



2012:15

# Lagen om valfrihetssystem

Hur påverkar den kostnader och effektivitet i kommunerna?





MISSIV

DATUM  
2012-03-26  
ERT DATUM  
2011-05-26

DIARIENR  
2011/151-5  
ER BETECKNING  
S2011/5391/FST  
(delvis)

Regeringen  
Socialdepartementet  
103 33 Stockholm

**Uppdrag att undersöka vilken betydelse införandet av lagen om valfrihetssystem (LOV) har för utvecklingen av kostnader och effektivitet i kommunernas verksamheter**

Regeringen gav i maj 2011 Statskontoret i uppdrag att undersöka vilken betydelse införandet av lagen om valfrihetssystem (LOV) har för utvecklingen av kostnader och effektivitet i kommunernas verksamheter. Den 15 september 2011 lämnade Statskontoret en delredovisning i form av en promemoria. I promemorian inventerade Statskontoret underlag och prövade metodupplägg för att undersöka betydelsen av att tillämpa LOV.

Statskontoret överlämnar härmed slutrapporten *Lagen om valfrihetssystem. Hur påverkar den kostnader och effektivitet i kommunerna?* (2012:15).

Generaldirektör Yvonne Gustafsson har beslutat i detta ärende. Utredningschef Anna Pauloff och utredare Rebecca Hort, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Yvonne Gustafsson

Rebecca Hort

## Innehåll

|          |  |           |
|----------|--|-----------|
|          | <b>Sammanfattning</b>                                      | <b>7</b>  |
| <b>1</b> | <b>Uppdraget</b>   | <b>13</b> |
| 1.1      | Bakgrund till LOV  | 13        |
| 1.1.1    | Motiv och syften   | 13        |
| 1.1.2    | Myndigheternas arbete med LOV                              | 14        |
| 1.2      | Genomförande   | 15        |
| 1.2.1    | Metodologiska begränsningar                                | 16        |
| 1.2.2    | Fyra delstudier  | 17        |
| 1.2.3    | Urval  | 19        |
| 1.3      | Samråd och kvalitetssäkring                                | 21        |
| <b>2</b> | <b>Tillämpning och omfattning av LOV</b>                   | <b>23</b> |
| 2.1      | Tjänster som omfattas av LOV                               | 23        |
| 2.2      | Processen för att tillämpa LOV                             | 24        |
| 2.3      | Tillämpning och omfattning                                 | 25        |
| 2.4      | Andra former av offentligt stöd för servicetjänster        | 26        |
| <b>3</b> | <b>Kommunernas motiv och erfarenheter</b>                  | <b>29</b> |
| 3.1      | Motiven för och emot LOV                                   | 30        |
| 3.1.1    | Motiv för att tillämpa LOV                                 | 30        |
| 3.1.2    | Motiv för att inte tillämpa LOV                            | 32        |
| 3.2      | Processen med att tillämpa LOV                             | 34        |
| 3.2.1    | Beviljade insatser får ökad betydelse                      | 37        |
| 3.3      | Effekter av LOV  | 37        |
| 3.3.1    | Förutsättningarna att välja skiljer sig                    | 37        |
| 3.3.2    | Ökade administrativa kostnader                             | 39        |
| 3.3.3    | Ökad efterfrågan   | 39        |
| 3.4      | Sammanfattande iakttagelser                                | 40        |
| <b>4</b> | <b>Kvantitativ analys av utvecklingen i LOV-kommunerna</b> | <b>43</b> |
| 4.1      | Studiens upplägg   | 43        |
| 4.1.1    | Produktivitet istället för effektivitet                    | 45        |
| 4.1.2    | Data   | 45        |
| 4.1.3    | Kontrollvariabler  | 46        |
| 4.2      | Kostnadsutvecklingen                                       | 46        |
| 4.2.1    | Kostnadsmått   | 46        |
| 4.2.2    | Resultat från sambandsanalyser gällande kostnader          | 48        |
| 4.2.3    | Andra studier  | 48        |
| 4.3      | Kvalitetsutvecklingen                                      | 49        |
| 4.3.1    | Kvalitetsbegreppet   | 49        |
| 4.3.2    | Resultat från sambandsanalyser gällande kvalitet           | 53        |
| 4.4      | Produktivitet  | 54        |
| 4.4.1    | Resultat från sambandsanalyser gällande produktivitet      | 56        |
| 4.4      | Sammanfattande iakttagelser                                | 56        |

|                |  |           |
|----------------|--|-----------|
| <b>5</b>       | <b>Ersättningen till utförarna</b>                     | <b>58</b> |
| 5.1            | Riktlinjer   | 58        |
| 5.2            | Ersättningsbeloppen i LOV-kommunerna                   | 60        |
| 5.2.1          | Grund för ersättning                                   | 60        |
| 5.2.2          | Differentierade taxor                                  | 61        |
| 5.2.3          | Privata utförare och egen regi                         | 63        |
| 5.2.4          | Erfarenhet av konkurrens                               | 65        |
| 5.2.5          | Högre belopp i glesbygd                                | 66        |
| 5.3            | Enskilda kommuners ersättningsmodeller                 | 67        |
| 5.3.1          | Underlag för ersättningen                              | 67        |
| 5.3.2          | Ersättning baserad på utförd eller beviljad tid        | 69        |
| 5.3.3          | Ersättningsbelopp                                      | 70        |
| 5.3.4          | Glesbygdstillägg                                       | 72        |
| 5.4            | Sammanfattande iakttagelser                            | 73        |
| <b>6</b>       | <b>Analys och bedömningar</b>                          | <b>76</b> |
| 6.1            | På kort sikt   | 76        |
| 6.1.1          | En omställning   | 76        |
| 6.1.2          | Högre kostnader  | 77        |
| 6.1.3          | Mer nöjda brukare                                      | 78        |
| 6.1.4          | LOV tillämpas mindre i glesbygd                        | 78        |
| 6.1.5          | Oklart om LOV leder till ökad effektivitet             | 78        |
| 6.2            | På lång sikt   | 79        |
| 6.2.1          | Kvalitetssäkringen läggs över på brukarna              | 79        |
| 6.2.2          | LOV ökar förutsättningarna för bättre kostnadskontroll | 80        |
| 6.2.3          | LOV skapar incitament att följa upp verksamheten       | 80        |
| 6.2.4          | Omställningen tar tid                                  | 81        |
|                | <b>Referenser</b>                                      | <b>84</b> |
| <br>           |  |           |
| <b>Bilagor</b> |  |           |
| 1              | Uppdraget  | 88        |
| 2              | Kvantitativ analys på nationell nivå                   | 92        |
| 3              | LOV- och icke LOV-kommuner                             | 104       |

## Sammanfattning

Den 1 januari 2009 trädde lagen om valfrihetssystem (LOV) i kraft. Statskontoret har haft i uppdrag av regeringen att undersöka vilken betydelse införandet av lagen har för utvecklingen av kostnader och effektivitet i kommunernas verksamhet.

### **LOV – ett valfrihetssystem som kommunerna kan välja att tillämpa**

LOV ska underlätta för kommuner att öka valfriheten för brukare. Kommunen beslutar om enskilda personer är i behov av insatser i form av till exempel hemtjänst. I ett valfrihetssystem enligt LOV väljer inte kommunen utförare. Det valet överläts till de personer som beviljats insatsen, det vill säga brukarna. Leverantörerna konkurrerar alltså i ett LOV-system om brukarna på marknaden och inte med priset om marknaden, vilket oftast är fallet då LOU tillämpas. Om brukarna inte är nöjda med insatsens eller tjänstens kvalitet har de möjlighet att välja en ny utförare. På så vis ska kvaliteten främjas när LOV tillämpas.

LOV kan tillämpas för att upphandla tjänster inom bland annat omsorgs- och stödverksamheten för äldre och för personer med funktionsnedsättning samt för hälso- och sjukvårdstjänster. Sedan den 1 januari 2010 är det obligatoriskt för alla landsting och regioner att ha ett valfrihetssystem enligt LOV i primärvården. För kommunerna är det däremot än så länge frivilligt att tillämpa lagen inom socialtjänstens område. Regeringen anser emellertid att tvingande lagstiftning bör övervägas om inte alla kommuner i landet senast år 2014 beslutat om att införa valfrihet för den enskilde enligt LOV.

Antalet kommuner som tillämpar valfrihetssystem enligt LOV har successivt blivit fler. SKLs sammanställning från september 2011 visar att 94 kommuner hade ett LOV-system i drift och ytterligare 69 kommuner hade beslutat om att införa ett valfrihetssystem enligt LOV. I första hand har kommunerna valt att låta hemtjänstens insatser omfattas av LOV.

De flesta kommuner saknar ännu djupare eller längre tids erfarenhet av att tillämpa LOV. Många kommunföreträdare har ännu inte sett vilka möjligheter och problem som följer av att tillämpa ett valfrihetssystem enligt LOV. LOV innebär en stor omställning inte minst för de kommuner som inte har någon större erfarenhet sedan tidigare av kundvalssystem eller av entreprenadupphandling. Kommuner som väljer att tillämpa LOV behöver anpassa sin organisation och styrning till de förändrade krav som följer av ett valfrihetssystem enligt LOV. Hit hör till exempel att anpassa verksamheten i egen regi till de ekonomiska villkor som externa utförare erbjuds av

kommunen. Statskontoret menar att även om det går att fastställa en tidpunkt från vilken en enskild kommun tillämpar LOV så ska tillämpningen av LOV ses som en process där kommunerna successivt arbetar för att svara upp mot de krav som följer med LOV.

### **Genomförandet av uppdraget**

I detta uppdrag har Statskontoret kombinerat kvantitativa ansatser med mer renodlade kvalitativa inslag. Undersökningen har genomförts med stöd av fyra delstudier. Dessa studier ligger till grund för en samlad analys och bedömning av hur LOV påverkat kommunernas verksamhet. Delstudierna består av:

- En experimentstudie med kontrollgrupp.
- Två fallstudieundersökningar.
- En studie av ersättningsbeloppen.

I experimentstudien analyserar vi huruvida tillämpningen av LOV haft effekt på kostnader, kvalitet och produktivitet i kommunernas verksamhet. Vi jämför kommuner som tillämpar LOV med kommuner som valt att inte tillämpa LOV. Jämförelserna görs i olika experiment- och kontrollgrupper för att ha ett bättre underlag för att pröva om de samband vi får fram, eller brist på samband, kan antas vara säkra.

Statskontoret har inte funnit ett lämpligt sätt att operationalisera begreppet effektivitet och har i stället valt att studera produktiviteten. Vi har valt följande variabler när vi studerat betydelsen av LOV för kostnads-, kvalitets- och produktivitetsutveckling:

- bruttokostnaderna för hemtjänst,
- brukarnas nöjdhet (NKI) med hemtjänsten,
- antalet fallskador bland äldre,
- styckkostnaderna för hemtjänsten.

I den ena fallstudieundersökningen studerar vi betydelsen av LOV för kommunernas arbete med att effektivisera verksamheten. I den andra fallstudieundersökningen följer vi upp kommunernas arbete med att ta fram ersättningsystem och att fastställa ersättningsbelopp. I den sista delstudien undersöker vi ersättningsbeloppen.

### **Mer nöjda brukare**

Insatser inom socialtjänsten ska vara av god kvalitet. Den konkurrens som LOV antas ge upphov till mellan omsorgs- och vårdgivare förväntas garantera tjänsternas kvalitet. Kvalitet är emellertid svårt att definiera och än svårare att mäta. Statskontoret har i den kvantitativa analysen mätt kvaliteten i den kommunala verksamheten som kundnöjdhet i hemtjänsten och antalet fallskador bland äldre. Resultaten från analysen visar att de äldre har

blivit mer nöjda över tid med hemtjänsten i kommuner som har ett valfrihetssystem enligt LOV. Den ökade nöjdheten kan vara ett uttryck för att hemtjänstens kvalitet ökat i dessa kommuner. Den kan också vara ett uttryck för att brukarna uppskattar möjligheten att välja utförare.

### **Kvalitetssäkringen läggs över på brukarna**

Kommunens roll vid entreprenadupphandling enligt LOU består i att välja utförare i egenskap av beställare. Denna uppgift överförs med LOV till brukaren som väljer bland olika utförare. I ett valfrihetssystem enligt LOV har kommunen i uppgift att fastställa kvalitetskrav i de förfrågningsunderlag som kommunen upprättar. Samtidigt förväntas brukarna svara för en viktig del av kvalitetsprovningen genom sitt val av utförare. Genom denna uppgift tar brukarna över en del av den kvalitetssäkring som kommunen tidigare ansvarat för.

Det är inte bara LOV som skapar grund för mer kontakt mellan brukare och utförare. Många av de företag som ingår i kommunernas LOV-system säljer också sina tjänster på den privata tjänstemarknaden, som växt fram med stöd av rut-avdragen. Med en ökande privat tjänstemarknad blir det vanligare att äldre innan de beviljas biståndsinsatser anlitar samma företag som utför hemtjänstinsatser men då i egenskap av kunder. Även så kallad för- enklad biståndshandläggning förändrar brukarnas kontakter med utförarna. Sådan handläggning innebär ofta att biståndshandläggaren, åtminstone inledningsvis, får en mindre framträdande roll och att utföraren i stället får en viktigare roll gentemot brukaren.

Det finns alltså andra faktorer vid sidan av LOV som bidrar till att skapa ett annat kontaktmönster mellan brukare och utförare samt en annan ansvarsfördelning mellan brukare och biståndshandläggare. Statskontoret menar att det är viktigt att i detta sammanhang tydliggöra att biståndsansatser med stöd av socialtjänstlagen beviljas genom myndighetsbeslut där biståndshandläggaren beslutar om enskilda individers behov av insatser.

### **LOV skapar incitament att följa upp verksamheten**

Den tid som utförarna ägnar åt brukarna följs i högre utsträckning än tidigare upp genom kommunernas ersättningssystem. Kommunerna har gjort sporadiska uppföljningar medan mer systematiska uppföljningar tidigare saknats. Den studie som Socialstyrelsen genomförde för några år visade att en stor del av den tid som kommunerna bedömt behövdes för att utföra beviljade individuella insatser inte utfördes. Socialstyrelsen ansåg att skillnaden var anmärkningsvärd ur rättssäkerhets- och kvalitetssynpunkt.

Statskontoret menar att de ersättningssystem som kommunerna tillämpar inom LOV förstärker drivkrafterna för att skapa en mer systematisk uppföljning. De ersättningssystem som införts i många kommuner kan också bidra till att komma till rätta med de problem som Socialstyrelsen uppmärksam-

mat. När kommunerna i högre utsträckning följer upp den utförda tiden ökar kunskapen om hur mycket tid som kommer enskilda individer till del. Detta förutsätter dock att uppföljning görs på individnivå.

Ersättningssystemen som kommunerna utformar skapar ofta incitament för att de insatser eller timmar som kommunen beviljar också utförs. Det gör att biståndsansökningarna får ett allt större genomslag på hemtjänstens kostnader. Statskontoret menar att detta leder till att biståndsbedömarnas beslut får en allt mer strategisk roll. Ökade krav ställs därför på kommunen att hålla biståndsbesluten aktuella och realistiska. I många kommuner har det funnits en allmän medvetenhet om att utförd tid inte motsvarar beviljad tid men det har saknats närmare kunskap om hur relationen ser ut och vad som förklarar skillnaden.

### **Stor spridning i ersättningsbeloppen**

Statskontorets undersökning visar att det finns en stor spridning i de ersättningsbelopp som avser hemtjänstens insatser. Det finns variationer när det gäller ersättningsmodellerna och taxestrukturen. Två tredjedelar av de 92 kommuner som studerats ersätter utförd tid medan en fjärdedel av kommunerna ersätter för beviljad tid. Drygt hälften av kommunerna skiljer på taxor för tätort respektive landsbygd. Vidare har nästan hälften av kommunerna en högre taxa för omsorg än för service medan cirka en fjärdedel av kommunerna valt att likställa omsorgs- och servicetaxorna.

Omsorgstaxan i tätort ligger i genomsnitt på 338 kronor per timme medan servicetaxan ligger på 303 kronor per timme. Dessa belopp gäller privata utförare medan den genomsnittliga ersättningen till verksamheten i den egna regionen ligger något lägre. Taxorna för landsort ligger för motsvarande tjänster högre än i tätort. Skillnaderna i ersättningsbelopp är överlag stora mellan olika kommuner. Det gäller bland annat tätortstaxorna för omsorg utförd av privata utförare där det skiljer från 253 kronor per timme till 437 kronor per timme mellan lägsta och högsta belopp.

### **Högre kostnader**

LOV skapar, till skillnad från LOU, inte någon priskonkurrens mellan utförarna, vilket skulle kunna pressa priserna. Statskontorets kvantitativa analyser ger heller inte några belägg för att kostnaderna skulle dämpas av LOV. Om något finns det tecken på att kostnaderna ökar något mer i kommuner som infört valfrihetssystem enligt LOV, även om själva kostnadsnivån är lägre i LOV- än i icke LOV-kommuner både år 2006 och 2010. De högre kostnadsökningarna som vi finner med LOV skulle kunna förklaras med de nya arbetsuppgifter och den ökade administration som LOV ger upphov till, bland annat i form av ökad uppföljning och kontroll.

De prestationsbaserade ersättningarna som tillämpas inom hemtjänsten kan också vara kostnadsdrivande, enligt Statskontoret. Ersättningen till utförarna



baseras oftast antingen på timkostnad eller på kostnad per insats. Beroende på hur biståndsbesluten utformas kan det finnas ett utrymme för brukare och utförare att närmare bestämma över själva innehållet i insatsen. Det kan också finnas ett visst utrymme för utförarna och brukarna att även påverka hur omfattande insatserna ska vara. Med prestationsbaserade ersättningar skapas incitament hos utförarna att maximera antalet utförda timmar eller insatser.

### **LOV ökar förutsättningarna för bättre kostnadskontroll**

I arbetet med att införa ett valfrihetssystem enligt LOV har kommunerna i regel ägnat mycket tid åt att se över de ekonomiska villkoren för verksamheter som omfattas av LOV. En viktig del i det förberedande arbetet har också varit att komma fram till bra ersättningsmodeller och att fastställa rimliga nivåer för ersättningsbeloppen. En annan del i arbetet har varit att få fram uppgifter om kostnaderna för att driva verksamheten i egen regi. Arbetet med att identifiera och följa upp kostnaderna har ökat förvaltningens kunskap om den egna verksamhetens innehåll och lett till ökad insikt om vilka faktorer som påverkar de egna kostnaderna i framför allt hemtjänsten. Statskontoret menar att LOV ökar förutsättningarna för kommunerna att få bättre kontroll över kostnadsutvecklingen.

### **Oklart om LOV leder till ökad effektivitet**

Statskontorets undersökning visar att det framför allt är andra faktorer än LOV som påverkar effektivitetsutvecklingen i kommunerna. Resultaten från analyserna av kostnadsutvecklingen visar på vissa kostnadsdrivande samband men de är svaga. I kombination med iakttagelser från fallstudierna finns det skäl att tro att LOV kan leda till ökade kostnader till följd av att de administrativa uppgifterna ökar. Samtidigt har LOV ökat kommunernas medvetenhet och kunskap om kostnaderna för i första hand hemtjänstens insatser. Den kunskapen kan leda till att resurserna används mer ändamålsenligt.

Resultaten från analyserna av kvalitetsutvecklingen visar på starkare samband. I kommuner som tillämpar valfrihetssystem enligt LOV har brukarna blivit nöjdare över tid med hemtjänsten, till skillnad från i kommuner som inte tillämpar LOV. Detta samband är starkare än det vi fått fram när det gäller vilken betydelse LOV har för kostnadsutvecklingen. Statskontoret anser emellertid inte att skillnaderna är tillräckligt stora för att resultaten från kvalitetsanalysen ska bedömas väga tyngre än resultatet från kostnadsanalysen i en samlad bedömning av effektiviteten. Analysen av produktivitetsutvecklingen ger för övrigt inget stöd för att det skulle vara några skillnader i detta avseende som har att göra med tillämpningen av LOV.

Statskontoret ser emellertid en risk för att resurserna inte utnyttjas effektivt med LOV redan i skedet då kommunerna förbereder för att införa LOV. Om inte kommunerna noggrant prövar förutsättningarna för att låta LOV om-

fatta enskilda tjänster kan tillämpningen av LOV stanna vid att kommunernas kostnader ökar utan att den reella valfriheten för brukarna ökar. Det blir till exempel konsekvensen av om det saknas intresse eller möjlighet bland lämpliga utförare av att etablera sig på LOV-marknaden eller bland brukarna av att välja bland LOV-utförare i kommunen.

### **Inget behov av ytterligare reglering**

Sammantaget leder resultatet från Statskontorets undersökning fram till att det ännu dröjer innan man kan förvänta sig att se några tydliga effekter av vilken betydelse LOV har för utvecklingen av kostnader, kvalitet och effektivitet i den kommunala verksamheten. Statskontoret anser därför att det finns skäl att avvakta utvecklingen och erfarenheterna av att tillämpa valfrihetssystem enligt LOV innan ytterligare regleringar övervägs. Detta gäller inte minst mot bakgrund av att regeringens ambition om att allt fler kommuner ska tillämpa valfrihetssystem enligt LOV hittills har infriats. Och det gäller även mot bakgrund av att det tar några år innan tydliga effekter av LOV kan utläsas.

