utförare, konkurrent, backup...**



LOV införandet i landet över tid

	2010	2012	2014	2015	2016	2017	2018	2019
LOV i drift	45	129	153	157	162	161	160	162
Beslut att införa	72	42	25	19	14	11	7	7
Inget LOV *	173	119	109	111	108	108	109	107
Avslutat LOV			3	3	6	10	14	14

Befolkningen över 80 år ökar kraftigt

- Andelen av befolkningen över 80 år har fördubblats sedan 1974
- Ökningen är störst i mycket avlägsna landsbygdskommuner
- År 2017 var andelen personer över 80 år
 - ✓ 7,7 % i mycket avlägsna landsbygdskommuner
 - ✓ 3,9% i storstadsregioner
- Antalet personer över 80 år beräknas fördubblas i storstäderna fram till år 2040

(Konjunkturrådet 2019)

LOV i Östergötlands kommuner

- Linköping; kundval sedan 2008, LOV sedan 2009
- Motala; kundval enligt LOV sedan 2010
- Söderköping; kundval enligt LOV sedan 2015
- Norrköping; kundval enligt LOV sedan 2018

- Kinda; förfrågningsunderlag finns sen 2011 men inga privata utförare
- Finspång; avbrutit LOV (2012-2018)
- Boxholm, Mjölby, Vadstena, Ödeshög; utreder LOV
- Ydre, Valdemarsvik, Åtvidaberg; beslut om att inte tillämpa LOV



Utmaningar med avseende på plats - erfarenheter från pågående studie

Erfarenheter från en kundvalsmarknad för hemtjänst



- ”[Kundval] inom hemtjänsten innebär att alla hemtjänsttagare kan välja mellan kommunal hemtjänst eller hemtjänst från någon godkänd privat utförare.”

Mål:

- Ge den enskilde mer inflytande över sin hemtjänst
- Skapa förutsättningar för mindre företag att verka
- Ge personal fler arbetsgivare att välja mellan

Politiskt perspektiv

- ”Vi vill visa att vi förstår att det kostar mer och vill ge förutsättningar för att vara även på landsbygden”.
- ”Vissa kommuner har, vad jag har förstätt, tagit bort det, utifrån att det faktiskt inte i genomsnitt är längre transporttid i ytterområdena än vad det är i stan på grund av att det är så mycket trafik och ... beroende på hur man tar sig fram ... Ja, men ta en bil genom stan i rusningstid, det tar ju hur lång tid som helst. ... Vi diskuterade det, 'är det relevant ... att ha mer ute i ytterområdena?' ... och vi landade ändå i det, politiskt, att, ja, det vill vi markera att det vill vi. Men det hjälpte inte så mycket ändå, för ... företagen tog inte dem [ytterområden] i alla fall.”

(Kommunalråd, representant för majoriteten, ansvarig nämnd)

Dilemman stad—land, **exempel 1**

- 1. Stort intresse från potentiella utförare inför start**
 - Få utförare intresserade av ”ytterområden”, desto fler av centrala delar
- 2. En utförare som ändå valde ett ytterområde fick brukare som valde dem och som var nöjda**
 - Utföraren påpekade problem med ojämlikheter i ersättningsmodellen stad/ytterområde men fick inget gehör
- 3. Kommunen avbröt kontraktet med utföraren pga ekonomiska problem**
- 4. Kommunens utförare tvingades med kort varsel att ta hand om alla brukare och blev sen den enda utföraren i ytterområdet**
- 5. Besvikna brukare som saknar valmöjligheter**

Dilemman stad—land, **exempel 2**

1. En annan privat utförare satsar som enda alternativ till kommunen på ett annat ytterområde utanför centrum och väljs av ett antal brukare
2. Med tiden inser utföraren att ju *fler* brukare som väljer verksamheten desto *sämre* blir kostnadstäckningen
3. Utföraren lämnar ytterområdet och fokuserar på centrala delar
4. Kommunens utförare måste ta över alla brukare och blir ensam utförare kvar, med besvikna brukare som följd

"Vi var ju verksamma i [ytterområde] men det var inte hållbart för ju mer vi växte där, desto mer ohållbart blev det. Det tog vi upp med kommunen, men de var väldigt arroganta gentemot den grejen. De sa "jo, du behöver bara växa mer". Jag sa "ju mer jag växer, desto mer ser jag fallgropar och problem. Det går inte." (Chef, privat utförare av hemtjänst)

Utförarperspektiv (privat)

”Vi har ju avgränsningar så att man inte åker över hela [länet] och utför hemtjänst, för det är omöjligt. ... Och den frågan hade kommit upp, om den [möjligheten till avgränsning geografiskt] ska kvarstå eller ska tas bort.