# 1 Uppdraget

Den 1 januari 2009 trädde lagen (2008:962) om valfrihetssystem i kraft. Statskontoret har haft i uppdrag av regeringen att utifrån befintliga metoder och tillgång till data undersöka vilken betydelse införandet av lagen har för kostnader och effektivitet i kommunernas verksamheter. Såväl den omställningsprocess som kommunerna genomgått som utvecklingen i ett längre perspektiv ska beaktas. I uppdraget ingår även att belysa eventuella skillnader utifrån kommunstorlek och de olika förutsättningar som gäller för kommuner i glesbygd och i storstadsområden. Av uppdraget framgår att regeringen anser att alla kommuner i landet senast år 2014 bör ha beslutat om valfrihet för den enskilde enligt LOV. I annat fall bör, enligt regeringen, tvingande lagstiftning övervägas. Uppdraget återges i sin helhet i bilaga 1.

Uppdraget har varit indelat i två faser. Statskontoret lämnade en delredovisning till regeringen den 15 september 2011.<sup>1</sup> I den promemoria som lämnades vid delredovisningen prövades olika tillvägagångssätt för att genomföra uppdraget. Denna rapport behandlar framför allt resultaten av vår undersökning och tar endast kortfattat upp områden vi tidigare behandlat i promemorian.

## 1.1 Bakgrund till LOV

Lagen om valfrihetssystem (LOV) är ett alternativ till lagen (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU) och kan från och med januari 2009 tillämpas för att upphandla tjänster inom bland annat omsorgs- och stödverksamheten för äldre och för personer med funktionsnedsättning samt för hälso- och sjukvårdstjänster. Sedan den 1 januari 2010 är det obligatoriskt för alla landsting och regioner att ha ett valfrihetssystem enligt LOV i primärvården. Denna del av LOV har bland annat följts upp av Konkurrensverket som haft regeringens uppdrag att från konkurrenssynpunkt följa och utvärdera landstingens införande av valfrihetssystem i primärvården. För kommunerna är det däremot än så länge frivilligt att tillämpa lagen inom socialtjänstens område.

### 1.1.1 Motiv och syften

Syftet med LOV är att öka valmöjligheterna för brukarna med förhoppningen att därigenom öka kvalitet och effektivitet genom att konkurrens uppstår mellan utförare av service och omvårdnadstjänster. ”Ett av syftena

---

<sup>1</sup>Statskontoret (2011a).

med valfrihetssystemet är att skapa en mångfald av utförare som den enskilde kan välja mellan, vilket i sin tur leder till konkurrens och förbättrad kvalitet till nytta för den enskilde.”<sup>2</sup> Införandet av LOV motiverades med att det är ”... en del av strävandet mot att sätta brukaren i fokus, maktförskjutning från politiker och tjänstemän till medborgare, ökad valfrihet och ökat inflytande, fler utövare och ökad mångfald. Genom det ökade brukarinflytandet ökar också kvaliteten på tjänsterna.”<sup>3</sup>

Ytterligare ett skäl till att LOV infördes rörde rättsläget. Före LOV trädde i kraft tillämpade enskilda kommuner egna kundvalsmodeller. Det var dock oklart hur dessa modeller förhöll sig till upphandlingslagstiftningen.<sup>4</sup> Möjligheten för medborgarna att välja leverantör av kommunala tjänster har under lång tid också sett mycket olika ut i olika delar av landet. Nacka kommun har tillämpat en valfrihetsmodell inom stora delar av den kommunala verksamheten sedan början av 1990-talet. År 2006 hade totalt 27 kommuner helt eller delvis infört någon form av kundval för hemtjänstinsatser, varav hälften i Stockholms län. Ytterligare 24 kommuner planerade att införa ett system med kundval. Samtidigt var det nära 80 procent av Sveriges kommuner som inte hade några privata utförare inom hemtjänsten.<sup>5</sup>

LOV betraktas som ett alternativ till upphandling enligt LOU, som ofta kräver stora resurser, både vid utformningen av förfrågningsunderlaget och vid bedömningen av anbudena.<sup>6</sup> LOU kräver också stora resurser hos utförarna varför lagstiftningen visat sig gynna större utförare.

Ytterligare ett syfte med LOV är att underlätta för privata entreprenörer att etablera sig på vård- och omsorgsmarknaden.<sup>7</sup> Regeringen menar att de krav som ställs på leverantörerna inte bör vara högre i ett valfrihetssystem än vid en traditionell upphandling enligt LOU.<sup>8</sup> Regeringen anser vidare att en mångfald av vårdgivare inspirerar till innovativa lösningar samt förbättrad produktivitet och effektivitet. Detta skapar enligt regeringen goda förutsättningar för ökad valfrihet.<sup>9</sup>

### **1.1.2 Myndigheternas arbete med LOV**

Flera myndigheter har regeringens uppdrag att ur olika perspektiv följa upp och utvärdera tillämpningen av LOV. Kammarkollegiet har en central roll genom att svara för driften av en nationell webbplats för valfrihetssystem

---

<sup>2</sup> Regeringens proposition 2008/09:29, s. 62.

<sup>3</sup> Regeringens proposition 2008/09:29, s. 54.

<sup>4</sup> Regeringens proposition 2008/09:29; Konkurrensverket (2009).

<sup>5</sup> Konkurrensverket (2007).

<sup>6</sup> SKL (2009a).

<sup>7</sup> Tillväxtverket och Tillväxtanalys (2011).

<sup>8</sup> Regeringens proposition 2008/09:29, s. 62.

<sup>9</sup> Regeringens proposition 2008/09:29, s. 39.

och utarbeta vägledningar som stöd för kommunerna i tillämpningen av LOV.

Socialstyrelsen studerar vilket genomslag LOV haft i den kommunala verksamheten. Det görs genom uppföljningar av vilka kommuner som faktiskt tillämpar LOV, vilka som fattat ett principiellt beslut om att införa valfrihetssystem enligt LOV men ännu inte har något system i drift och vilka som fattat beslut om att inte tillämpa LOV. Socialstyrelsen har också i uppgift att stimulera fler kommuner att införa valfrihetssystem i enlighet med LOV. Totalt har regeringen avsatt drygt 300 miljoner kronor i stimulansbidrag för Socialstyrelsen att fördela till kommunerna för att utreda, förebereda och utveckla valfrihetssystem. 2 miljoner kronor är det maximala bidragsbeloppet per kommun, enligt regeringens direktiv.<sup>10</sup> Socialstyrelsen har för närvarande regeringens uppdrag att utreda om det förekommer några systematiska skillnader i kvalitet i vård och omsorg om äldre som bedrivs av offentliga respektive enskilda utförare.

Myndigheten för vårdanalys har till uppgift att ur ett patient-, brukar- och medborgarperspektiv följa upp och analysera verksamheter och förhållanden inom bland annat gränssnittet mellan vård och omsorg.

Konkurrensverket är tillsynsmyndighet för LOV och har för närvarande ett uppdrag av regeringen att utvärdera konkurrensförhållandena i kommunernas valfrihetssystem som bedrivs enligt LOV.

Tillväxtverket och Tillväxtanalys har uppgifter och uppdrag som knyter an till LOV. Tillväxtverket har bland annat drivit ett program för att utveckla entreprenörskap och företagande inom vård och omsorg med syfte att stimulera fler aktörer inom sektorn och öka mångfalden inom området.

Vid sidan om det arbete som utförs av de statliga myndigheterna bedriver Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) ett omfattande arbetet med LOV. SKL tar fram vägledningsmaterial, gör sammanställningar och publicerar rapporter som behandlar frågor om LOV. Dessutom arrangerar SKL möten för att informera om och skapa intresse för LOV runt om i landet.

## **1.2 Genomförande**

Uppdraget har varit indelat i två faser. Under arbetets första fas, som redovisats i en promemoria, har vi prövat olika tillvägagångssätt för att undersöka vilken betydelse lagen om valfrihetssystem har för utvecklingen av kostnader och effektivitet.<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> Socialstyrelsen (2010).

<sup>11</sup> Statskontoret (2011a).

### 1.2.1 Metodologiska begränsningar

I promemorian har vi behandlat de kostnadsuppgifter och annat underlag som finns tillgängligt samt vilka metoder vi bedömt relevanta att tillämpa. Vi har vidare tagit upp några metodologiska begränsningar, definierat centrala begrepp och redovisat de avgränsningar vi valt att arbeta med. I den här rapporten, som behandlar resultaten av vår undersökning, sammanfattas i punktform de områden vi behandlat i den tidigare publicerade promemorian.

- Kostnadsuppgifter för enskilda kommuner sammanställda på nationell nivå ligger på en allt för aggregerad nivå för att kunna användas för mer ingående analyser. Kostnadsuppgifterna avser till exempel äldreomsorgen i sin helhet, samtidigt som LOV i de flesta kommuner endast omfattar delar av äldreomsorgen, nämligen hemtjänsten.
- Innehållet i de tjänster som omfattas av LOV förändras i viss mån kontinuerligt. Även om tjänsterna benämns på samma sätt, kan innehållet ha förändrats på ett sätt som påverkat kostnadsutvecklingen. Olika begrepp kan också avse samma tjänster. Kommunerna använder till exempel antingen begreppet hemtjänst eller hemvård för service och omvårdnadsinsatser i eget boende. I hemvård inkluderas även hälso- och sjukvårdsinsatser.
- Det är svårt att renodla effekter av LOV från andra faktorer och åtgärder som också påverkar den kommunala verksamhetens utveckling.
- LOV trädde i kraft 1 januari 2009. Då hade flera kommuner redan genomfört de förändringar eller åtminstone inlett ett förändringsarbete som LOV har för avsikt att stimulera. År 2009 är därför ingen given tidpunkt som gör det möjligt att på ett enkelt sätt jämföra förändringar före och efter införandet av LOV.
- Inledningsvis prövade vi att i de kvantitativa analyserna operationalisera effektivitet som beviljningsgrad inom hemtjänsten. Senare bedömde vi dock att måttet inte på ett tillfredsställande sätt fångar upp begreppet effektivitet. Vi kommer i de kvantitativa analyserna istället att studera styckkostnaderna som ett mått på produktiviteten i hemtjänsten. Den sammanvägda bedömningen av effektivitetsutvecklingen kommer att utgå från resultaten av de kvantitativa analyserna av kostnader och kvalitet samt fallstudierna.

## 1.2.2 Fyra delstudier

Ingen enskild metod kan belysa vilken betydelse LOV har för utvecklingen av kostnader och effektivitet eller produktivitet i kommunernas verksamhet. Det gäller framför allt effektivitetsutvecklingen, eftersom själva begreppet effektivitet är mångskiftande och rymmer en rad olika aspekter. Men även att följa upp kostnadsutvecklingen är problematisk. Dessutom är det väl tidigt att följa upp effekter av en förändring som för många kommuner inte går längre tillbaka i tiden än ett eller ett par år. Till detta kommer svårigheter att knyta de förändringar som kan avläsas i kommunerna till just tillämpningen av LOV.

Vi har använt följande modell för att analysera vilken betydelse LOV haft för utvecklingen av de verksamheter som omfattas av LOV i kommunerna samt den omställningsprocess som kommunerna genomgått och hur LOV påverkar kommunerna i ett längre perspektiv.

**Figur 1.1** LOV:s effektkedja



Vi har undersökt vilka motiv kommunerna angett för att tillämpa LOV. Dessutom har vi undersökt vilka frågor företrädare för den kommunala förvaltningen ansett varit mest framträdande i förberedelsearbetet (processen). Vidare har vi undersökt vilken betydelse och vilka effekter LOV haft i relation till andra faktorer i kommunernas arbete med att styra kostnadsutvecklingen och att effektivisera verksamheten. Med effekter avses de resultat som LOV bidragit till att skapa när det gäller den kommunala verksamhetens kostnads- och kvalitetsutveckling. Vi har även undersökt vilka motiv kommunerna fört fram för att avstå från att tillämpa LOV och om dessa motiv har haft bäring på kostnads- eller kvalitetsaspekter. Med andra ord har vi inte bara sökt efter renodlade effekter på kostnads- och effektivitetsutvecklingen utan även behandlat tidigare faser i den process som vi antar att LOV givit upphov till.

Undersökningen har genomförts med stöd av fyra delstudier, som tar fasta på olika delar i LOV:s effektkedja. Vi kombinerar kvantitativa ansatser med mer renodlat kvalitativa inslag, nämligen genom att i undersökningen inkludera:

- en experimentstudie med kontrollgrupp (kapitel 4),
- en studie av ersättningsbeloppen (avsnitt 5.2),
- två uppsättningar fallstudier (kapitel 3 och avsnitt 5.3).

Dessa studier belyser var och en olika aspekter av hur LOV påverkar den kommunala verksamheten. De ligger också till grund för en samlad analys av hur LOV påverkar kommunernas verksamhet. Nedanstående tabell visar vilka aspekter de enskilda delstudierna behandlar samt vilka metoder och vilket underlag vi använt i de enskilda studierna.

**Tabell 1.1 Metodupplägg**

| Delstudie |          |   | Kostnader & effektivitet | Ersättnings-system | Tätort & glesbygd |
|-----------|----------|---|--------------------------|--------------------|-------------------|
| 1         | Metod    | Experimentstudie med kontrollgrupp  | X                        |                    | X                 |
|           | Underlag | Kostnadsvariabler<br>Effektivitetsvariabler<br>Kvalitetsvariabler                 |                          |                    |                   |
| 2         | Metod    | Totalundersökning av ersättningsbeloppen  |                          | X                  | X                 |
|           | Underlag | Uppgifter från SKL:s genomgång av förfrågningsunderlag och kommunspecifika källor |                          |                    |                   |
| 3         | Metod    | Fallstudier av LOV- och icke LOV-kommuner   | X                        | X                  | X                 |
|           | Underlag | Intervjuer<br>Dokument  |                          |                    |                   |
| 4         | Metod    | Fallstudier av kommunernas ersättningsmodeller                                    | X                        | X                  | X                 |
|           | Underlag | Intervjuer<br>Telefonenkäter<br>Dokument  |                          |                    |                   |

Experimentstudien (nr 1) har varit inriktad på kommuner som valt att tillämpa respektive inte tillämpa LOV. Med hjälp av denna studie har vi utifrån kvantitativa data analyserat kostnads- och effektivitetsutvecklingen i kommunerna. Vi väljer att beskriva denna studie som en experimentstudie, men i själva verket är det fråga om en så kallad kvasiexperimentell studie med icke-ekvivalenta kontroll- och experimentgrupper. I ett klassiskt experiment är det slumpen som avgör i vilken grupp kommunerna hamnar. I vårt fall har kommunerna valt om de vill tillämpa LOV och därmed styrt om de tillhör experiment- eller kontrollgruppen.

Vi undersöker i experimentstudien om och i så fall i vilken utsträckning LOV påverkar den kommunala verksamhetens utfall i form av kostnader, kvalitet och produktivitet. Det är viktigt att vara medveten om att utfallet också påverkas av många andra faktorer när resultaten från denna delstudie



tolkas. Vilka dessa faktorer är och hur de påverkar utfallet ingår inte i vårt uppdrag att analysera. Resultatet från delstudien redovisas i kapitel 4.

Totalundersökningen (nr 2) av de ersättningsbelopp som kommunerna fastställer inom LOV ger en beskrivning av ersättningsnivåer och på vilka grunder ersättningen betalas ut. Resultatet från delstudien redovisas i avsnitt 5.2.

Fallstudierna har gett möjlighet att länka samman olika aspekter som tas upp i de enskilda studierna: kostnader, produktivitet, kvalitet, effektivitet, ersättningssystem och tätorts- och glesbygdsproblematik. Här har vi närmare kunnat studera betydelsen av LOV för arbetet med att förbättra och effektivisera verksamheten som kommunerna bedriver. I den första fallstudieundersökningen (nr 3) har vi haft möjlighet att genom intervjuer med kommunala företrädare bedöma om och på vilket sätt det arbete kommunerna bedriver med att effektivisera verksamheten är en följd av LOV eller inte. Resultatet från denna delstudie redovisas i kapitel 3.

Den andra fallstudieundersökningen (nr 4) är avgränsad till kommunernas arbete med att ta fram ersättningssystem, som är en stor del av förberedelsearbetet när ett valfrihetssystem enligt LOV ska tillämpas. Slutligen har vi kunnat undersöka hur kommunerna i sina ersättningsmodeller hanterat eventuell glesbygdsproblematik. Resultatet från denna delstudie redovisas i avsnitt 5.3.

Två av delstudierna (2 och 4) tar fasta på ersättningssystemen och ersättningsbeloppen, eftersom de har viktiga funktioner som styrinstrument. De andra delstudierna (1 och 3) tar fasta på olika led i den effektkedja som vi undersöker om LOV åstadkommit.

### **1.2.3 Urval**

I den tredje delstudien ingår följande kommuner: Kristinehamn, Krokoms, Malmö, Umeå, Uppsala och Västerås. Flera kriterier har använts vid urvalet. För det första har vi velat ha en spridning i urvalet av kommuner som kan beskrivas som kommuner i glesbygd respektive i storstadsmiljö. Denna spridning har vi valt att mäta genom befolkningstäthet.

För det andra har vi velat ha en spridning i urvalet av kommuner när det gäller beslutsläge och erfarenhet av att ha ett valfrihetssystem enligt LOV. Detta har varit särskilt angeläget i experimentstudien. SKL har med jämna intervall kartlagt och på sin webbplats publicerat uppgifter om kommunernas beslutsläge när det gäller förhållningssättet till LOV.

Vi har utifrån SKL:s kartläggningar skapat tre kluster där kommunerna sorterats i olika beslutslägen (kommunernas beslutslägen redovisas i tabell 2.1). Tillsammans med uppgifter om befolkningstäthet i respektive kommun har följande kluster utgjort grund för våra val av fallstudiekommuner:

- kommuner som redan sedan våren 2010 tillämpar LOV (45 kommuner)
- kommuner som inte tillämpar LOV (106 kommuner)
- kommuner som ändrat inställning till LOV på annat sätt än genom att först fatta beslut om att tillämpa LOV för att sedan tillämpa ett valfrihetssystem enligt LOV (13 kommuner).

Till det första klustret hör 45 kommuner som hade ett system enligt LOV i drift i mars 2010, enligt den kartläggning SKL genomfört. Samtidigt finns i denna grupp ett stort antal kommuner som redan innan LOV trädde i kraft, hade konkurrensutsatt äldre- eller handikappomsorgen i betydande omfattning med stöd av till exempel LOU. Dessa kommuner upphandlar i högre utsträckning sina tjänster på den privata marknaden, vilket det finns uppgifter om på nationell nivå. Hit hör bland annat flera kommuner i Stockholmsområdet. De effekter av konkurrensutsättning som kan avläsas i dessa kommuner kan med större sannolikhet hänföras till LOU än till LOV. Vi har sorterat bort sex kommuner, alla utom en i Stockholmsområdet, som redan innan LOV trädde i kraft noterar relativt höga värden för andelen konkurrensutsatt verksamhet. På så sätt har vi velat skapa större förutsättningar för att de effekter vi noterar har ett samband med LOV snarare än med tidigare konkurrensutsättning i form av framför allt LOU-upphandlingar.

Det andra klustret består av de 106 kommuner som enligt SKL:s kartläggning valt att inte tillämpa LOV. Till denna grupp räknas kommuner (28 kommuner) som fram till april 2011 fattat ett aktivt beslut att inte tillämpa LOV och kommuner (78 kommuner) som inte sökt statliga stimulansbidrag via Socialstyrelsen. Drygt hälften av dessa kommuner har relativt låg befolkningstäthet, men även två storstadskommuner finns med i klustret, Malmö och Göteborg.

Det tredje klustret består av kommuner som ändrat inställning till LOV på annat sätt än genom att först fatta beslut om att tillämpa LOV för att sedan gå vidare och faktiskt tillämpa ett valfrihetssystem enligt LOV. Hit hör framför allt kommuner som fattat beslut om att införa LOV eller börjat tillämpa LOV men senare backat och inte längre tillämpar ett valfrihetssystem. Till klustret hörde 13 kommuner i september 2011.

I den fjärde delstudien ingår följande kommuner: Haparanda, Helsingborg, Karlstad, Norrtälje, Linköping, Lund, Partille, Solna och Säftele. De nio kommuner som ingår i undersökningen om kommunernas ersättningsmodeller har också valts utifrån flera faktorer. Vi har strävat efter att ha en spridning när det gäller kommunstorlekar och befolkningstäthet och att även ha en geografisk spridning. Med stöd av SKL:s kartläggning har vi även velat ta hänsyn till huruvida ersättningen till leverantörerna baseras på beviljad tid, utförd tid eller utförda insatser. Dessutom har vi i urvalet velat få med kommuner som har haft längre erfarenhet av att utforma ersättningsystem

och därmed kan förväntas ha en bredare insikt om de incitament som systemen skapar.

### **1.3 Samråd och kvalitetssäkring**

Statskontoret har i enlighet med uppdraget samrått med SKL, Kammarkollegiet, Konkurrensverket, Tillväxtverket, Tillväxtanalys och Socialstyrelsen. Utöver våra delstudier har vi sökt stöd och försökt ta tillvara erfarenheter av och resultat från dessa myndigheters och SKL:s arbete inom LOV-området. Vi har följt det pågående arbetet kring LOV genom att ingå i ett sedan tidigare etablerat nätverk bestående av företrädare för dessa myndigheter och för SKL. Vid sammankomster med nätverket har vi haft möjlighet att stämna av enskilda frågor, till exempel val av kommuner för våra fallstudier.

Vidare har vi deltagit vid ett antal konferenser och seminarier där frågor om valfrihet, konkurrens, effektivitet, hemtjänst och socialtjänstens biståndsbedömningar behandlats. Konferenserna har bidragit till en ökad förståelse för den utveckling som nu äger rum inom områden som berörs av LOV.

Rapporten har utarbetats av utredarna Rebecca Hort, projektledare, Eero Carroll och i det avslutande skedet även Johan Kristensson. Ett rapportutkast har kommenterats av Sven Lusensky, tidigare anställd vid Socialstyrelsen. De kvantitativa analyser som Statskontoret genomfört har granskats av Mats Bergman, professor i nationalekonomi.



## 2 Tillämpning och omfattning av LOV

I detta kapitel redogör vi för vilka tjänster som omfattas av LOV, vilka krav LOV ställer på kommunerna och hur processen ser ut med att införa ett valfrihetssystem enligt LOV i kommunerna. Vidare redogör vi för hur tillämpningen av LOV utvecklats sedan lagen infördes år 2009.

### 2.1 Tjänster som omfattas av LOV

LOV reglerar vad som ska gälla när kommuner (upphandlande myndigheter) överlåter till den enskilde att välja en utförare av en tjänst bland godkända leverantörer i ett valfrihetssystem. Lagen ställer inga andra väsentliga krav på hur kommunen utformar valfrihetssystemet än att systemet utformas i enlighet med EU-rättens grundläggande principer om likabehandling och icke diskriminering samt principerna om öppenhet, ömsesidigt erkännande och proportionalitet.<sup>12</sup> Det innebär bland annat att alla leverantörer i valfrihetssystemet ska behandlas lika och att kraven som ställs på leverantörerna ska vara rimliga.

En av de grundläggande principerna bakom LOV är att villkoren bör vara lika både för verksamheten i egen regi och för externa leverantörer som utför liknande tjänster. Verksamheter i egen regi ska varken gynnas eller missgynnas i förhållande till de externa leverantörernas verksamhet. Men det kan vara svårt att uppnå total konkurrensneutralitet mellan de externa leverantörerna och egenregiverksamheten eftersom kommunen måste ta det yttersta ansvaret för att de som behöver bistånd och har rätt till bistånd får den hjälp som de har erhållit rätt till.<sup>13</sup>

LOV kan användas inom socialtjänsten för insatser inom omsorgs- och stödverksamheten för äldre och för personer med funktionsnedsättning.<sup>14</sup> Äldreomsorg kan delas in i hemtjänst, särskilda boendeformer, dagverksamhet och färdtjänst. För tjänster inom hemsjukvård har landstingen det primära ansvaret, men möjligheten finns för landsting att sluta avtal med kommunerna om att ta över hela eller delar av det ansvaret, vilket också skett.<sup>15</sup>

---

<sup>12</sup> Konkurrensverket (2012).

<sup>13</sup> Zanderin (2011).

<sup>14</sup> Tjänster som är upptagna som B-tjänster i bilaga 3 till lagen (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU) samt övriga tjänster inom Arbetsförmedlingens arbetsmarknadspolitiska verksamhet.

<sup>15</sup> Socialstyrelsen (2009).

Insatser med stöd av socialtjänstlagen beviljas genom att kommunen fattar beslut om bistånd. Det innebär att vård- och omsorgsbehovet hos äldre personer eller personer med funktionsnedsättning utreds av en handläggare inom kommunen, som därefter beslutar om hur mycket och vilken typ av stöd individen har rätt till. Många kommuner tillämpar också så kallad för-  
enklad biståndshandläggning med stöd av socialtjänstlagen. Utformningen skiljer sig visserligen mellan kommunerna men har gemensamt att kommunen vid sitt beslut inte prövar den enskildes behov lika noggrant som vid traditionell handläggning.<sup>16</sup>

## 2.2 Processen för att tillämpa LOV

Att införa ett valfrihetssystem enligt LOV kräver ett politiskt beslut i kommunen. På vilket sätt den politiska nämnden som berörs av LOV är med i den fortsatta process som följer efter att beslut är fattat varierar mellan kommunerna. Att tillämpa LOV i kommunerna kan ses som en process för att införa och förvalta ett valfrihetssystem enligt LOV. Kammarkollegiet delar in den här processen i tre faser; den förberedande fasen, genomförandefasen och fasen för förvaltning och utveckling av valfrihetssystemet.<sup>17</sup>

**Figur 1.1** Processen för att tillämpa LOV



I förberedelsearbetet ingår bland annat att utreda förutsättningarna för att införa LOV och pröva vilka tjänster som ska omfattas av kommunens valfrihetssystem. Kommunerna har kunnat ansöka om bidrag från Socialstyrelsen för att förbereda och utveckla valfrihetssystem enligt LOV och regeringen har anslagit drygt 300 miljoner kronor för detta arbete.

Kommunen ska, på samma sätt som i en upphandling enligt LOU, fastställa de krav och villkor som gäller för valfrihetssystem i ett förfrågningsunderlag. Grunderna för den ekonomiska ersättningen till leverantörerna ska framgå av förfrågningsunderlaget. Kommunerna behöver därför beräkna värdet på de enskilda tjänster som ska ingå i valfrihetssystemet. I det arbetet ingår att identifiera och beräkna alla kostnader som är direkt eller indirekt kopplade till tjänsten för att få en så exakt beräkning av de faktiska kostnaderna som möjligt. Utgångspunkten bör vara att den ekonomiska ersätt-

<sup>16</sup> Socialstyrelsen (2011a) har kritiserat denna hantering av biståndsbedömning.

<sup>17</sup> Kammarkollegiet (2011).

ningen till leverantörerna ska vara samma för alla leverantörer som omfattas av LOV.

Kommunen är vidare skyldig att erbjuda ett ickevalsalternativ för de personer som inte kan eller vill välja utförare och behöver därför ta ställning till hur ett sådant alternativ ska vara utformat.

När kommunen fattat beslut om att införa ett valfrihetssystem enligt LOV och kommunen förberett för att införa LOV kan LOV tillämpas. Det innebär att kommunen ska publicera sitt förfrågningsunderlag tillsammans med en annons på Kammarkollegiets valfrihetswebb. Först med publiceringen har kommunen infört ett valfrihetssystem enligt LOV. Så snart kommunen fått in en ansökan om att delta i valfrihetssystemet ska ansökan behandlas. När kommunen granskat ansökan och fastställt att samtliga krav som ställts i förfrågningsunderlaget är uppfyllda ska kommunen godkänna den ansökande leverantören. Utan dröjsmål ska kommunen teckna kontrakt med leverantören, vars tjänster sedan finns tillgängliga för brukarna.

Som framgått tidigare kan LOV betraktas som ett alternativ till upphandling enligt LOU. Med LOU råder i första hand konkurrens mellan leverantörerna om marknaden. I ett LOV-system konkurrerar inte leverantörerna om priset, eftersom det fastställs i förväg av kommunen, utan med kvaliteten om brukarna på marknaden. Det finns annars många likheter mellan LOV och LOU. Begreppet förfrågningsunderlag används till exempel i båda sammanhangen. Det är också möjligt att organisera kundval inom till exempel hemtjänsten i form av LOU-upphandlade privata leverantörer, vilket också vissa kommuner gjort.

### **2.3 Tillämpning och omfattning**

De uppgifter vi använt om hur kommunerna valt att förhålla sig till LOV och hur många kommuner som tillämpar LOV har sammanställts av Socialstyrelsen och SKL. I dessa sammanställningar används definitionen ”LOV i drift”, vilket innebär att kommunen annonserat på valfrihetswebben, att minst en extern utförare godkänts och att minst en person valt en extern utförare. Definitionen är alltså snävare än den som följer av de krav som ställs på kommunen för att kunna annonsera ett förfrågningsunderlag på Kammarkollegiets valfrihetswebb. En av anledningarna till varför vi valt denna definition är att Kammarkollegiet inte har haft möjlighet att ta fram uppgifter om hur många kommuner som vid tidigare tidpunkter tillämpat ett valfrihetssystem enligt LOV. Nedanstående tabell beskriver hur kommunerna förhållit sig till LOV vid olika tidpunkter.

**Tabell 2.1 Kommunernas beslutsläge om LOV vid fyra tidpunkter**

|   | Antal kommuner |           |            |            |
|---|----------------|-----------|------------|------------|
|   | mars 2010      | okt. 2010 | april 2011 | sept. 2011 |
| Kommuner med LOV i drift                            | 45             | 68        | 87         | 94         |
| Kommuner som inte har LOV i drift                   | 245            | 222       | 203        | 196        |
| Delgrupper av kommuner som inte har LOV i drift:    |                |           |            |            |
| - Kommuner som fattat beslut att införa LOV         | 72             | 85        | 70         | 69         |
| - Kommuner som inte fattat beslut om LOV            | 79             | 35        | 27         | 55         |
| - Kommuner som fattat beslut om att inte införa LOV | 12             | 24        | 28         | 29         |
| - Kommuner som inte ansökt om stimulansbidrag       | 82             | 78        | 78         | 43         |
| Totala antalet kommuner                             | 290            | 290       | 290        | 290        |

Källor: Socialstyrelsen (2010) (mar, okt 2010); SKL (2011a) (apr 2011); SKL (2011b) (sep 2011).

Kommuner med valfrihetssystem i drift har successivt blivit flera. I september 2011 hade 94 kommuner ett valfrihetssystem enligt LOV i drift och ytterligare 69 kommuner hade fattat beslut om att införa LOV. 43 av landets totalt 290 kommuner hade vid samma tidpunkt inte ansökt om stimulansmedel från Socialstyrelsen för att utreda eller förbereda ett valfrihetssystem. Vid samma tidpunkt hade 29 kommuner fattat explicita beslut om att inte införa LOV.

Kommunerna fattar också beslut om vilka tjänster som ska omfattas av LOV. Hittills har kommunerna framför allt låtit hemtjänstinsatser omfattas av LOV. SKL:s sammanställning våren 2011 visar att nästan alla kommuner valt att låta lagen omfatta hemtjänstens servicedel. Hit hör enklare praktiska insatser i form av städning och matinköp. En hög andel har också valt att låta LOV innefatta omvårdnadsinsatser, som omfattar till exempel hjälp vid måltider, på- och avklädning, personlig hygien och andra insatser som gör att den enskilde ska känna sig trygg och säker i det egna hemmet. En mindre andel har låtit LOV omfatta sjukvårdsinsatser i hemmet, så kallad hemvård. Några kommuner har också låtit insatser med stöd av LSS (ledsagning och avlösning) omfattas av LOV. Detta sker antingen som en integrerad del av hemtjänsten eller som öronmärkta insatser. Det finns även exempel på andra tjänster vid sidan av hemtjänst eller hemvård som omfattas av LOV men än så länge bara i liten utsträckning. Hit hör insatser inom socialpsykiatri, till exempel daglig sysselsättning.

## **2.4 Andra former av offentligt stöd för servicetjänster**

Stöd enligt socialtjänstlagen kräver att stödet beviljas genom ett biståndsbeslut. Med stöd av servicelagen (2006:492) som trädde i kraft den 1 juli



2006 kan dock kommuner erbjuda service till äldre även utan biståndsbeslut.<sup>18</sup>

Andra lagrum har på senare år öppnat för att service tillhandahålls äldre och personer med funktionsnedsättning även i andra former än genom biståndsbeslut. I förarbetena till lagen (2007:346) om skattereduktion för utgifter till hushållsarbete, så kallat rut-avdrag, slås exempelvis fast att ”även omsorg, tillsyn och annat hjälparbete av personlig art som behövs på grund av en persons funktionsnedsättning, ålder eller sjukdom ska omfattas av skattereduktionen.” Nya aktörer som kunnat etablera sig genom LOV skulle därmed också kunna ge sig in på att tillhandahålla service av detta slag med rut-avdrag som drivkraft. Det poängteras dock i lagen att det handlar om komplementära insatser, i så måtto att service som beviljats genom biståndsbeslut inte kan beviljas skatteavdrag.<sup>19</sup>

---

<sup>18</sup> Regeringens proposition 2008/09: 29, ss. 124-125.

<sup>19</sup> Regeringens proposition 2008/09: 29, s. 125.



### 3 Kommunernas motiv och erfarenheter

I detta avsnitt redovisar vi resultaten från den tredje delstudien, som består av en uppsättning fallstudier av följande kommuner: Kristinehamn, Krokoms, Malmö, Umeå, Uppsala och Västerås.

Att konkurrensutsätta den kommunala verksamheten och införa privata alternativ är i hög utsträckning en fråga som avgörs av de förtroendevalda i kommunen. Ett valfrihetssystem enligt LOV förutsätter också beslut på politisk nivå i kommunen. Vi har emellertid valt att endast intervjua företrädare för den kommunala förvaltningen för att få en uppfattning om vilka motiv som var de mest framträdande när frågan om LOV behandlats i respektive kommun.

Antalet företrädare från respektive kommun varierar. Vi har besökt och mött företrädare för de kommuner som tillämpar LOV, det vill säga i Krokoms, Umeå, Uppsala och Västerås kommun. I dessa kommuner har vi träffat tjänstemän från främst äldreomsorgen och olika ekonomi- och stabsfunktioner. Malmö stad tillämpar inte LOV. Kristinehamns kommun har tidigare under en begränsad tid tillämpat LOV men gör det inte för närvarande. Underlaget för att beskriva dessa kommuners inställning och erfarenheter av LOV har vi fått genom kommunala dokument och telefonsamtal med tjänstemän som följt arbetet med LOV i sina respektive kommuner. Vi försöker med andra ord att följa den processkedja vi inledningsvis (kapitel 1) refererade till när vi studerat LOV i de enskilda kommunerna.

Utifrån intervjuer och dokument har vi för respektive kommun i kortfattade redogörelser återgett:

- vilka motiv kommunerna anfört för och emot att införa LOV,
- kommunens erfarenheter av att införa och tillämpa LOV, samt
- de resultat kommunens företrädare menar följt av LOV.

Vi beskriver också vilken inriktning kommunerna beslutat att LOV ska ha och belyser vilket genomslag tillämpningen haft. Beskrivningarna, som stämts av och kompletterats av de enskilda kommunerna, redovisas i bilaga 3.

I några kommuner har vi även intervjuat företagare, företrädare för ideella organisationer och företrädare för kooperativ, vilka tillhandahåller service- och omsorgstjänster. I en av kommunerna har vi också tagit del av erfaren-

heter från ett par brukarorganisationer. Resultatet från intervjuerna redovisas inte separat. De har framför allt bidragit till en bredare förståelse för vilken betydelse LOV haft i kommunerna.

### **3.1 Motiven för och emot LOV**

Kommunernas företrädare anför flera motiv till att kommunerna valt att tillämpa LOV respektive att de avstått från att tillämpa LOV.<sup>20</sup>

#### **3.1.1 Motiv för att tillämpa LOV**

##### **Brukarna ska ha möjlighet att välja**

Det främsta motivet för alla kommuner som valt att tillämpa LOV är att ge enskilda individer möjlighet att välja utförare av service- och omsorgstjänster. År 2007 tog Uppsala kommun fram ett inriktningsdokument där det slogs fast att strävan är att den enskilde vårdtagaren inom äldre- och handikappomsorgen ska få en starkare ställning. Detta skulle ske genom att införa eget val inom hemtjänsten. Politikernas uppdrag till förvaltningen blev att inrätta möjligheten till eget val i hemtjänsten för äldre och personer med funktionsnedsättning. Politikerna ville få brukarna att i första hand vända sig till den privata tjänstesektorn för att tillgodose sina behov av service och att brukarna skulle utnyttja sina möjligheter till skatteavdrag (rut-avdrag). Vidare var politikernas strävan att de äldre skulle få mer inflytande över sin tillvaro genom att deras omsorgs- och vårdbehov inte skulle tolkas av offentliga instanser. De skattesubventionerade hushållsnära tjänsterna ansågs stödja en förändring där de privata utförarna i högre utsträckning skulle svara för de äldres behov av service.

Även Västerås kommun arbetade flera år innan LOV trädde i kraft med att få till stånd valmöjligheter för brukarna inom till exempel särskilt boende. I Västerås kommun har brukarna också haft möjlighet att välja hur den tid som kommunen beviljat med stöd av socialtjänstlagen kan användas och vilka insatser som ska utföras. Tidigare hade däremot inte brukarna möjlighet att välja vem som skulle utföra insatserna. När fullmäktige beslutade om att tillämpa en valfrihetsmodell enligt LOV fanns ett brett politiskt stöd för att införa LOV, även om det tidigare funnits politiska meningsskiljaktigheter i denna fråga. När beslutet om LOV fattades betraktades det som ett verktyg som underlättade att få till stånd de förändringar kommunen redan arbetade med. LOV sågs som ett system där brukarna erbjuds dubbel valfrihet, att kunna välja både vilka insatser som ska utföras och vem som ska utföra insatserna.

---

<sup>20</sup> De motiv som framkommer i vår undersökning överensstämmer i stort med de som nyligen redovisats i en rapport från Tillväxtverket (2011).

### **LOV ligger i linje med kommunens tidigare beslut och politik**

LOV ses som ett naturligt steg och utgör en utveckling av den tidigare förda politiken i några av kommunerna. Det övergripande motivet för denna politik har varit att konkurrensutsätta den kommunala verksamheten, få fler utförare att svara för kommunala välfärdstjänster och även att erbjuda större valfrihet till medborgarna.

Att tillämpa LOV ses som ett mindre och förhållandevis enkelt steg i de kommuner där verksamheten sedan tidigare drivs av andra utförare än i kommunens egen regi. Det är också kommuner som tidigare förändrat sina organisationer enligt mer eller mindre utvecklade utförar- och beställarmodeller. Arbetet med att särskilja och renodla funktionerna har pågått under flera år i Uppsala och Västerås kommun. I dessa kommuner hade man redan innan LOV trädde i kraft skiljt enheter i den kommunala förvaltningen som har i uppdrag att utföra verksamheten från enheter som har i uppdrag att utifrån politiska riktlinjer bestämma omfattningen och inriktningen av verksamheten.

Dessa kommuner har också tidigare erfarenhet av att upphandla äldreomsorg med stöd av LOU. I LOU-upphandlingar ingår att ta fram förfrågningsunderlag och att ha kontakt med företag och organisationer som säljer tjänster inom äldre- och handikappomsorgen. Även om arbetet med LOV ställer delvis andra krav än upphandlingar som görs med stöd av LOU, har erfarenheterna från LOU underlättat när kommunerna hanterat de krav som LOV ställer. I dessa kommuner svarar sedan tidigare andra än kommunens utförare för den kommunalt finansierade äldre- och handikappomsorgen. Steget till att erbjuda brukarna möjlighet att välja mellan olika utförare uppfattas därför inte som så stort. De mer genomgripande förändringarna i den kommunala förvaltningen som tillämpningen av LOV förutsätter hade redan genomförts. Till förändringarna hör att kommunen skiljer på sin roll som beställare respektive utförare.

I Uppsala kommun anser man sig ha kommit långt med att särskilja och utveckla rollerna som beställare respektive utförare och även anpassat organisationen till dessa roller. Under åren 1987–2002 organiserades kommunen i mindre kommundelsförvaltningar och de enskilda kommundelsförvaltningarna genomförde vissa upphandlingar inom ramen för en beställar- och utförarmodell. I Västerås delades kommunen in i fem geografiska områden, där fem olika privata utförare i respektive område tog hand om de hemtjänstinsatser som kommunen beviljat. Kommunen tecknade avtal med de privata utförarna, vilket närmast kan betraktas som en form av kommunal certifiering av de privata utförarna.

När LOV trädde i kraft hade Umeå kommun redan några års erfarenhet av eget val inom hemtjänsten. Till att börja med tillämpades eget val under en försöksperiod och utvärderingen av försöket gav överlag positiva resultat.

Möjligheten för brukaren att själv välja och betoningen på kvalitets- snarare än på priskonkurrens lyftes fram som fördelar med LOV. Dessa aspekter ansågs mindre politiskt känsliga än den fokusering på priskonkurrens som LOU-upphandlingar skapar. När LOV trädde i kraft utgick kommunen från de kravspecifikationer som tidigare använts.