Och det tycker jag absolut. För att överleva här i stan så måste den finnas kvar ... Det går inte att åka ut, långt ut på [ytterområdet] och ... Det finns inte ekonomi i det, då kan vi stänga ner. Det är omöjligt.

... Vi har ju fått lite förfrågningar från [ytterområdet] ... utav anhöriga, och då kommer ju den här frågan ”Men varför är ni inte här?” Nej, men vi har inte möjlighet att köra de milen, för det är ingen ersättning. Det ska ingå i timersättningen som är lite mer när det är landsbygden, men det går inte ihop sig.

Och sen är det ju säkerheten för vår personal. Jag har själv kört ut till [ytterområdet] mitt på natten, till exempel, i snöstorm. Det är inte rimligt. Det är också en arbetsmiljöfråga, tycker jag.”

(Chef, privat utförare av hemtjänst)

Utförarperspektiv (kommunens egenregi)

”Nu försvann en utförare. Och det är klart, då var det 26 personer som blev drabbade. Och på ett visst område ute i [ytterområdet], där finns ju nu ingen annan privat utförare att välja. Och det är klart att då ... Det blir ju väldigt tråkigt för de här personerna som har valt. Och det är klart, sänt sprider sig lite och man blir o... vad ska man säga, lite osäker på om ... 'Jaha, törs man välja någon ny privat? Tänk om den försvinner eller vad som händer.' Det kommunala är ju ändå lite tryggare.”

”Och det är ju lite tråkigt med att man inte kan erbjuda det på alla ställen. Så kan jag känna. Att det inte alltid är ... samma förutsättningar beroende på var man bor. Sänt är lite synd.”

(Chef, kommunal utförare av hemtjänst)

Myndighetsperspektiv

”Det var ju nyligen en utförare som slutade att utföra insatser i ett ytterområde. Och de som då fick byta tillbaka till kommunen var ju väldigt missnöjda med det och ville ju väldigt gärna ha kvar den utföraren men de efterfrågade ju också ett val att kunna välja någon annan. Och där fanns ju inget val.”

Intervjuare: Vet ni varför de lade ner där?

”Men det finns ingen ekonomisk vinning. Det är långa resvägar och de tycker inte att ersättningen håller där.”

(Chef, kommunens myndighetsutövningseenhet)

2020: Ett låst läge för mer valfrihet i ytterområden

- *Inga* privata utförare för hemtjänsttagare i ytterområden att välja mellan, större valmöjlighet för de som bor i staden
- Utförare ser inte att den ekonomiska ersättningen för ytterområden täcker de kostnader som verksamhet där medför
- Biståndsbedömarna får önskemål från brukare som vill ha valmöjligheter men kan inget göra i ytterområden
- Politiker i opposition beklagar bristen på mångfald – men majoriteten är i nuläget inte beredd att ändra ersättningsnivåerna

Andra perspektiv - och tänkbara lösningar?

Konkurrensverket: "Viktigt att skapa tydlig koppling mellan kostnad, prestation och ersättning"

- Säkerställ en tydlig koppling mellan ersättning, kostnader och levererad kvalitet för att skapa incitament för ökad kvalitet och kundnöjdhet
- Ersättningen bör vara **högre** för utförare i glesbygden än i tätorten p.g.a. högre kostnader
 - ✓ Annars risk att de äldre inte får valmöjligheten
 - ✓ Annars risk att utförare enbart vänder sig till brukare med låga kostnader istället för att konkurrera om kvalitet och kundnöjdhet

(Konkurrensverket 2012:3)

Konkurrensverkets förslag på åtgärder för att öka etableringen av privata utförare i exempelvis kommundelar och glesbygd

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

(Konkurrensverket, 2013:1)

Jönköpings kommun – liknande erfarenheter men andra lösningar

”Det finns stora skillnader när det gäller utbudet av utförare beroende på var den enskilde bor. Enligt det politiska beslutet omfattar fritt val-systemet hela kommunen men de flesta utförare har valt att bara vara verksamma i tätortsområdena. Det innebär att det i praktiken inte finns någon faktisk valmöjlighet i övriga områden.