I flera avseenden visar våra intervjuer att arbetet med att anpassa rutiner och processer till de krav som LOV ställer fortlöpt relativt smärtfritt. Att fastställa ersättningsbelopp i enlighet med de krav LOV ställer har dock inneburit en större utmaning. I en LOU-upphandling fastställs priset på marknaden i konkurrens mellan olika utförare och kommunen. I ett LOV-system föreligger ingen priskonkurrens utan kommunen måste fastställa ersättningen i förväg. Det får inte vara några väsentliga skillnader i ersättning mellan verksamheten i egen regi och externa utförare, vilket gör att kommunen behöver veta hur mycket resurser som avsätts för till exempel hemtjänst i egen regi. Det har i flera fall beskrivits som ett omfattande arbete att få fram dessa uppgifter.

### **Lokala näringslivet utvecklas och rekryteringen av arbetskraft underlättas**

Ett motiv för att konkurrensutsätta den kommunala verksamheten är att stimulera det lokala näringslivet. Krokoms har en policy för alternativa driftsformer i kommunen sedan år 2007. Av policyn framgår att kommunen genom att uppmuntra alternativa driftsformer vill öka effektiviteten i den kommunala verksamheten men också främja det lokala näringslivet och underlätta rekryteringen till kommunens kärnverksamheter, dit äldre- och handikappomsorgen räknas. Antalet och andelen äldre ökar i kommunen. Kommunen behöver därför öka insatserna inom äldreomsorgen under de kommande åren. Fler arbetsgivare och konkurrens om personalen inom omsorgen antas leda till förbättrade villkor för arbetstagarna. Därmed antas det bli lättare att rekrytera personal till äldreomsorgen.

### **3.1.2 Motiv för att inte tillämpa LOV**

#### **LOV säkerställer inte verksamhetens kvalitet**

Malmö stad, som valt att inte tillämpa LOV, menade i sitt remissyttrande över lagförslaget till LOV att det inte är själva driftsformen som avgör verksamhetens kvalitet. I stället är andra faktorer utslagsgivande. Hit hör verksamhetens organisering, personalens inflytande över sin arbetssituation och verksamheten, tydligheten i de krav som ställs på verksamheten och uppföljningen av kvaliteten i verksamheten.

#### **LOV ställer för höga krav på den enskilde individen**

Malmö stad menade vidare att det ställs många krav på den enskilde i ett valfrihetssystem där många utförare deltar. För personer i hög ålder och med dålig hälsa och för personer med omfattande funktionsnedsättning kan det innebära svårigheter att läsa igenom och ta till sig omfattande informa-

tion om utförarna. När valet ska göras kan dessutom den enskilde befinna sig i en kaotisk och tidspressad situation, till exempel i samband med att personen skrivs ut efter att ha vistats på sjukhus.

### **Brukarna har begränsat intresse att välja bland utförare**

Malmö stad har tagit del av de stimulansmedel som Socialstyrelsen fördelar till kommuner som ansöker om att undersöka möjligheterna att tillämpa LOV i sin kommun. Staden beviljades en miljon kronor för ett projekt inom vilket kommunen ville gå vidare i ett pågående arbete för att utveckla servicen när det gällde distributionen av mat till äldre och funktionshindrade. Syftet med ansökan var att undersöka möjligheterna att ackreditera restauranger inom närområdet och på så vis öka valmöjligheten för de brukare som beviljats matdistribution med stöd av socialtjänstlagen. Den slutsats kommunen drog av projektet var att ackreditering av restauranger enligt LOV inom matdistribution inte borde genomföras. Argument som Malmö stad lyfte fram var att med LOV kan inte krav ställas på att maten kommer från närområdet. Vidare menade man att utbudet styrs av intresserade leverantörer snarare än brukarnas behov. Ytterligare argument mot att tillämpa LOV var att kostnaderna per portion antagligen skulle öka för både brukare och kommunen. De brukare som intervjuades i studien hade också ett begränsat intresse av att välja utförare.

### **Kommuninvånarna erbjuds inte samma valmöjligheter**

I Krokoms kommun, som sedan år 2010 tillämpar LOV, ansåg oppositionspolitikerna att det inte fanns anledning att satsa på LOV. De anmälde besvär mot kommunens beslut med stöd av kommunallagens likställighetsparagraf och hänvisade till att kommuninvånarna i ett av hemtjänstens distrikt inte skulle få samma möjlighet att välja sin leverantör som invånarna i kommunens övriga distrikt. Hemtjänsten i det aktuella distriktet omfattas nämligen av en LOU-upphandling, som sträcker sig fram till år 2013. Men förvaltningsdomstolen ansåg att kommunallagen inte var tillämplig och avslog besväret.

### **Kostsamt för kommunen**

Den politiska majoriteten i Kristinehamns kommun skiftade efter valet 2010. Den dåvarande alliansstyrda kommunstyrelsen införde år 2010 ett valfrihetssystem enligt LOV. Kommunstyrelsen hade redan när förslaget om en lag om valfrihetssystem sändes på remiss år 2008 ställt sig bakom förslaget. Socialdemokraternas kommunpolitiska ledamöter ansåg däremot att en ny lagstiftning var onödig.

Kommunen tog under år 2010 fram en modell för förfrågningsunderlag inklusive en kalkylmetod som visade hur kostnaden för verksamheten i egen regi skulle räknas fram. Hösten 2010 hade kommunen ett förfrågningsunderlag i enlighet med LOV annonserat på Kammarkollegiets valfrihetswebb och tre utförare godkändes av kommunen. Ett halvår senare beslutade

kommunen att LOV inte längre skulle tillämpas. En av anledningarna att kommunen valde att avbryta tillämpningen hade med kostnaderna att göra.

Malmö stad, som också valt att inte tillämpa LOV, hänvisar i likhet med Kristinehamns kommun till att LOV leder till ökade kostnader för kommunen. De kostnader staden tar upp rör kostnader för administration och kontroller som man menar kommer att öka. LOV kräver mer administration för att hantera löpande annonsering på valfrihetswebben, sammanställning av material där brukare kan jämföra olika utförare, ökat antal avtal, ökad kvalitetssäkring, ökad fakturahantering och fler kontroller av att leverantörerna lever upp till kommunens krav.

### **Försämrade arbetsvillkor för personalen**

Efter valet 2010 fattade socialnämnden i Kristinehamn beslut om att inte godkänna eller teckna några nya avtal med leverantörer innan förvaltningen utrett konsekvenserna av att tillämpa LOV. Utredningen som togs fram tog bland annat upp farhågor om att arbetssituationen för den kommunalt anställda personalen försämras med LOV. Man menade att fler utförare kan innebära att antalet så kallade delade turer och poolturer ökar. Kommunens policy var att i högre utsträckning ta hänsyn till de anställdas önskemål om sysselsättningsgrad. Genom attraktiva anställningsvillkor ville kommunen också underlätta möjligheten att rekrytera personal. För personalen i kommunen blir det särskilt kännbart om de rena serviceinsatserna minskar, eftersom de genomförs under tider då arbetsbelastningen i övrigt är låg. När färre brukare vänder sig till den kommunalt drivna verksamheten uppstår övertalighet bland kommunens personal, som eventuellt kan varslas eller bli uppsagda. Och övertalighet för med sig kostnader för kommunen.

## **3.2 Processen med att tillämpa LOV**

LOV kräver en del insatser från kommunens sida för att förbereda, genomföra och utveckla ett valfrihetssystem.<sup>21</sup> Det gäller från det att kommunen fattat ett politiskt beslut om att införa LOV till dess att det finns ett system i drift där brukarna väljer mellan olika utförare. I arbetet ingår att utforma ett förfrågningsunderlag där det bland annat ska framgå vilka krav kommunen ställer på tjänsterna. Förfrågningsunderlaget ska också innehålla en beskrivning av på vilka grunder den ekonomiska ersättningen till de externa utförarna ska beräknas. Kommunen har också skyldighet att erbjuda ett alternativ för de brukare som inte vill eller har möjlighet att välja utförare genom att utforma ett icke-valsalternativ. Detta alternativ ska inte gynna verksamheten som drivs i kommunal regi.

---

<sup>21</sup> Kammarkollegiet (2011).



### **Ökad kunskap om verksamhetens kostnader**

De krav LOV ställer på konkurrensneutralitet innebär bland annat att ersättningen till externa leverantörer ska motsvara de resurser kommunen tilldelar motsvarande verksamhet som drivs i egen regi. För att försäkra sig om att den egna regin varken gynnas eller missgynnas behöver kommunen ha kontroll över sina egna kostnader för tjänster som omfattas av LOV. Arbetet med att ta fram ersättningsmodeller och bestämma ersättningsbelopp har, enligt de företrädare vi intervjuat, lett till en större medvetenhet och en ökad kunskap om verksamhetens kostnader. I Krokoms kommun har ersättningsbeloppen även använts som ett instrument för att peka på behovet av sänkta kostnader för hemtjänsten.

Umeå kommun har tillämpat ett system där brukarna sedan tidigare haft möjlighet att välja bland flera leverantörer. Den största utmaningen för förvaltningen när LOV trädde i kraft och skulle tillämpas bestod i att bestämma principer för hur ersättningsbeloppen till leverantörerna skulle fastställas. Ersättningen till de externa utförarna hade tidigare räknats upp utifrån en kombination av arbetskraftskostnadsindex och konsumentprisindex medan resurserna till verksamheten i egen regi beräknats utifrån anslagsstyrda principer, det vill säga utifrån anvisningar som den kommunala budgetberedningen lämnat. Inledningsvis låg ersättningsbeloppen till externa och interna leverantörer på samma nivå. De olika uppräkningsmetoderna resulterade i att ersättningarna till de interna utförarna steg mer än ersättningarna till de externa utförarna och efter några år skiljde sig beloppen med ungefär 20 kronor per timme.

Västerås kommun utredde sommaren 2010 vilka kostnader som ska läggas på hemtjänsten för att man ska komma fram till rimliga ersättningsbelopp. Utredningen visade att kringkostnaderna är svåra att beräkna och att många kommuner underskattar kostnaderna för att driva till exempel hemtjänst. Västerås inventering visade också att det varierar en hel del hur kommunerna genomför sina beräkningar och vad kommunerna väljer att definiera som kringkostnader.

När Kristinehamns kommun förberedde sig för ett LOV-system tog man fram en kalkylmetod som visade hur kostnaden för verksamhet i egen regi kunde räknas fram. Dessförinnan hade kommunen inte närmare analyserat de totala kostnaderna för hemtjänsten och man hade inte heller tagit fram en enhetlig metod för hur kostnaderna för verksamheten i den egna regin skulle beräknas.

De förändringar som Uppsala kommun vidtagit för att effektivisera verksamheten och minska kostnaderna handlar bland annat om att man genom att använda it-lösningar velat få bättre kontroll på kostnadsutvecklingen. Kostnaderna i kommunen ökar till följd av att antalet äldre ökar och att antalet beviljade biståndstimmar ökar. De beviljade biståndstimmar har

ökat med mellan 13 och 15 procentenheter per år under de två senaste åren, ökning som bara delvis förklaras av att befolkningen blir allt äldre. Kommunens företrädare menar att de åtgärder kommunen vidtagit inte direkt har haft att göra med LOV. Samtidigt menar man att det var nödvändigt för kommunen att ha kontroll över kostnaderna för att kunna tillämpa LOV.

### **LOV behandlas som en process som tar tid**

Krokoms kommun har jämfört sig med andra kommuner och kommit fram till att ersättningsbeloppet för hemtjänst i Krokoms ligger bland de högsta i landet. Kommunen utgår från de ersättningsbelopp som fastställts i förfrågningsunderlaget när de externa utförarna arvoderas. Däremot finansieras fortfarande den kommunalt drivna hemtjänsten med ett årligt ramanslag. Om kostnaderna för hemtjänsten omvandlas till en timkostnadstaxa, hamnar nivån för år 2010 på 582 kronor per timme för kommunalt driven hemtjänst. Det är drygt 100 kronor mer än den högsta ersättningen som privata utförare får (465 kronor) och 267 kronor mer per timme än den lägsta ersättningen som betalas ut till privata utförare.

Den kommunala förvaltningen strävar efter att sänka kostnaderna för verksamheten i egen regi. Det sker framför allt genom att man ser över hur den så kallade kringtiden används, det vill säga tid som ägnas åt framför allt resor, möten och administration. På sikt är ambitionen att personalen ska tillbringa 65 – 70 procent av arbetstiden hos brukarna. Kommunens senaste mätningar visar att personalen ägnar ungefär 60 procent av sin tid hos brukarna. Tidigare låg den kring 50 procent.

Kommunen har upprättat vad man beskriver som en skuggbudget. Den sträcker sig fram till år 2013 och bygger på att ersättningen till alla utförare ska vara likvärdig, vilket LOV också ställer krav på. Kommunen har med en kostnadskalkyl (se tabell 3.1) visat hur man successivt har tänkt anpassa den kommunala verksamheten till det prisläge som gäller för övriga utförare, det vill säga 390 kronor per timme. Kalkylen bygger på att kommunen behåller sin nuvarande marknadsandel på 95 procent. Om de externa utförarna, som utför verksamheten till lägre kostnader, ökar sin marknadsandel så ökar också kravet på kommunen att ytterligare sänka sina kostnader. De relativt sett högre kostnaderna i kommunalt driven hemtjänst måste då fördelas på de allt färre hemtjänststimmar som verksamheten i kommunal regi svarar för.

**Tabell 3.1 Krokoms kommuns kostnader för hemtjänster**

|                  | Utfall 2010 | Budget 2011 | Utfall 2011 | Budget 2012 | Förslag 2013 |
|------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|--------------|
| Kostnad, tkr     | 21 832      | 20 670      | 22 503      | 16 770      | 14 820       |
| Differens, ca    |             |             | 1 833       | - 3 900     | - 1 900      |
| Beviljade timmar | 37 540      | 38 000      | 53 000      | 38 000      | 38 000       |
| Kronor/timme     | 582         | 551         | 424         | 441         | 390          |

Anm. I kostnaderna ingår inte nattjämsgöring.

### **3.2.1 Beviljade insatser får ökad betydelse**

Kommunens bedömning av vilka insatser eller hur mycket stöd en brukare är berättigad till enligt socialtjänstlagen påverkar i hög grad kostnaderna för hemtjänsten och andra delar av socialtjänsten. Företrädare från flera kommuner menar att diskussioner om val av ersättningsmodell lett till insikten om att man måste skilja mellan hur mycket tid eller insatser som kommunen genom sina biståndsbeslut beviljat en brukare och hur mycket tid eller insatser som faktiskt utförts och därmed kommit brukaren till del.

En knäckfråga när Umeå kommun sett över ersättningarna för hemtjänsten har varit om ersättningarna ska baseras på beviljad tid för biståndsinsatser eller på utförd tid hos brukarna. Ersättningen har hittills betalats ut för den beviljade tiden, men enligt företrädare för kommunen finns det skäl som talar för att kommunen borde ersätta den utförda tiden. Anledningen är inte minst att det är den tid som faktiskt ägnas brukarna som brukarna värdesätter. Kommunen har haft dålig kunskap om hur relationen mellan beviljad och utförd tid faktiskt ser ut. Vissa uppskattningar som kommunen gjort pekar på att ungefär 65 procent av den beviljade tiden också utförs.

Uppsala kommun följde tidigare inte på ett systematiskt sätt upp hur många av de beslutade biståndsberättigade timmarna som faktiskt utfördes. Förvaltningen kände visserligen till att alla timmar som brukarna blev beviljade inte utfördes. Men först när kommunen införde tidmätning för att kunna utforma ett ersättningssystem fick man svart på vitt att utförd tid inte var lika med beviljad tid. Tidmätningen visade att andelen beviljad i förhållande till utförd tid låg på 54 procent.

## **3.3 Effekter av LOV**

### **3.3.1 Förutsättningarna att välja skiljer sig**

Bland kommunerna som ingår i vår studie finns stora variationer i tillämpningen av LOV. Skillnaderna är stora när man ser till hur stor del av den kommunala verksamheten som omfattas av LOV, hur många externa utförare som erbjuder sina tjänster inom ramen för LOV och hur många brukare som aktivt väljer mellan utförare som ingår i kommunens LOV-system. I alla kommuner tillämpas LOV inom hemtjänstens område. I Krokoms och Umeå kommun omfattar LOV endast hemtjänst. I Västerås och Uppsala kommun omfattar LOV även ledsagning och avlösning (SoL och LSS) samt daglig verksamhet (LSS). Västerås kommun har på senare tid utökat LOV så att valfrihetssystemet numera även omfattar arbetsrehabilitering för arbetslösa (SoL). Även Uppsala kommun har på senare tid utökat tillämpningen av LOV, som nu även omfattar ett så kallat ickevalsalternativ för personlig assistans (LSS/LASS). Det innebär att kommunen anvisar utförare för personer som beviljas personlig assistans enligt lag om stöd och service (LSS) men inte vill välja assistansanordnare.

**Tabell 3.2 Tjänster som omfattas av LOV**

|              | Hemtjänst | Ledsagning/<br>Avlösning | Daglig<br>verksamhet | Icke-<br>valsalternativ | Arbets-<br>rehabilitering |
|--------------|-----------|--------------------------|----------------------|-------------------------|---------------------------|
| Kristinehamn | X         |                          |                      |                         |                           |
| Krokom       | X         |                          |                      |                         |                           |
| Umeå         | X         |                          |                      |                         | X                         |
| Uppsala      | X         | X                        | X                    | X                       |                           |
| Västerås     | X         | X                        | X                    |                         |                           |

Det finns också en spridning mellan kommunerna och mellan olika tjänster när det gäller dels hur många utförare som brukarna kan välja mellan, dels hur stor del av verksamheten som andra utförare än de kommunala utförarna svarar för. I de större kommunerna och inom hemtjänsten erbjuder flera utövare sina tjänster. Bland de större kommunerna och inom hemtjänsten är också andelen externa utövare som högst. När det däremot gäller det icke-valsalternativ som Uppsala kommun tagit fram för personer som är i behov av personlig assistans är det hittills ingen person som inte själva velat välja assistansanordnare. Det innebär att brukarna inte utnyttjat möjligheten att överlåta till kommunen att välja utförare.

**Tabell 3.3 Hemtjänst 2011**

|              | Antal<br>beviljade<br>individer | Antalet<br>beviljade<br>timmar | Kostnader,<br>mkr | Antal externa<br>utförare | Antal brukare<br>som valt<br>privata<br>utförare | Antal<br>beviljade<br>timmar<br>utförda av<br>privata<br>utförare |
|--------------|---------------------------------|--------------------------------|-------------------|---------------------------|--|---|
| Kristinehamn | 702                             | 19 514                         | 8,4               | 3                         | 13   | 43  |
| Krokom       | 359                             | 53 000                         |                   | 7                         | 70   | 4 000   |
| Umeå         | 2 042                           | 859 115                        | 218               | 15                        | 569  | 254 383   |
| Uppsala      | 2 491                           | 1 029 031                      | 327               | 16                        | 1 146  | -   |
| Västerås     | 2 834                           | 1 036 745                      | 372               | 10                        | 1 495  | 538 668   |

Anm. Årsuppgifter för alla kommuner utom Kristinehamn där uppgifterna avser maj månad eftersom tillämpningen av LOV avbröts.

Under förutsättning att det finns flera utförare att välja mellan är nästa steg för att få ett valfrihetssystem på plats att brukarna upplever att de har ett reellt val att göra och att de faktiskt väljer bland utförarna.<sup>22</sup> I Uppsala kommun menar man att det är betydligt vanligare att personer som tidigare inte omfattats av insatser från hemvården gör aktiva val än brukare som redan har del av dessa insatser. I realiteten väljer brukarna de företag som redan finns etablerade i det egna bostadsområdet. Det är också få brukare som byter utförare när de väl gjort sitt val. Av 2 500 brukare av hemvård i Uppsala kommun är det cirka 30–35 som byter utförare per år.

<sup>22</sup> Statskontoret (2007).

### 3.3.2 Ökade administrativa kostnader

LOV för med sig nya och även ökade administrativa uppgifter för kommunerna, enligt de företrädare vi intervjuat i kommunerna. Kommunerna har inte genomfört några egentliga uppföljningar av hur de administrativa uppgifterna förändrats eller om de administrativa kostnaderna ökat till följd av LOV. De kommunala företrädare vi intervjuat pekar emellertid på att mycket tid ägnas åt att ta fram underlag för att beräkna ersättningen till utförarna. En tung del består i att hitta tillförlitliga och enkla tidredovisningssystem, det vill säga system som registrerar tiden det tar att utföra till exempel insatser inom hemtjänsten. Dessutom ägnar kommunerna en hel del tid åt att hålla kontakt med utförarna som ingår i LOV-systemet. Ju fler utförare som ingår i kommunens LOV-system desto mer tid behöver kommunen avsätta. Och det finns en strävan att få många utförare att ingå i systemet eftersom många utförare antas stärka brukarnas valmöjligheter. Kommunerna söker också vägar för att underlätta och rationalisera administrationen av LOV, vilket också talar för att den ökade administrationen uppfattas som ett reellt problem. De diskussioner som förts i ett par kommuner har bland annat gällt hanteringen av nya utförare, det vill säga utförare som anmäler intresse av att bli del i kommunens LOV-system. Det handlar till exempel om att en av kommunerna överväger att inte löpande tillhandahålla utbildningar för utförare som önskar bli del i LOV-systemet.

### 3.3.3 Ökad efterfrågan

I såväl Krokoms, Uppsala som Västerås kommun ökar antalet timmar som kommunen beviljar för hemtjänstinsatser i högre takt än antalet äldre. I Uppsala och Västerås kommun pekar man på flera faktorer bakom denna utveckling, till exempel utvecklingen av antalet platser för äldre i särskilt boende och en allmän strävan att äldre i högre utsträckning ska kunna bo kvar hemma, vilket förutsätter att hjälp ges i hemmet. Kommunerna tar också upp förklaringar som hänger ihop med tillämpningen av LOV. En av förklaringarna utgår från att brukarna och utförarna har ett gemensamt intresse av att tjänstebudet ökar. Brukarna vill få del av det stöd som kommunen tillhandahåller och kommunerna beviljar i regel ansökningar från brukarna, få ansökningar avslås.

Den andra förklaringen till att antalet hemtjänsttimmar ökar handlar om att det skett en förskjutning av bedömningen av behovet av hemtjänstinsatser från kommunen till utföraren. En individ som är i behov av stöd har tätare kontakt och diskuterar i högre utsträckning sitt behov med utföraren av tjänsterna som personen är i behov av snarare än med kommunen och biståndshandläggarna, vars uppgift är att bevilja stödet. Kommunföreträdarna pekar på ett par förändringar bakom denna utveckling. Den ena är att det blivit vanligare att kommuner tillämpar förenklad biståndshandläggning, det andra att rut-avdragen lett till en utökad tjänstemarknad. Sammantaget har detta bidragit till en tätare kontakt mellan utförare och äldre.

Uppsala kommun hör till en av de kommuner som tillämpar förenklad biståndshandläggning. Den förenklade handläggningen omfattar endast personer som behöver begränsat stöd. Här innebär den förenklade handläggningen att kommunen hänvisar personer som söker hemtjänst att ta kontakt med en av de godkända utförarna. Kommunens biståndshandläggare fattar därefter ett formellt beslut med brukarens ansökan och utförarens genomförande plan som grund. Kommunen har nyligen begränsat möjligheten att tillämpa förenklad biståndshandläggning därför att man bedömde att denna handläggning ökade kostnaderna mer än traditionell handläggning.

Den tredje förklaringen till att antalet hemtjänststimmar ökar har att göra med att marknadsföringen från utförarna ökat. LOV-marknaden är för många externa utförare inte den enda marknaden utan de erbjuder också sina tjänster på rut-marknaden. Företrädare från Uppsala kommun beskriver att företagen bedriver en aktiv marknadsföring för att få nya brukare, höja sin omsättning och öka sina marknadsandelar.

Till sist är en förklaring som kommit fram vid våra intervjuer med de kommunala företrädarna att utförarna erbjuder tjänster med ett nytt innehåll. Dessa tjänster fyller ett behov som kommunen inte tidigare svarat mot och därför ökar efterfrågan när nya tjänster erbjuds.

### **3.4 Sammanfattande iakttagelser**

#### **Kommunernas motiv**

Att erbjuda medborgarna valfrihet är det motiv kommunerna framför allt framhåller för att tillämpa LOV. De kommuner som redan tidigare anlitat privata utförare inom äldreomsorgen anser att LOV ligger i linje med kommunens tidigare förda politik. Att ge enskilda individer möjlighet att välja utförare av service- och omsorgstjänster är också ett viktigt motiv för att välja att tillämpa LOV. Ytterligare ett skäl är att LOV främjar det lokala näringslivet genom att fler utförare får möjlighet att erbjuda sina tjänster inom äldreomsorgen.

De kommuner som valt att inte tillämpa LOV menar att LOV inte erbjuder en lösning när det gäller att säkerställa verksamhetens kvalitet utan att andra lösningar måste sökas. Vidare menar man att LOV ställer för höga krav på den enskilde individen att skaffa information om olika utförare och bedöma hur deras utbud skiljer sig. Brukarna har också ett begränsat intresse av att faktiskt välja bland olika utförare.

#### **Kommunernas erfarenheter av att införa och tillämpa LOV**

Processen med att tillämpa LOV har lett till ökad kunskap och medvetenhet om verksamhetens kostnader, i första hand hemtjänstens kostnader. Ett valfrihetssystem enligt LOV förutsätter att kommunen fastställer ersättningen för de tjänster som omfattas av LOV. De krav LOV ställer på konkurrensneutralitet innebär bland annat att ersättningen till externa leverantörer ska

motsvara de resurser kommunen tilldelar motsvarande verksamhet som drivs i egen regi. Kommuner som tillämpar LOV behöver därför ta reda på vilka kostnader som är förknippade med de tjänster som omfattas av LOV. Arbetet med att fastställa ersättningsbelopp och bestämma ersättningssystem har utgjort en stor del i kommunernas förberedelsearbete. Omställningen av verksamheten i egen regi till de villkor som fastställts i förfrågningsunderlagen kan också ta tid, vilket innebär att den kommunala verksamheten drivs på andra villkor än för de som gäller för de privata utförarna.

### **Kommunernas bedömning av effekterna av LOV**

Det finns en spridning mellan kommunerna i fallstudieundersökningen, vilken påverkar i hur stor utsträckning LOV kan förväntas påverka den kommunala verksamheten. Bland kommuner som tillämpar LOV finns stora variationer mellan hur stor del av den kommunala verksamheten som omfattas av LOV, hur många externa utförare som erbjuder sina tjänster inom ramen för LOV och hur många brukare som aktivt väljer mellan utförare som ingår i kommunens LOV-system. Det gör att de effekter som LOV kan förväntas ge upphov till varierar mellan kommunerna. Kommunerna i Umeå, Uppsala och Västerås har betydligt mer utvecklade valfrihetssystem än Krokoms kommun och effekterna borde därför vara tydligare i dessa kommuner. Samtidigt är erfarenheterna sedan tidigare av entreprenadupphandlingar med stöd av LOU större i de först nämnda kommunerna. Och övergången till att tillämpa ett valfrihetssystem enligt LOV beskrivs i dessa kommuner som mindre.

De företrädare vi mött ger en samstämmig bild av att LOV fört med sig ökade och även nya administrativa uppgifter för kommunen. Kommunerna har emellertid inte närmare beräknat i vilken omfattning de administrativa kostnaderna ökat som en följd av att LOV tillämpas. Vidare menar man att kommunens behov av att följa upp verksamheten ökar med LOV. Ett område som kommunerna i högre grad uppmärksammat i och med tillämpningen av LOV är hanteringen och utfallet av biståndsbesluten. Anledningen till det ökade intresset är dels ersättningsmodellernas konstruktion, dels att de biståndsberättigade tjänsterna i högre utsträckning utförs av privata utförare. Genom att ersättningen till utförarna i många fall baseras på den tid utförarna tillägnar brukarna för att bistå med service- och vårdinsatser måste kommunerna följa upp hur mycket av den beviljade tiden som utförs. De privata utförarna har i ett prestationsbaserat ersättningssystem intresse av att utföra så mycket utförd tid som systemet tillåter, vilket innebär att utföra den tid som kommunen i biståndsbeslutet beviljat brukaren. Ersättningssystem skapar incitament för att brukarna får del av den tid som kommunen ansett att brukaren är i behov av. Det har tidigare saknats och i vissa fall har skillnaderna varit stora mellan beviljad och utförd tid.





## 4 Kvantitativ analys av utvecklingen i LOV-kommunerna

Vi redogör i detta kapitel för resultaten av vår kvantitativa studie. Vi har analyserat huruvida tillämpningen av LOV haft effekt på kostnader, kvalitet och produktivitet i kommunerna. Kapitlet är indelat i fem avsnitt. I det första presenterar vi studiens upplägg och i de följande tre analyserar vi reformens effekt på kostnader, kvalitet och produktivitet. I respektive avsnitt redogör vi för hur vi valt att operationalisera utfallsvariablerna och med hjälp av enkla signifikanstest beskriver vi skillnader mellan gruppen kommuner som tillämpar LOV (LOV-gruppen) och övriga. Med hjälp av regressionsanalys har vi vidare prövat om LOV förklarar skillnader i utfall mellan de kommuner som tillämpat LOV och de som valt att inte göra det. Kapitlet avslutas med ett avsnitt som sammanfattar de slutsatser vi kan dra utifrån analysen.

### 4.1 Studiens upplägg

Denna studie jämför kommuner som har valt att tillämpa LOV med de som valt att inte göra det. Vi använder begreppet experimentstudie men i själva verket är det fråga om en så kallad kvasiexperimentell studie med icke ekvivalenta kontroll- och experimentgrupper. I ett klassiskt experiment är det slumpen som avgör vem som får del av en insats och inte. I vårt fall har kommunerna själva valt om de vill tillämpa LOV eller inte.

Kommuner som tillämpar LOV hör till experimentgrupperna. Enligt SKL:s senaste kartläggning i september år 2011 tillämpar 94 kommuner LOV. För två år sedan var antalet 45.<sup>23</sup> Kommunerna har alltså successivt börjat tillämpa LOV. Vi kan därför förvänta oss olika resultat beroende på hur lång erfarenhet kommunerna har av att tillämpa LOV.

Ett problem är att vi mäter effekterna av LOV-införandet i ett tidigt skede. Många av de kommuner som vi studerar har infört LOV relativt nyligen. Eftersom statistik publiceras med en viss fördröjning är det svårt att redan nu mäta utfallet av LOV-införandet i de kommuner som införde reformen sent. Flera av kommunerna har infört LOV under 2011, vilket är alltför sent för att det ska vara möjligt att få fram data som beskriver utfallet. Ett sätt att lösa problemet hade varit att bara studera de kommuner som faktiskt infört LOV i ett tidigt skede. Problemet med ett sådant upplägg är att dessa kom-

---

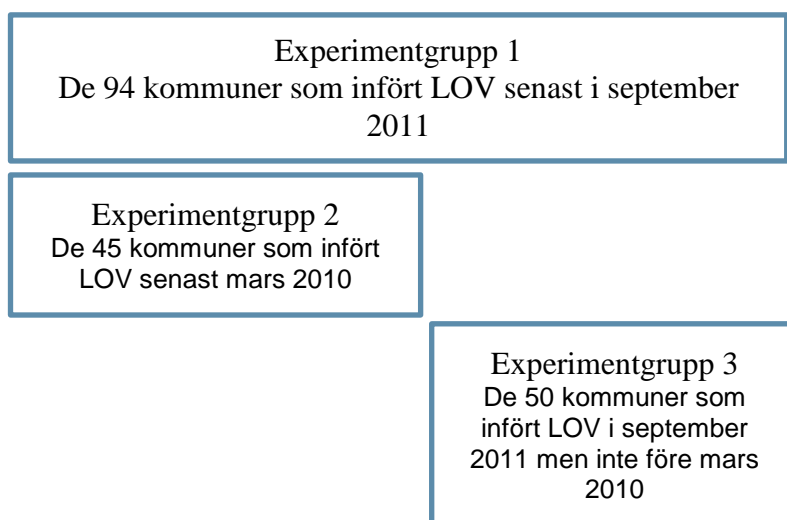
<sup>23</sup> Socialstyrelsen (2010); SKL (2011b).

muner då inte utgör ett slumpvist urval av alla kommuner. Många av dem hade kommit långt i processen med att konkurrensutsätta sin verksamhet och även tillämpa kundvalssystem redan före införandet av LOV. Vi får därmed svårt att isolera effekterna av LOV för dessa kommuner.

Vi har därför delat in kommunerna i tre olika experimentgrupper efter när de infört LOV. I den första gruppen ingår alla de kommuner som infört LOV till och med september år 2011. Detta är vår huvudsakliga experimentgrupp. För att ta hänsyn till att kommunerna kommit olika långt har vi delat upp gruppen i två delar där experimentgrupp 2 består av de kommuner som infört LOV till och med mars 2010 och experimentgrupp 3 består av kommuner som infört LOV därefter.

Vi får, som beskrivits ovan, ofta nöja oss med data för år 2010 vilket betyder att vi mäter utfallet innan införandet skett i många kommuner. Detta är dock inte ett så stort problem eftersom förberedelsearbetet med att införa LOV i sig själv ger effekter på kommunernas verksamhet, vilket vi visar i våra fallstudieundersökningar (kapitel 3 och avsnitt 5.3). Det talar för att vi kan identifiera effekter av LOV i experimentgrupp 3 trots att LOV formellt inte trätt i kraft i ett antal av dessa kommuner när vi mäter utfallet.

**Figur 1 Experimentgruppsindelning**



LOV syftar till att förändra kommunernas förutsättningar för att svara för viss kommunal verksamhet, bland annat äldreomsorg. Därför kommer utfallsvariablerna som mäter kostnader, kvalitet och produktivitet också mätas som förändring mellan åren före och efter införandet av LOV. De signifikanstest vi genomför syftar till att testa om skillnaderna mellan LOV-kommuner och övriga är statistiskt säkerställda. De skillnader vi testar är för

förändringar i utfallsvariablerna. Också i regressionsanalysen kommer vi att söka svara på om LOV-införandet påverkat förändringen i utfallsvariablerna.

#### **4.1.1 Produktivitet istället för effektivitet**

Vi har valt att inte pröva betydelsen av LOV för effektivitet i vår kvantitativa analys. Det valet har vi gjort därför att det inte varit möjligt att operationalisera begreppet på ett sätt som skulle gjort det meningsfullt att använda i en kvantitativ studie. En allmänt använd definition är att effektivitet ska uttrycka graden av måluppfyllelse i förhållande till insatta resurser.<sup>24</sup> Utgångspunkten för att bedöma effektivitetsutvecklingen inom äldreomsorgen borde alltså vara att ställa målen för äldreomsorgen i relation till kostnaderna för äldreomsorgen.

Detta är emellertid svårt eftersom socialtjänstlagen är en ramlag med allmänt formulerade mål. Målen är svåra att operationalisera och det är ofta svårt att ställa enskilda insatser i relation till specifika mål. Av socialtjänstlagen framgår bland annat att kommunen ansvarar för att tillhandahålla bostad, vård eller annan service för att skapa förutsättningar för äldre personer att bo och leva självständigt, känna trygghet och ha en aktiv och meningsfull vardag. Dessa mål är svåra om ens möjliga att operationalisera med indikatorer skapade med stöd av befintlig statistik.

Vi har övervägt möjligheten av att operationalisera effektivitet som beviljningsgrad inom hemtjänsten respektive särskilt boende. Vi fann dock att dessa mått inte på ett tillfredställande sätt fångade upp de aspekter av effektivitetsbegreppet som vi ville beskriva. Därför kommer vi istället att studera styckkostnaderna, mätt som bruttokostnader per producerad timme som ett mått på produktiviteten i hemtjänsten.

#### **4.1.2 Data**

Vår huvudsakliga källa har varit Kommun- och landstingsdatabasen (Kolada). Databasen innehåller bland annat nyckeltal om resurser, volymer och kvalitet i kommuners och landstings verksamheter. Uppgifterna i databasen kommer ur nationella statistikällor och kommunernas frivilliga redovisningar. Kompletterande uppgifter har tagits fram av SKL samt Socialstyrelsen och SCB.

De variabler vi arbetar med kan mätas på flera sätt. Med tanke på att relativt kort tid förflutit sedan LOV trädde i kraft i januari 2009 är det angeläget att använda senast tillgängliga uppgifter, vilket i allmänhet betyder uppgifter för år 2010.

---

<sup>24</sup> Statskontoret (2011b).

### 4.1.3 Kontrollvariabler

Sveriges kommuner skiljer sig åt på en mängd olika punkter. På vissa sätt kan man se att de kommuner som valt att införa LOV skiljer sig som grupp gentemot övriga kommuner. De kommuner som valt att inte införa LOV har i allmänhet en något högre andel äldre i befolkningen och har oftare styrts av en partipolitisk vänstermajoritet. De är också ofta glesbygdskommuner med lägre befolkningstäthet och har i allmänhet mindre erfarenhet av konkurrensutsättning inom äldreomsorgen. För att kontrollera för denna heterogenitet har vi valt ut ett antal kontrollvariabler som redovisas i tabellerna 3, 5 och 7 i bilaga 2. Vi har valt att kontrollera för den allmänna demografiska utvecklingen, åldersfördelningen i befolkningen och partipolitisk majoritet i kommunen.<sup>25</sup>

## 4.2 Kostnadsutvecklingen

I detta avsnitt studerar vi om LOV-införandet haft några effekter på kommunernas kostnader för äldreomsorg. Först jämför vi kostnadsnivåerna och förändringarna i ett enkelt signifikantstest. Därefter presenteras hela modellen för analysen av kostnadsutvecklingen. Sedan redovisar vi resultaten från de sambandsanalyser vi utfört. Avslutningsvis refererar vi till ett par studier som tar upp kundvalssystem och dess effekter på kostnader, vilka Konkurrensverket och SKL låtit genomföra.

### 4.2.1 Kostnadsmått

För att operationalisera kostnaderna för verksamhet som omfattas av LOV använder vi bruttokostnaderna för hemtjänsten. Denna variabel mäter kostnaderna specifikt för hemtjänst på bruttonivå. Skillnaden mellan nettokostnad och bruttokostnad är enligt definitionen i vår databas att nettokostnaderna exkluderar verksamhetens intäkter som i huvudsak består av öronmärkta statsbidrag, verksamhetsavgifter, hyresintäkter och andra försäljningsintäkter. Vi bedömer att intäkterna inte bör räknas bort när vi mäter kostnaderna för hemtjänsten och att bruttokostnaderna därmed är det bästa sättet att mäta kommunernas kostnader för den verksamheten som bedrivs i enlighet med LOV. Bruttokostnaden för hemtjänsten mäts som kostnad per äldre person över 65 års ålder. Vi har också studerat andra kostnadsmått så som nettokostnader och så kallade strukturårsjusterade kostnader. Dessa analyser redovisas i bilaga 2.

I figur 4.1 jämförs bruttokostnaderna per äldre för hemtjänsten mellan LOV-kommunerna och övriga kommuner. Det finns en stor variation inom respektive grupp som inte kommer fram i figuren och relativt små skillnader

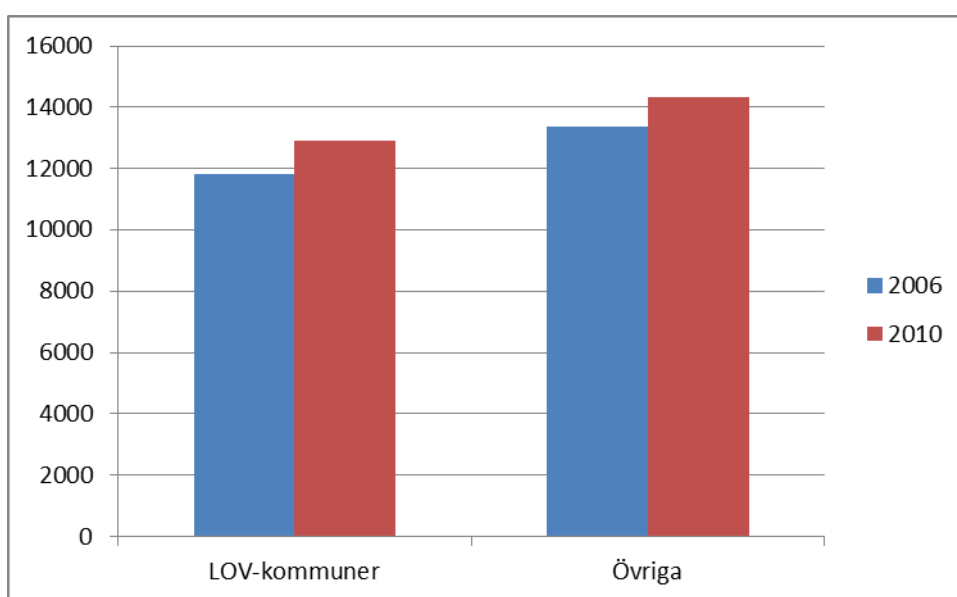
---

<sup>25</sup> Kontrollvariablerna har valts ut med stöd av den vetenskapliga litteraturen kring ämnet. Se bl.a. Pampel och Williamson (1989), Huber och Stephens (2001), Korpi (1983) samt Korpi och Palme (2003).

mellan LOV-kommunerna och övriga kommuner, vilket tyder på att de kommuner som tillämpar LOV inte är väsensskilda från de som inte gör det.

Icke LOV-kommunerna (övriga i figuren) har dock något högre kostnader. Det gäller såväl för bruttokostnaderna för hemtjänsten som för andra kostnadsmått som vi prövat. Bruttokostnaderna i LOV-kommunerna har ökat från 11 800 kr/person år 2006 till cirka 12 900 kronor år 2010, vilket motsvarar 9,4 procent. I övriga kommuner har samma kostnad ökat från 13 400 kronor år 2006 till 14 300 kronor år 2010 eller med 7,4 procent. Bruttokostnaderna per äldre har med andra ord ökat med 2,0 procentenheter mer i LOV-kommunerna än i övriga kommuner.