De kommunala hemtjänstgrupperna i kommunens ytterområden måste därför förhålla sig till fritt val-systemet, och det förfrågningsunderlag som är grunden, trots att det inte finns någon annan utförare som är verksam där.”

- › **Slutsats: Avskilj landsbygd från LOV eller höj ersättningen**

Prissättning för hemtjänst – privata utförare för utförd tid från och med 2019-03-01.
Än 2019:36

Ordinarie hemtjänst, omvårdnad och service	
	Ersättning, kr/timme
Tätort	414,15
Villaområde	432,55
Landsbygd	514,85

Ersättningsmodell med 25 % landsbygdstillägg infördes 2019

(i en jämförbar kommun i Östergötland var landsbygdstillägget 2 % 2019)

(”LOV Hemtjänst 2.0”,
Jönköpings kommun 2019)

Ulrika Hemtjänst AB (1993-2016)

- Två eldsjälur, fd. kommunanställda
- Först ut att lämna in anbud om att driva hemtjänst i privat regi på entreprenad (tidigt 1990-tal, långt innan LOV)
- LOU – upphandling av servicehuset, kontrakt för 7 år i taget

”Oftast har det inte varit någon annan som lagt anbud på verksamheten här nere men ibland har det kommit ett annat anbud men vi har som sagt drivit detta i 21 år och har ett väl fungerande samarbete med kommunen och de äldre som bor hos oss känner oss utan och innan”
- Hemtjänst enligt LOV som komplement till basansvar (2008-2016)
- Ulrikas största arbetsgivare: 10 anställda, 10 boende, 10 hemtjänsttagare (2014)

Hemtjänsten i Ulrika tre år senare...

”Leanlink vill slippa utföra hemtjänsten på vissa orter på landsbygden. Ersättningen täcker inte kostnaderna, hävdar man.” ([Corren.se, 2019-11-28](#))

- Enligt Leanlink täcker inte den ersättning de får från äldre nämnden de kostnader som hemtjänstverksamheten har
- Anledningarna är långa restider, kostnadsdrivande nattbemanning och dyra omkostnader för bilar

De kommundelar som omfattas är Ulrika, Vreta Kloster, Åkerbo och Bestorp

Diskussion

Diskussionsfrågor

- Hur är hemtjänsten organiserad på landsbygden i era kommuner? Finns möjlighet att välja utförare och efterfrågas det av hemtjänsttagare?
- Skiljer sig förutsättningarna för hemtjänst mellan stad och landsbygd? Ex avseende hemtjänsttagarnas behov eller situationen för utförandet
- Är hemtjänsten på landsbygden särskilt kostnadsdrivande? Är ersättningen anpassad efter kostnaderna?
- Vilka utmaningar ser ni avseende er hemtjänst på landsbygden? Hur planerar ni att möta framtidens behov?
- (Hur) skulle samverkan mellan utförare, alternativt mellan kommuner, kunna förbättra situationen?

Vidare läsning om kundval, organisering och hemtjänst (mm.)

- Andersson, L. (2010) När strävan efter samsyn blir en kamp: meningsskapande och meningsgivande i mångtydiga sammanhang. *Institutionen för ekonomisk och industriell utveckling*. Linköpings universitet.
- Andersson, L. (2012) Organisering för samordning och samsyn: En studie av Kindas kärntrupp för rehabiliteringssamverkan kring äldre. *FoU-rapport*. Linköping: FoU Centrum för vård, omsorg och socialt arbete.
- Konkurrensverket (2012) "Kvalitetshöjande konkurrens i valfrihetssystem – vad krävs?" Konkurrensverkets rapportserie 2012:3
- Konkurrensverket (2013) "Kommunernas valfrihetssystem - med fokus på hemtjänst", Konkurrensverkets rapportserie 2013:1
- Högberg, L., Sköld, B. & Tillmar, M. (2018) "Kontroll eller förtroende? En balansgång på offentliga marknader. *Organisation och samhälle*, nr 2-2018.
- Högberg, L., Sköld, B. & Tillmar, M. (2018) Contextualising the coevolution of (dis)trust and control – a longitudinal case study of a public market. *Journal of Trust Research*: 1-28.
- Sköld, B. (2015) Vad hände? Kvinnors företagande och de strukturella villkoren - En studie i spåren av den offentliga sektorns omvandling. *Institutionen för ekonomisk och industriell utveckling*. Linköpings universitet.

liu.se