**Figur 4.1** Genomsnitt för bruttokostnader för hemtjänst per äldre person för LOV- och icke LOV-kommuner, 2006 respektive 2010



Källa: Kolada

Kommentar: LOV-kommunerna tillhör experimentgrupp 1.

Vi har också genomfört ett enkelt signifikanstest som testar huruvida skillnaderna mellan grupperna i de absoluta förändringarna av bruttokostnaden mellan åren 2006 och 2010 är statistiskt säkerställda. Vi har genomfört testen för var och en av våra experimentgrupper och den visar att skillnaden inte är statistiskt säkerställd på någon nivå för experimentgrupp 1 och 3. För experimentgrupp 2 finner vi att skillnaden är signifikant på 20-procentsnivån. Vi finner alltså inga belegg för att LOV skulle ha påverkat kostnaderna negativt (att kostnaderna skulle minska) och endast mycket svaga belegg för att sambandet skulle vara positivt (att kostnaderna skulle öka).

## 4.2.2 Resultat från sambandsanalyser gällande kostnader

Vi har också med hjälp av regressionsanalys prövat hur införandet av LOV påverkat kommunernas kostnader för hemtjänsten. Några effekter av LOV på kostnadsutvecklingen har inte kunnat beläggas för den huvudsakliga experimentgruppen, som består av 94 kommuner som infört lagen fram till september 2011 (experimentgrupp 1) eller för de 50 kommuner som införde LOV efter mars 2010 (experimentgrupp 3). För gruppen bestående av de 45 kommuner som tidigast införde LOV är koefficienten betydligt större än den för experimentgrupp 1. Sambandet är dock endast signifikant på 20-procentsnivå vilket får betraktas som svagt.

**Tabell 4.1 Regressionsresultat av sambandsanalyser gällande bruttokostnader**

|                   | Koefficient        | Standardfel | P-värde |
|-------------------|--------------------|-------------|---------|
| Experimentgrupp 1 | 114,2              | 390,4       | 0,77    |
| Experimentgrupp 2 | 649,5 <sup>^</sup> | 502,9       | 0,19    |
| Experimentgrupp 3 | -396,9             | 507,3       | 0,44    |

\*\*\* p < 0.01; \*\* p < 0.05; \* p < 0.1; ^ p < 0.2

Sammanfattningsvis finner vi inte några bevis för att kostnaderna dämpats av LOV. Om något finns det tecken på att kostnaderna kan ha ökat något mer i LOV-kommunerna.

## 4.2.3 Andra studier

Andra studier har behandlat sambandet mellan kundvalssystem och kostnadsutvecklingen. Konkurrensverket menar att prestationsfinansiering, av det slag som tillämpas inom LOV, leder till en ökad produktion.<sup>26</sup> Att produktionen ökar beror på att systemet stimulerar utförarna till mer produktion, i vårt fall fler hemtjänsttimmar. Konkurrensverket ser här en risk med kundvalsmodeller. Verket menar att modellerna kan vara kostnadsdrivande om konsumenten själv eller tillsammans med en utförare beslutar om omsorgsbehovet.<sup>27</sup>

Konkurrensverket menar vidare att det kan vara kostnadskrävande att administrera kundvalssystem.<sup>28</sup> Den bedömningen gör verket generellt för system där konsumenterna ges ökat inflytande att välja mellan flera utförare och också specifikt för LOV. Kommuner som väljer att införa valfrihetssystem får troligtvis fler utförare att kontrollera och följa upp än de tidigare haft. För att på ett tillfredsställande sätt kunna försäkra sig om kvaliteten i den verksamhet som läggs ut på leverantörer i ett

<sup>26</sup> Se bl.a. Kastberg och Siverbo (2007) samt Rombach (1997), citerade av SKL (2010b); Intervju med Greger Bengtsson, SKL, 110610.

<sup>27</sup> Konkurrensverket (2007).

<sup>28</sup> Konkurrensverket (2007).

vårdvalssystem är det därför, enligt Konkurrensverket, troligt att kommunerna får lägga större resurser på uppföljning och kontroll än vad som tidigare var nödvändigt.<sup>29</sup>

Studier publicerade av SKL ger en blandad bild av hur kundval påverkar kostnader och administration. En studie visar att tjänstemännen menar att kundvalet varken ökar eller sänker kostnaderna för hemtjänsten. Detta trots att samma personer verkar instämma i att kundvalet medfört en ökad administration. Den ökade administrationen som tas upp består i att biståndshandläggarna lägger mer tid till att informera brukare om deras möjlighet att välja, att administrera omval och att hålla kontakten med flera utförare.<sup>30</sup>

### 4.3 Kvalitetsutvecklingen

Vi inleder detta avsnitt med en redogörelse för vilka variabler vi använt i våra analyser avseende kvalitet. Vi presenterar nivåer och förändringar för dessa variabler och genomför ett enkelt signifikanstest. Detta för att ge en bakgrund till den utveckling som vi längre fram analyserar med hjälp av regressionsanalys. Till sist följer resultaten från sambandsanalyserna som visar i vilken utsträckning förändringar i kvalitet kan förklaras av att LOV tillämpas.

#### 4.3.1 Kvalitetsbegreppet

Kvalitet är subjektivt och därmed svårt att definiera och än svårare att mäta. Vi har valt att definiera kvalitet med hjälp av kvalitetsindikatorer som tagits fram av Socialstyrelsen, dels inom ramen för systemet med så kallade Öppna jämförelser, dels inom ramen för Socialstyrelsens återkommande brukarundersökningar för äldreomsorgen. Kvalitetsindikatorerna syftar till att fånga upp vad som anses vara viktiga aspekter för en verksamhet som håller hög kvalitet. Kvalitetsvariablerna är utvalda med visst stöd av tidigare forskning på området.<sup>31</sup> Vi har även här räknat om dessa variabler till förändringar mellan utvalda år i de sambandsanalyser som vi utför.

Lagstiftarens definition av kvalitet är bredare än vår eftersom kvalitet emellanåt definieras som ökade valmöjligheter. Vi ser dock valfrihet i första hand som ett instrument för att uppnå ökad kvalitet. I den kvantitativa analysen sätter vi därför inte likhetstecken mellan ökade valmöjligheter och kvalitet utan lämnar frågan om valmöjligheter utanför kvalitetsdefinitionen.

Vi använder två olika variabler för att följa upp förändringar i verksamhetens kvalitet. Dessa är kundnöjdhet och antal fallskador bland äldre.

---

<sup>29</sup> Konkurrensverket (2008).

<sup>30</sup> SKL (2009a).

<sup>31</sup> Se bl.a. Hartmann (red.) (2010).

### **Nöjdhetsindex (NKI)**

SCB:s analysmodell med nöjdhetsindex (NKI) är uppbyggd dels av ett mått för totalnöjdheten, dels av ett antal faktorer som speglar olika delar av den undersökta verksamheten. Brukarna som svarar på enkäten sätter sina betyg på frågorna på 10-gradiga skalor, där 1 är lägsta betyg och 10 är högsta betyg. Vi använder oss av NKI:s helhetsbetyg för hemtjänsten. Indexet antar värden mellan noll och ett hundra.

NKI används ofta som variabel för att mäta brukarnas uppfattning om hemtjänstens kvalitet. Styrkan i måttet är att det utgår från centrala policymål och att praxis för att mäta kundnöjdhetsindex är välutvecklat. Indexet mäter de äldres subjektiva uppfattning om den vård de får, vilket vi anser vara en god operationalisering av socialtjänstlagens krav. Måttet har därmed god validitet. Kritik finns dock mot att allmänna nöjdhetsbedömningar tenderar att släta ut det som äldre är missnöjda med i äldreomsorgen. Kritiken går också ut på att det har betydelse för mätningen i vilken utsträckning de äldre upplever tidspress då de svarar och att andra personer, till exempel anhöriga, ibland svarar på den enkät som riktas till de äldre.<sup>32</sup>

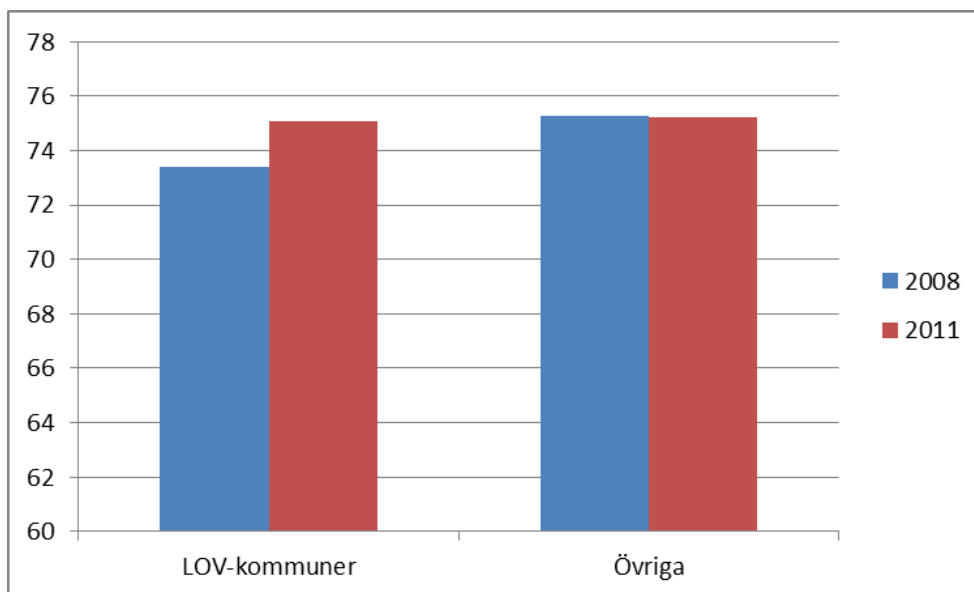
I figur 4.2 kan vi se att de kommuner som inte infört LOV har något högre värde på NKI innan LOV trädde i kraft. Skillnaden var endast cirka två indexpunkter, men variationen i denna variabel är liten och två punkter är därmed relativt mycket. För de kommuner som infört LOV har NKI ökat med 2,3 procent till skillnad mot övriga kommuner där index knappt förändrats alls (-0,03 procent). År 2011 har de två grupperna i stort sett samma medelvärde.

**Figur 4.2** Genomsnitt för NKI avseende hemtjänsten för LOV- och icke-LOV kommuner, 2008 respektive 2011

---

<sup>32</sup> Se t.ex. Socialstyrelsen (2011b); Hallands region (2011).





Källa: Kolada

Kommentar: LOV-kommunerna tillhör experimentgrupp 1.

Vi har också genomfört ett enkelt signifikanstest för att se om gruppskillnaderna i de absoluta förändringarna i index förändrats mellan åren 2008 och 2011 är statistiskt säkerställda. Testet har genomförts för var och en av experimentgrupperna. Testen ger ett signifikant resultat på 10-procentsnivån för experimentgrupp 1. Gruppskillnaderna för experimentgrupp 2 och 3 är inte signifikanta alls.

Detta tyder på att det finns en signifikant skillnad i utvecklingen av kundnöjdheten i hemtjänsten mellan LOV-kommuner och övriga men bara när LOV-gruppen definieras som alla de kommuner som infört LOV (experimentgrupp 1). Vi finner däremot inte någon signifikant skillnad i utvecklingen för de andra experimentgrupperna.

### Fallskador bland äldre

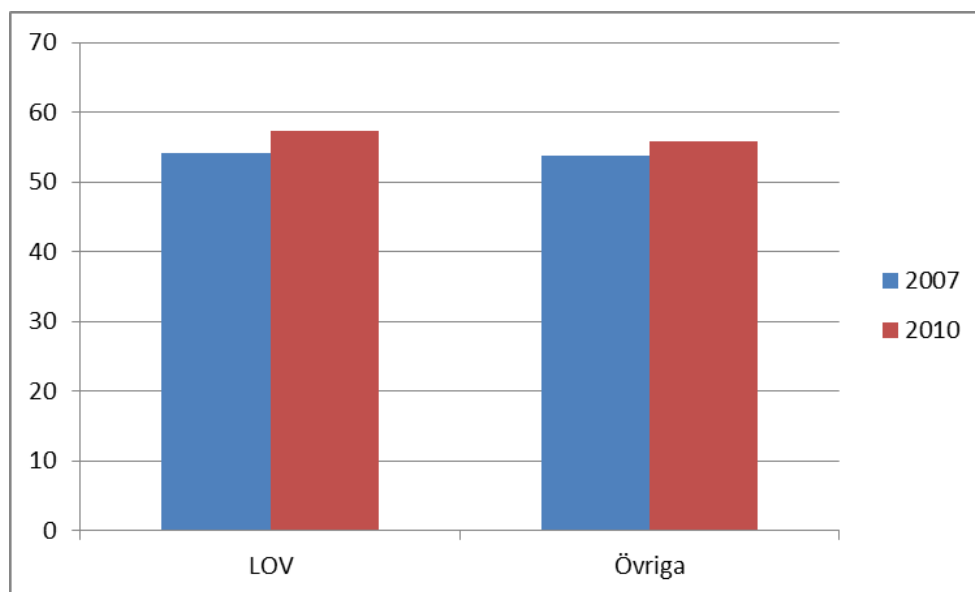
Fallskador är en vanlig indikator för kvalitet inom vård och omsorg. Äldre drabbas i hög utsträckning av fallolyckor, ofta med svåra konsekvenser för den enskilde. Inte sällan innebär fallolyckorna behov av akut sjukhusvård och behov av ökad omvårdnad, till exempel i form av särskilt boende. Insatser från hemtjänsten verkar här potentiellt förebyggande.

Styrkan med måttet är att den förflyttar fokus från program till hälsoutfall, en viktig domän av programeffekter även enligt socialtjänstlagen. Svagheter med måttet fallskador är att rutiner för rapporter påverkar hur fallskadorna klassificeras och mäts på ett sätt som medför problem av olika slag. Skillnader i antal fallskador kan snarare avspegla att kommunerna inte har samma rutiner för att rapportera inträffade fallskador hellre än att antalet inträffade fallskador skiljer sig mellan kommuner. Vidare kan skillnader mellan kommunerna förklaras av att man i norra Sverige har mer problem med snö

och att skillnaderna förklaras just av detta faktum snarare än att kvaliteten i hemtjänsten skiljer sig. Måttet definieras som antalet fallskador bland äldre personer (80+) per 1000 invånare.

I figur 4.3 kan vi se att antalet fallskador ligger på en något högre nivå bland kommuner som infört LOV både åren 2007 och 2010. Antalet fallskador ökade också något mellan åren 2007 och 2010 och något mer i LOV-kommunerna (5,8 procent) än i övriga kommuner (3,8 procent).

**Figur 4.3**      **Genomsnitt för fallskador per 1000 äldre för LOV- och icke-LOV kommuner, 2007 respektive 2010**



Källa: Kolada

Kommentar: LOV-kommunerna tillhör experimentgrupp 1.

Vi har även genomfört en signifikanstest för att se om skillnaderna i förändringar i andelen fallskador mellan åren 2007 och 2010 är statistiskt säkerställda.<sup>33</sup> Vi genomför testen för var och en av våra experimentgrupper. För experimentgrupp 2 är resultatet signifikant på 5-procentsnivån. Testen ger inget signifikant resultat på någon nivå för experimentgrupperna 1 och 3.

Detta tyder på att det finns en signifikant skillnad i utvecklingen av andelen fallskador i hemtjänsten mellan grupperna men bara när LOV-gruppen definieras som de 45 kommuner som infört LOV i ett tidigt skede och inte för det totala antalet LOV-kommuner som ingår i experimentgrupp 1 eller för de kommuner i experimentgrupp 3 som införde LOV senare. De kommuner som infört LOV först tycks ha en högre ökning i antalet fallskador per 1000 äldre än övriga kommuner.

### **4.3.2 Resultat från sambandsanalyser gällande kvalitet**

Vi har med hjälp av regressionsanalys prövat hur införandet av LOV påverkat kvaliteten i kommunernas äldreomsorg. Ett statistiskt säkerställt och förhållandevis starkt samband kan konstateras mellan LOV-införande och ökningen i NKI mellan åren 2008 och 2011 för experimentgruppen som infört LOV tills september 2011. Ett något svagare, men ändå säkerställt samband kan också konstateras för de 45 kommuner bestående av de som

<sup>33</sup> Vi testar om det finns en signifikant skillnad i förändringen i antalet fallskador per 1000 äldre mellan LOV-kommunerna och övriga enligt våra experimentgruppsindelningar.

först införde LOV. För gruppen kommuner som infört LOV sist finns också ett statistiskt säkerställt samband mellan LOV-införandet och NKI-utvecklingen, men det är svagare än för de andra grupperna.

**Tabell 4.2 Regressionsresultat av sambandsanalyser gällande NKI**

|                   | Koefficient | Standardfel | P-värde |
|-------------------|-------------|-------------|---------|
| Experimentgrupp 1 | 1,62***     | 0,51        | 0,002   |
| Experimentgrupp 2 | 1,48**      | 0,67        | 0,029   |
| Experimentgrupp 3 | 1,32**      | 0,66        | 0,046   |

\*\*\* p < 0.01; \*\* p < 0.05; \* p < 0.1; ^ p < 0.2

För fallskador kan inga LOV-effekter alls konstateras för vare sig kommunerna i experimentgrupp 1 eller de kommuner i experimentgrupp 3 som införde LOV sent. En svag effekt kan skönjas för de 45 kommunerna som först införde LOV. Fallskadorna tycks här ha ökat snabbare i LOV-gruppen. Sambandet är inte starkt men är säkerställt på 10-procentsnivån.

**Tabell 4.3 Regressionsresultat av sambandsanalyser gällande fallskador**

|                   | Koefficient | Standardfel | P-värde |
|-------------------|-------------|-------------|---------|
| Experimentgrupp 1 | 1,13        | 0,95        | 0,23    |
| Experimentgrupp 2 | 2,12*       | 1,22        | 0,084   |
| Experimentgrupp 3 | 0,01        | 1,23        | 0,92    |

\*\*\* p < 0.01; \*\* p < 0.05; \* p < 0.1; ^ p < 0.2

Regressionsresultaten stämmer väl överens med de resultat som kom fram i våra signifikanstest i avsnitt 4.3.1. Sammanfattningsvis tyder vår kvantitativa undersökning på att det finns ett samband mellan LOV-införandet och en ökning i de äldres självskattade nöjdhet med hemtjänsten. Kundnöjdheten bör förväntas komma med en viss fördröjning efter att en reform genomförts. Att sambandet är svagare för experimentgrupp 3 där kommunerna införde LOV efter mars 2010 gör det därmed troligare att de samband vi ser för de två andra grupperna faktiskt har med LOV-införandet att göra. Däremot tyder testen också på ett samband mellan LOV-införandet och ett ökat antal fallskador. Denna effekt är bara signifikant för de 45 kommuner som genomförde reformen först och detta skulle kunna bero på att effekten av LOV kommer med fördröjning.

#### 4.4 Produktivitet

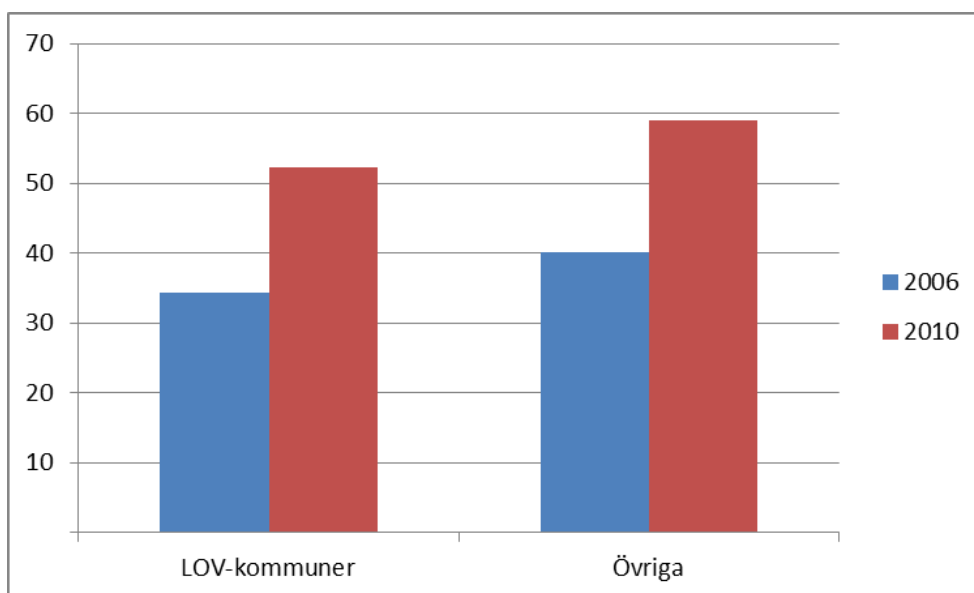
I våra kvantitativa analyser har vi valt att inte analysera effektivitet eftersom det inte funnits något lämpligt sätt att operationalisera begreppet. Istället har vi valt att studera produktiviteten som är ett närbesläktat begrepp och lättare att mäta. Vi studerar LOV-införandets effekter på produktiviteten i hem-

tjänsten i ett enkelt signifikanstest och genom att i en regressionsanalys använda styckkostnaderna för hemtjänsten.

### Styckkostnad i hemtjänst

Styckkostnad är ett vanligt mått på produktivitet. Produktivitet brukar definieras som prestationer per resurser och styckkostnaden definieras som kostnaden per prestation. Kostnaden är definierad som de årliga bruttokostnaderna för hemtjänsten per äldre person delat med antalet beviljade hemtjänststimmar per äldre person. Figur 4.4 visar styckkostnaden i LOV- och icke-LOV kommunerna. Vi gör jämförelserna mellan LOV och icke-LOV kommuner för att bedöma hur stora skillnaderna är mellan dessa kommungrupper.

**Figur 4.4** Genomsnittlig styckkostnad för LOV- och icke-LOV kommuner, 2006 respektive 2010



Källa: Kolada

Kommentar: LOV-kommunerna tillhör experimentgrupp 1.

Styckkostnaden för en beviljad hemtjänststimme låg högre i icke-LOV-kommuner, såväl före som efter reformen. Bruttokostnaden har stigit med cirka 10 procent samtidigt som antalet beviljade timmar har sjunkit med nästan en fjärdedel i båda kommungrupperna. Styckkostnaden har därför stigit kraftigt i båda grupperna men något mer i LOV-gruppen. I LOV-kommunerna steg styckkostnaderna med 5,3 procentenheter mer än i icke-LOV-kommunerna. Till en del kan de ökade styckkostnaderna för en beviljad hemtjänststimme ha att göra med att det som definitionsmässigt ingår i hemtjänsten utökats sedan år 2006. Vissa insatser som tidigare låg utanför ingår nu i begreppet hemtjänst. När begreppet hemtjänst vidgats till att innehålla fler insatser har det lett till att antalet insatser och antalet brukare ökat men däremot inte

antalet beviljade timmar. Sammantaget har detta lett till att styckkostnaderna ökat.<sup>34</sup>

Vi genomför också här signifikanstest av huruvida förändringen skiljer sig mellan de kommuner som infört LOV och övriga kommuner enligt våra tre experimentgruppsindelningar. Inget av testen är signifikant på någon nivå vilket tyder på att LOV inte haft någon inverkan på produktiviteten.

#### 4.4.1 Resultat från sambandsanalyser gällande produktivitet

Vi har med hjälp av regressionsanalys till sist prövat hur införandet av LOV påverkat produktiviteten i kommunal hemtjänst. Inga säkerställda LOV-effekter kan påvisas på timstyckkostnaden för hemtjänst. Detta gäller oavsett gruppuppställning och tyder på att LOV inte påverkat produktiviteten.

**Tabell 4.4 Regressionsresultat av sambandsanalyser gällande styckkostnader**

|                   | Koefficient | Standardfel | P-värde |
|-------------------|-------------|-------------|---------|
| Experimentgrupp 1 | -1,46       | 2,87        | 0,61    |
| Experimentgrupp 2 | -2,51       | 3,70        | 0,50    |
| Experimentgrupp 3 | -1,21       | 3,82        | 0,75    |

\*\*\* p < 0.01; \*\* p < 0.05; \* p < 0.1; ^ p < 0.2

#### 4.4 Sammanfattande iakttagelser

Sammanfattningsvis finner vi inga tecken på att kostnaderna skulle minska på grund av LOV. För den huvudsakliga experimentgruppen finns inga som helst samband mellan LOV-införandet och kostnadsutvecklingen men för de 45 kommuner som införde LOV först kan vi se svaga tecken på en högre ökningstakt i kostnaderna. Vi finner dock tecken på att kvaliteten mätt som kundnöjdhet har utvecklats bättre i de kommuner som infört LOV. Vad gäller frekvensen för fallskador finner vi inga effekter alls för vår huvudsakliga experimentgrupp men svaga tecken på att de kommuner som infört LOV först har haft en något sämre utveckling vad gäller andelen fallskador. Vi finner till sist inga belägg för att LOV-införandet skulle ha påverkat produktivitetsutvecklingen.

Vår studie har genomförts relativt tidigt efter att LOV trätt i kraft och enskilda kommuner börjat tillämpa valfrihetssystem i enlighet med LOV. Troligtvis kommer senare utvärderingar att kunna identifiera tydligare effekter när reformen har hunnit implementeras mer genomgående. Att vi finner starkare samband i den grupp som implementerat LOV först ger oss anledning att anta att effekterna blir synliga först med viss fördröjning. Vi har också genomfört separata tester för de 50 kommuner som infört LOV

<sup>34</sup> Enligt uppgift från Anders Norrlid, Rådet för kommunala analyser, 2012-02-28.

först efter mars 2010 och finner inga eller svagare effekter av LOV-införandet, vilket tyder på att eventuella effekter låter visa sig med viss fördröjning.

### **Kostnader**

Jämförelsen av LOV- och icke LOV-kommuner visar att kostnaderna är högre i icke LOV-kommuner både före och efter införandet av LOV. Kostnaderna har ökat något snabbare i de kommuner som infört LOV men ett enkelt signifikanstest visar att skillnaden i ökningstakterna inte är statistiskt säkerställd. Inte heller resultatet av sambandsanalyserna tyder på att LOV påverkar kostnaderna för hemtjänst. Ett par analyser pekar dock på vissa svaga kostnadsdrivande samband för de 45 kommunerna som infört LOV först.

### **Kvalitet**

Jämförelsen av kvalitetsvariablerna visar att för LOV-kommunerna har nöjdhetsindex ökat något, till skillnad från i icke LOV-kommunerna. Grupperna har idag i princip samma indexvärde. Skillnaden i ökningstakt är här statistiskt säkerställd. LOV-kommunerna har ett något högre antal fallskador än övriga kommuner och antalet fallskador ökar i båda grupperna men i något högre takt i LOV-kommunerna. Denna skillnad är dock inte statistiskt säkerställd.

Resultaten av sambandsanalyserna visar ett starkt positivt samband mellan införandet av LOV och nöjdhetsindex för hemtjänst. Däremot framkommer inget samband mellan LOV-införande och antalet fallskador. Undantaget är åter när vi testar med de 45 kommunerna som infört LOV först som kontrollgrupp då vi finner en svag ökningseffekt av LOV-införandet på antalet fallskador.

### **Produktivitet**

Styckkostnaden för en beviljad hemtjänsttimme låg högre i icke-LOV-kommuner, såväl före som efter reformen. Bruttokostnaden per äldre har stigit med cirka tio procent samtidigt som antalet beviljade timmar har sjunkit med nästan en fjärdedel i båda kommungrupperna. Styckkostnaden har därför stigit kraftigt och ungefär lika mycket i båda grupperna. Sambandsanalyser ger inte vid handen att produktivitetens utvecklingen skulle stå i samband med införandet av LOV för någon av de undersökta grupperna.

## 5 Ersättningen till utförarna

Arbetet med att utforma ersättningsmodeller är en central del i kommunernas föreberedelser för att kunna tillämpa LOV i den egna kommunen. Det ersättningssystem som kommunen utformar och de ersättningar som kommunen fastställer påverkar i hög grad villkoren för de leverantörer som omfattas av LOV och kvaliteten i de tjänster som leverantörerna erbjuder. Ersättningssystemet är därför ett viktigt styrinstrument och ett system som kommunerna dessutom har stor frihet att utforma.

I detta kapitel redovisar vi dels en undersökning som omfattar alla kommuner som fastställt ersättningsbelopp inom LOV, dels en fallstudieundersökning som omfattar nio kommuner och deras ersättningsmodeller. Syftet med undersökningarna är att öka kunskaperna om nivåerna för och spridningen av ersättningsbeloppen. Syftet är vidare att förstå motiven till de enskilda systemens utformning och på vilka grunder priserna satts. Till sist är syftet att följa upp vilka konsekvenser ersättningssystemen haft och vilka drivkrafter systemen skapar. Med ersättningssystem avses på vilka grunder ersättningsbeloppen fastställs. Vidare avses vilka beteenden hos beställare och utförare som ersättningssystemet stimulerar respektive motverkar, det vill säga vilka incitament systemen skapar. Till sist avses hur ersättningssystemet faktiskt påverkar verksamheten.

### 5.1 Riktlinjer

Kommunerna utformar ersättningsmodeller och fastställer ersättningsbelopp för tjänster som omfattas av LOV. Lagen ställer krav på kommunen (den upphandlande myndigheten) att behandla leverantörerna på ett likvärdigt och icke-diskriminerande sätt. Vidare ställer lagen krav på kommunen att ta fram ett förfrågningsunderlag, som bland annat ska beskriva grunderna för den ekonomiska ersättningen till de leverantörer som är intresserade av att erbjuda tjänster som omfattas av ett valfrihetssystem enligt LOV.

Av regeringens proposition (2008/09:29) framgår att det är viktigt att kommunerna prissätter tjänsterna rätt och i synnerhet att tjänsterna inte prissätts i underkant.

Eftersom valfrihetssystemet inte bygger på priskonkurrens är det viktigt att den upphandlande myndigheten prissätter tjänsten rätt. Utgångspunkten bör vara att de externa leverantörerna ska erhålla samma ersättning som egenregiverksamheten, eftersom konkurrensneutralitet mellan de två då uppstår. Det är med anledning av detta viktigt att räkna ut vad de faktiska kostnaderna är för egenregiverksamheten... Det är viktigt att inte i allt för hög



grad överprissätta tjänsten, eftersom leverantören då kan anses ha mottagit en förmån som skulle kunna anses strida mot EG:s statsstödsregler. Det är än viktigare att inte heller underprissätta tjänsten. Om en upphandlande myndighet underprissätter tjänsten riskerar den upphandlande myndigheten egenregiverksamhetens existens, men även mångfalden och kvaliteten. Om en upphandlande myndighet trots rationaliseringar och effektivisering av den egna regin inte klarar av att producera stöd-, vård- och omsorgsinsatser med samma ersättningsnivå som de externa leverantörerna får, kan detta vara en indikator på att tjänsten är för lågt prissatt. Man ska dock beakta att egenregiverksamheten kan bli dyrare än de externa leverantörernas verksamhet eftersom myndighetens yttersta ansvar för alla brukare och patienter kan medföra högre kostnader. Om inga eller endast ett fåtal leverantörer är intresserade av att delta i valfrihetssystemet kan detta vara en indikator på att prislappen är för lågt satt. En låg ersättningsnivå riskerar även att de externa leverantörerna i högre utsträckning är ovilliga att t.ex. teckna kollektivavtal eller i övrigt följa arbetsmarknadens villkor.<sup>35</sup>

Konkurrensverket menar att villkoren bör vara lika både för verksamhet i kommunernas egen regi och för externa leverantörer som utför liknande tjänster.<sup>36</sup> Verksamheter i egen regi ska varken gynnas eller missgynnas i förhållande till de externa leverantörernas verksamhet. Utgångspunkten bör vara att de externa leverantörerna får samma ersättning som den verksamhet som drivs i kommunal regi. Men Konkurrensverket menar samtidigt att det kan vara svårt att uppnå total konkurrensneutralitet mellan externa leverantörer och verksamheten i egen regi, eftersom den upphandlande myndigheten måste ta det yttersta ansvaret för att brukarna får de tjänster de har rätt till. Denna bedömning görs även i en antologi som behandlar lagen om valfrihetssystem. ”Det är (emellertid) svårt att uppnå total konkurrensneutralitet mellan egenregiverksamheten och de externa leverantörerna, då de förstnämnda organen alltid måste ta det yttersta ansvaret för att de som är biståndsbehövande och har rätt till bistånd får den hjälp som de har erhållit rätt till.”<sup>37</sup>

På uppdrag av regeringen har Kammarkollegiet utarbetat ett vägledningsmaterial som stöd för kommuner som ska införa valfrihetssystem enligt LOV.<sup>38</sup> Vägledningen är utformad som en beskrivning av vilka processer och förberedelser som krävs för att införa ett valfrihetssystem enligt LOV. En viktig uppgift under förberedelsefasen är, enligt Kammarkollegiet, att beräkna värdet för den eller de tjänster som ska ingå i valfrihetssystemet. Kommunen bör identifiera alla kostnader som är kopplade direkt eller indirekt till tjänsten för att kunna få en så exakt beräkning av de faktiska kostnaderna som möjligt. Bland aspekter som kommunerna bör överväga hör geografiska förutsättningar, så kallade kringtider och brukarnas vårdnivåer.

---

<sup>35</sup> Prop. 2008/09:29 Lagen om valfrihetssystem, s. 81.

<sup>36</sup> Konkurrensverket (2011).

<sup>37</sup> Zanderin (2011), s. 13.

<sup>38</sup> Kammarkollegiet (2011).

SKL har också tagit fram vägledningsmaterial som stöd för kommuner som ska välja ersättningsmodell och beräkna ersättningsnivåer.<sup>39</sup> SKL pekar på behovet av att kommuner som ska tillämpa LOV klargör några centrala frågeställningar. Hit hör att uppmärksamma den biståndsbedömda volymen, den faktiskt utförda volymen, kringtidens andel av den totala arbetstiden samt hur olika former för redovisning av utförda insatser påverkar anordnarnas och kommunernas ekonomi.

## 5.2 Ersättningsbeloppen i LOV-kommunerna

I detta avsnitt studerar vi ersättningarna inom LOV i de 92 kommuner som under 2011 fastställt sådana belopp. Beskrivningarna och analyserna grundar sig på befintliga uppgifter sammanställda av SKL våren 2011. Vissa kompletteringar, korrigeringar eller hänvisningar till alternativa uppgifter har dock gjorts, och tas upp i texten då vi funnit anledning att göra det.<sup>40</sup> Ersättningsbeloppen som redovisas i tabellerna avser kronor per timme.

### 5.2.1 Grund för ersättning

Vi börjar med en rent deskriptiv beskrivning av hur olika sätt att hantera ersättningar fördelar sig bland kommunerna (figur 5.1). Två tredjedelar av de 92 kommuner som studerats ersätter utförd tid, varav cirka en fjärdedel dessutom kräver att tiden registreras elektroniskt. En fjärdedel av kommunerna ersätter för beviljad tid, och de återstående fyra kommunerna ersätter utförda aktiviteter.<sup>41</sup>

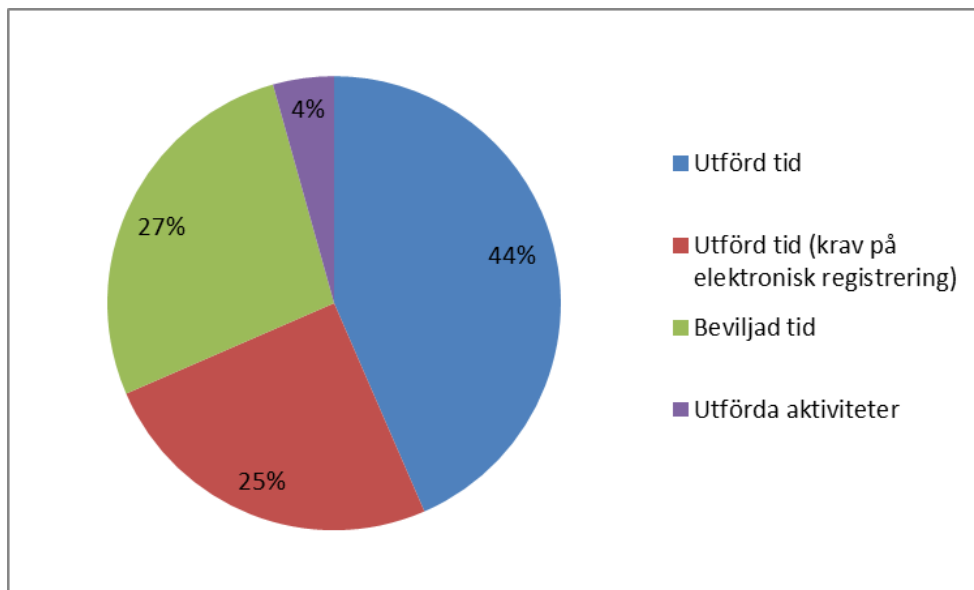
---

<sup>39</sup> SKL (2009b).

<sup>40</sup> SKL (2011c), med korrigeringar och tillägg av Statskontoret t.o.m. 110930.

<sup>41</sup> SKL (2011c).

**Figur 5.1** Ersättningsgrunder i de 92 kommuner som fastställt ersättningsbelopp 2011



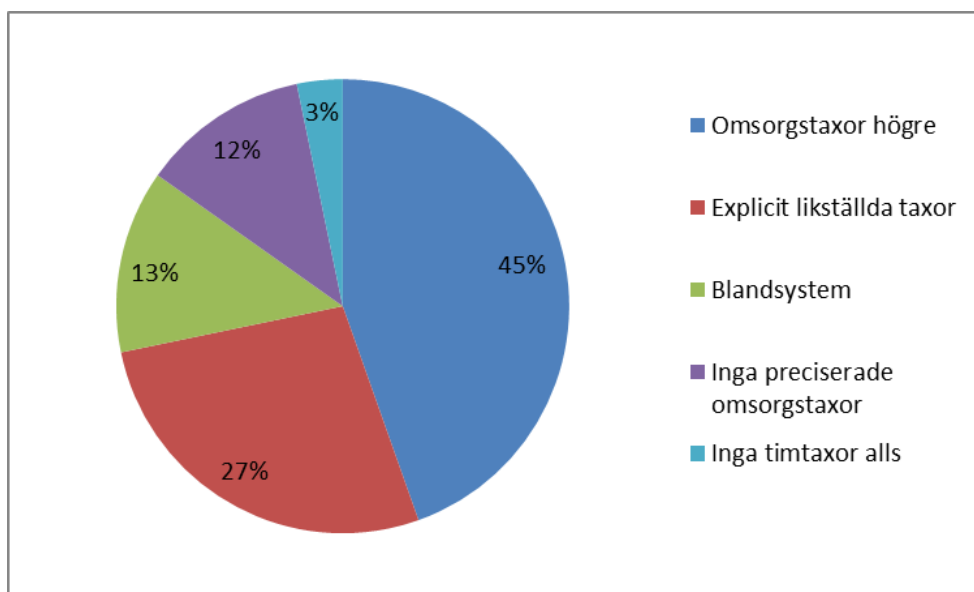
Källa: SKL (2011c) och Statskontoret

### 5.2.2 Differentierade taxor

Vissa kommuner har valt att differentiera taxorna för omsorg respektive ren service som exempelvis städning. I de fall taxorna skiljer sig åt är ersättningen för omsorg i allmänhet något högre än den för service. Skillnaderna inom grupperna är dock större än skillnaderna mellan grupperna. De högre kostnaderna för hemtjänsten på landsbygd har gjort att vissa kommuner också infört separata taxor för landsbygd kontra tätort.

Av figur 5.2 framgår att nästan hälften av kommunerna har en högre taxa för omsorg än den för service medan cirka en fjärdedel av kommunerna valt att likställa omsorgs- och servicetaxorna. Ett mindre antal kommuner (12) har blandssystem där omsorgs- och servicetaxorna i vissa fall är likställda men i andra fall skiljts åt av olika skäl.

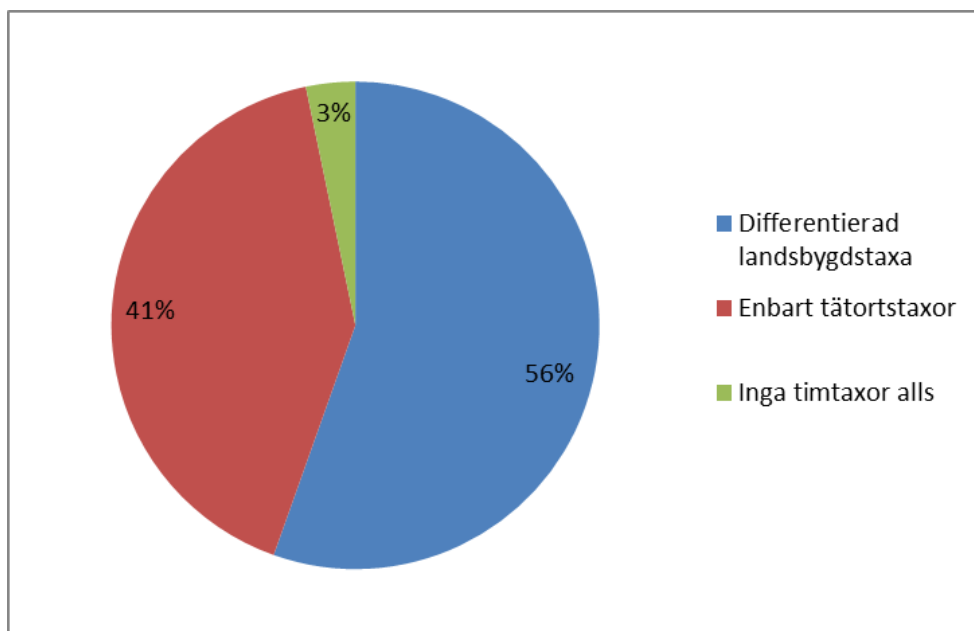
**Figur 5.2** Ersättningstaxor i kommunerna, omsorg kontra service, 2011



Källa: SKL (2011c) och Statskontoret

Strax över hälften av kommunerna har differentierade taxor för tätort kontra landsbygd (figur 5.3). Separata landsbygdstaxor finns i 51 kommuner medan 38 kommuner inte skiljer på tätort eller landsbygd i ersättningsbeloppen.

**Figur 5.3** Ersättningstaxor i kommunerna, tätort eller landsbygd, 2011



Källa: SKL (2011c) och Statskontoret

Omsorgstaxorna ligger generellt något högre än servicetaxorna. Landsortstaxorna för både service- och omsorgsinsatser ligger samtidigt något högre än motsvarande taxor i tätort. Det framgår av tabell 5.1 där vi redovisar lägsta och högsta ersättningsbelopp till privata utförare.

**Tabell 5.1 Lägsta och högsta ersättningstaxor till privata utförare, service kontra omsorg i tätort respektive landsbygd, 2011**

|           | Service            |            |                    | Omsorg             |            |                   |
|-----------|--------------------|------------|--------------------|--------------------|------------|-------------------|
|           | Lägsta             | Genomsnitt | Högsta             | Lägsta             | Genomsnitt | Högsta            |
| Tätort    | 215<br>(Haninge)   | 303        | 385<br>(Östhammar) | 253<br>(Umeå)      | 338        | 437<br>(Partille) |
| Landsbygd | 285<br>(Haparanda) | 346        | 476<br>(Skövde)    | 285<br>(Haparanda) | 380        | 465<br>(Krokom)   |

Källa: SKL (2011c) och Statskontoret.

Kommentar: Aktuell kommun inom parentes. När det gäller landsbygdstaxorna för omsorgsinsatser finns uppgifter om högre belopp än de s.k. standardtaxor som redovisas här. Tas hänsyn till dessa taxor visar andra kommuner högre belopp än Krokom, t.ex. Västerвик.

Av tabell 5.2 framgår att spännvidden är stor mellan lägsta och högsta taxor i alla grupper, i synnerhet för omsorgsinsatser. Skillnader i taxor mellan omsorgs- och serviceinsatser eller mellan tätort och landsbygd bör samtidigt inte överdrivas. Det finns kommuner som har lägre omsorgstaxor på landsbygden jämfört med andra kommuners servicetaxor i tätorter.

**Tabell 5.2 Skillnaden mellan lägsta och högsta ersättningstaxor till privata utförare, service kontra omsorg i tätort respektive landsbygd, 2011**

|           | Service            | Omsorg |
|-----------|--------------------|--------|
| Tätort    | 170                | 184    |
| Landsbygd | 153 (exkl. Skövde) | 180    |

Källa: SKL (2011c) och Statskontoret.

Kommentar: Skillnaden tar inte hänsyn till indikerade extremvärden.

### 5.2.3 Privata utförare och egen regi

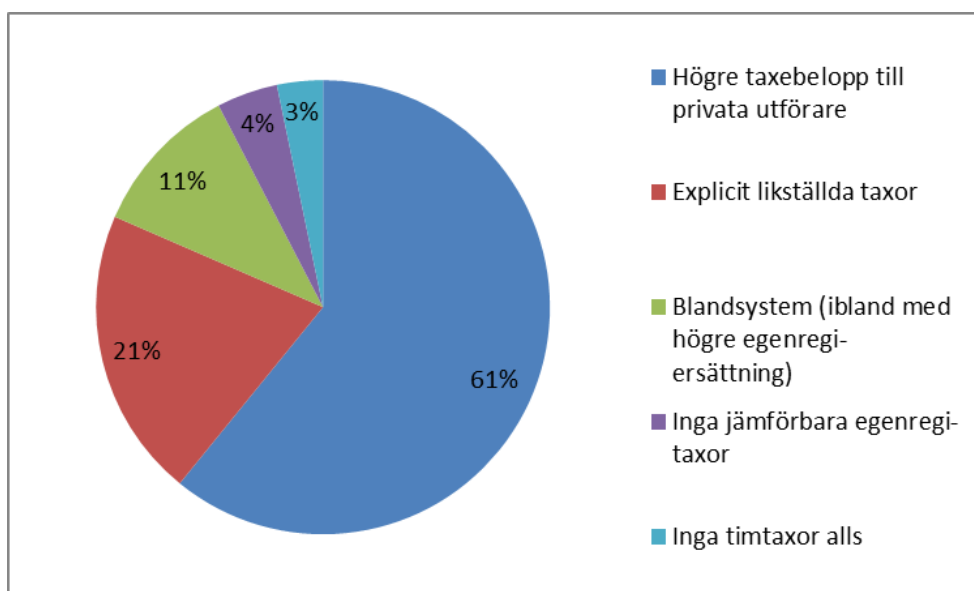
I figur 5.4 framgår om kommunerna skiljer på taxor för privata utförare respektive egenregin. I nästan två tredjedelar av kommunerna ersätts privata utförare med ett högre belopp än den egna verksamheten. Detta sker ofta med hänvisning till argumentet att egenregin har fria nyttigheter som privata utförare ersätts för.<sup>42</sup> Cirka en femtedel av kommunerna har explicit likställt taxorna. Argumentet för detta är ofta att kommunernas fria nyttigheter kompenseras av att kommunerna har det yttersta ansvaret som privata aktörer

<sup>42</sup> Se kommentarraderna av SKLs (2011c) databas.

inte har. Svedala kommun, som motiverar valet av likställda taxor i just denna anda, konstaterar att: ”kommunen har vissa fria nyttjanderätter men även större åtaganden. Dessa har bedömts som likvärdiga.”<sup>43</sup> I Linköpings kommun har man valt att kompensera för kommunens fria nyttigheter genom att tillhandahålla fria lokaler för alla utförare.<sup>44</sup>

Några kommuner har blandsystem. Till exempel kan taxorna för omsorgsinsatser vara likställda mellan privata utförare och verksamheten i egen regimedan de inte är det för serviceinsatser, eller tvärtom. I ett par fall saknas taxa för egenregi för service därför att de kommunala beslutsfattarna argumenterat för att egenregi inte skall utgöra ett alternativ när det endast är fråga om serviceinsatser. De erbjuder bara hemtjänst i egenregi i de fall då det finns behov av omsorgsinsatser.

**Figur 5.4** Ersättningstaxor i kommunerna, privat eller egen regi, 2011



Källa: SKL (2011c) och Statskontoret

Till sist finns det också ett antal kommuner där egenregi- och privata timtaxor i stort inte kan jämföras. I några av dessa kommuner saknas helt beloppsbestämda timtaxor. I ytterligare en kommun saknas egenregitaxor, men med en politisk målsättning att harmonisera taxorna. I denna kommun är verksamheten i egen regi anslagsfinansierad men med målsättningen att egenregin ska ha samma ersättning som de privata utförarna. I ytterligare två kommuner saknas egenregitaxor därför att ingen verksamhet drivs i egenregi.

<sup>43</sup> SKL (2011c), tabellrad 65, kolumn M.

<sup>44</sup> SKL (2011c), tabellrad 44, kolumn M.

Överlag är skillnaderna små i ersättningsbeloppen mellan privat och egen service. I tabell 5.1 kan vi se att skillnaden mellan taxorna i privat kontra egen regi är relativt små.

**Tabell 5.3 Medelvärde för ersättningstaxor i privat kontra egen regi, 2011**

|           | Privat regi   |               | Egen regi     |               |
|-----------|---------------|---------------|---------------|---------------|
|           | Service       | Omsorg        | Service       | Omsorg        |
| Tätort    | 303<br>(38,4) | 338<br>(33,5) | 294<br>(36,1) | 327<br>(33,6) |
| Landsbygd | 346<br>(42,3) | 380<br>(39,2) | 334<br>(33,7) | 366<br>(39,1) |

Källa: SKL (2011c)

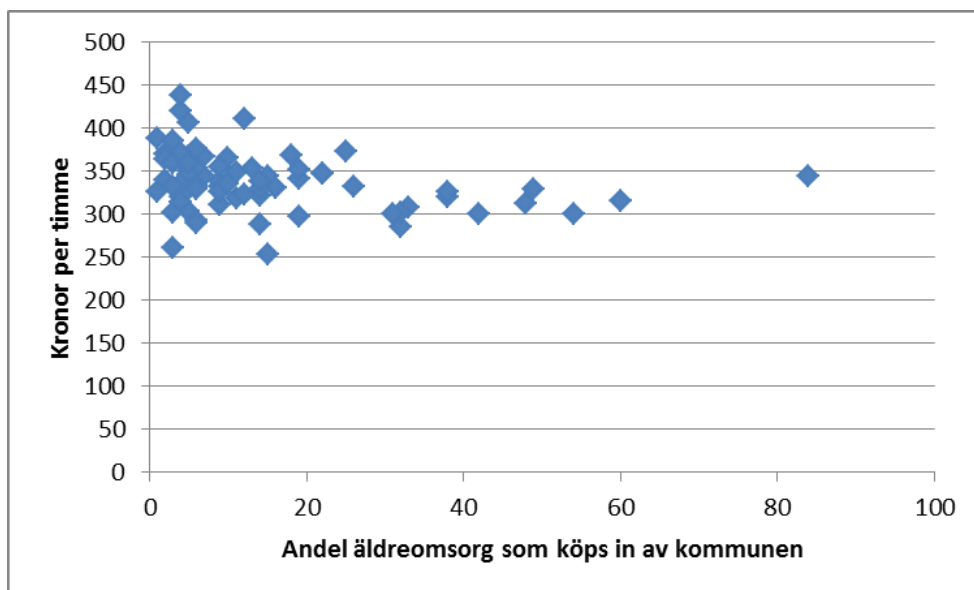
Kommentar: Standardavvikelse inom parentes.

## 5.2.4 Erfarenhet av konkurrens

Att fastställa ett ersättningsbelopp framställs i en del vägledningar från SKL som en rent administrativ process. Belopp som kan beskrivas som extrema sorteras bort genom att kommunföreträdare med tiden lär sig vilket belopp som ska gälla.<sup>45</sup> Det betyder att kommuner med större erfarenhet av konkurrensutsättning lägger sig i mitten av den skala inom vilken ersättningsbeloppen fastställs. Kommuner med mer begränsad erfarenhet lägger sig oftare i skalans ytterändar. Detta kan leda till att leverantörer under- eller överkompenserar initialt. I figur 5.5 nedan har ersättningsbeloppen för privat service (vertikal axel) plottats mot andelen äldreomsorg som köps in utifrån i kommunerna (horisontell axel). Här kan man också se en tendens till att kommuner med lägre andel inköpt omsorg i högre utsträckning har ersättningsbelopp som avviker från medelvärdet. Detta stämmer överens med resonemanget om att kommuner som är oerfarna av konkurrens har en större spridning i ersättningsbeloppen än kommuner med mer erfarenhet. Det som inte stämmer överens med resonemanget är att det också finns en stor grupp kommuner som lägger sig nära mitten av fördelningen utan att ha särskilt mycket erfarenhet av konkurrensutsättning. Detta tyder på att kommunernas strategi att fastställa belopp kring mitten av skalan också kan vara ett uttryck för osäkerhet och försiktighet snarare än en inlärningsprocess. Svårigheter att beräkna kostnaderna i den egna verksamheten kan också göra att kommunerna väljer att fastställa belopp i närheten av de belopp som en majoritet av kommuner med liknande kostnadsstruktur redan tillämpar.

<sup>45</sup> SKL (2009b).

**Figur 5.5** Ersättningstaxor för privat service i kommunerna samt konkurrensutsättningsgrad, 2011



Källa: SKL (2011 C) och Statskontoret samt Kolada.

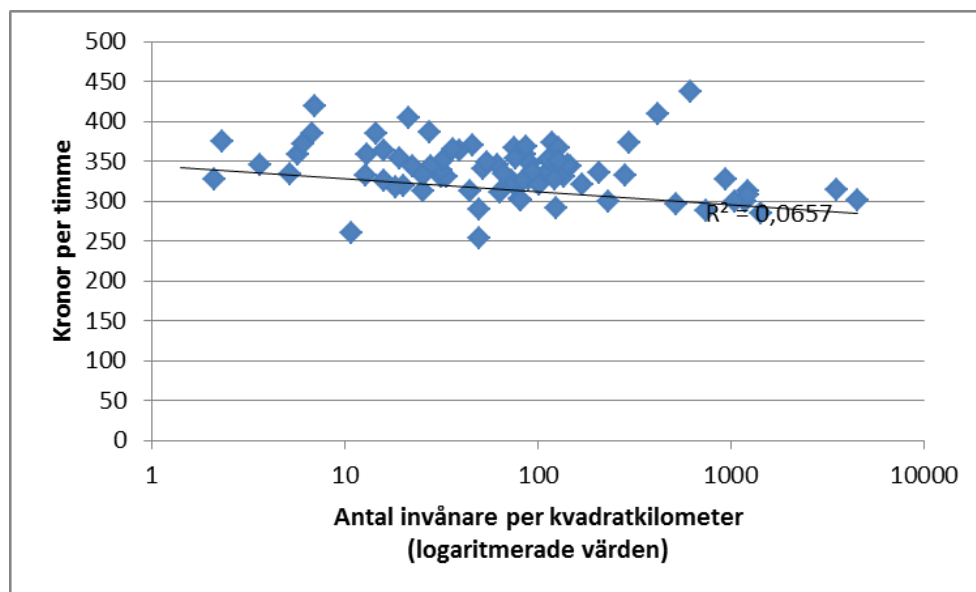
### 5.2.5 Högre belopp i glesbygd

Det finns anledning att anta att det skulle vara dyrare att bedriva äldreomsorg i glesbygd och att ersättningsbeloppen därför skulle vara högre där.

Figur 5.6 visar en bild över ersättningsbelopp (vertikal axel) mot antal invånare per kvadratkilometer (horisontell axel, logaritmerade värden). I figuren finns en linje anpassad som har en svagt negativ lutning. Detta tyder på att det finns ett svagt positivt samband mellan glesbygd och ersättningsbeloppens storlek. Förklaringsgraden är dock låg och det finns mycket annat som förklarar ersättningsbeloppen bättre än hur tätbefolkad en kommun är.



**Figur 5.6** Ersättningstaxor för privat service i kommunerna samt befolkningstäthet, 2011



Källa: SKL (2011 C) och Statskontoret samt Kolada.

### 5.3 Enskilda kommuners ersättningsmodeller

Vi har med fallstudier av enskilda kommuner undersökt hur och på vilka grunder kommuner lämnar ekonomisk ersättning till de företag och organisationer som utför tjänster inom områden som omfattas av LOV. Nio kommuner ingår i undersökningen: Haparanda, Helsingborg, Karlstad, Norrtälje, Linköping, Lund, Partille, Solna och Säftele.

Undersökningen har genomförts i form av telefonintervjuer. Vår första kontakt på kommunal nivå har varit med den person som respektive kommun angett som kontaktperson för enskilda förfrågningsunderlag om LOV. Det har i de flesta fall också varit dessa personer vi intervjuat. I vissa fall har vi hänvisats vidare till någon annan person i förvaltningen. Ett frågeunderlag har skickats över i förväg för att underlätta förberedelserna för de personer vi intervjuat. Dessa personer har också haft möjlighet att stämma av frågor med kollegor inför telefonintervjun. I underlaget för fallstudierna ingår förutom intervjun även förfrågningsunderlag med bilagor och annat skriftligt underlag som rör ersättningsbeloppen.

#### 5.3.1 Underlag för ersättningen

I alla kommuner som ingår i undersökningen omfattas hemtjänsten av LOV (se nedanstående tabell). I Helsingborgs kommun omfattar LOV endast serviceinsatser men i övriga kommuner omfattas även omvårdnadsinsatser. I flera kommuner planerar man att under den närmaste tiden utöka tillämp-

ningen av LOV till att omfatta mer än bara hemtjänst, till exempel ledsagar- och avlösarservice.

Även om alla kommuner har valt att låta hela eller delar av hemtjänsten omfattas av LOV, är variationerna stora när det gäller hur stor del av hemtjänsten i de enskilda kommunerna som faktiskt utförs av andra utförare än de kommunala.<sup>46</sup> I Solna kommun, som har många års erfarenhet av entreprenadupphandling och kundval, svarar de privata utförarna för närmare 80 procent av hemtjänstmarknaden. I Partille och Haparanda kommun ligger motsvarande andelar på ungefär ett par procentenheter.

**Tabell 5.4 LOV:s omfattning**

|             |   |
|-------------|---|
| Haparanda   | Hemtjänst   |
| Helsingborg | Hemtjänst, endast serviceinsatser                   |
| Karlstad    | Hemtjänst   |
| Linköping   | Hemtjänst<br>Daglig verksamhet (LSS)                |
| Lund        | Hemtjänst<br>Hemsjukvård<br>Ledsagning<br>Avlösning |
| Norrtälje   | Hemtjänst<br>Basal hemsjukvård<br>Hemrehabilitering |
| Partille    | Hemtjänst   |
| Solna       | Hemtjänst<br>Boendestöd (SoL)                       |
| Säffle      | Hemtjänst<br>Delegerad hemsjukvård                  |

Anm. Hemtjänst avser service- och omsorgsinsatser om inget annat anges.

Kommunerna har fastställt sina ersättningsbelopp på grundval av olika underlag. I linje med de vägledningar som lämnats från regeringen, statliga myndigheter och SKL har kommunernas ambition varit att beräkna de faktiska kostnaderna för att driva till exempel hemtjänst i egen regi. I några kommuner har detta beskrivits som en förhållandevis enkel process, men för desto fler kommuner har arbetet varit tidsödande och krävande. En stor del av förberedelserna för att införa ett valfrihetssystem enligt LOV har gällt just att bestämma de ekonomiska villkoren för utförarna och att komma fram till rimliga ersättningsbelopp för de tjänster som omfattas av LOV.

Till svårigheterna med att beräkna ersättningsbeloppen hör att bestämma vad som ska betraktas som gemensamma kostnader och hur dessa ska fördelas på ett rättvisande sätt. Kommunen måste alltså avgöra hur stor andel av förvaltningens samlade gemensamma kostnader eller äldreomsorgens gemensamma kostnader som ska bäras av hemtjänsten och därmed ingå i

<sup>46</sup> Enligt telefonintervjuer hösten 2011 med företrädare för de aktuella kommunerna, som ombetts uppskatta de privata utförarnas andel av hemtjänstmarknaden.

beräkningsunderlaget som används för att fastställa kostnaden per hemtjänsttimme. Någon kommunföreträdare har också tagit upp problem med att få fram relevanta kostnadsuppgifter ur det egna ekonomisystemet. Företrädare från flera kommuner ger uttryck för att man vridit och vänt på de ekonomiska kalkylerna för att få fram ett rättvisande ersättningsbelopp. Kommunerna har också jämfört sina beräkningar med ersättningen för liknande tjänster i andra kommuner.

I de fall kommunerna har haft tidigare erfarenhet av entreprenadupphandling har detta underlättat arbetet med att få fram relevanta uppgifter som kunnat ligga till grund för ersättningsbelopp inom LOV-systemet. Underlag från tidigare upphandlingsprocesser av liknande tjänster har då använts när ersättningsbeloppen fastställts.

Politiska avvägningar och prioriteringar har också haft betydelse när ersättningsbeloppen fastställts. I samband med att den kommunala förvaltningen förberett tillämpningen av ett valfrihetssystem enligt LOV har kostnaderna för den egna verksamheten synliggjorts och blivit tydligare än de varit tidigare. Det har lett till ökade kunskaper bland såväl tjänstemännen som politikererna om vilka kostnader som är förknippade med olika delar av hemtjänstens insatser och även hur arbetet inom hemtjänsten utförs och är organiserat.

### **5.3.2 Ersättning baserad på utförd eller beviljad tid**

I arbetet med att beräkna kostnaderna för hemtjänsten har kommunerna också uppmärksammats på att de hemtjänstinsatser som utförs hos enskilda brukare inte når upp till de nivåer som kommunen genom att bevilja insatsen ansett en person vara i behov av. Kommunerna har sedan tidigare varit medvetna om denna skillnad, som kan uppstå när till exempel brukare inom hemtjänsten inte meddelar hemtjänstpersonalen att de är bortresta. Vid sådana tillfällen utförs inte de insatser som kommunen beviljat. Men det är först när kommunen börjar mäta utförd tid som man vet hur det faktiskt förhåller sig, hur stort glappet är mellan tid som beviljas och tid som utförs.

En viktig fråga för kommunerna att ta ställning till är därför om ersättningen ska baseras på beviljade eller utförda insatser. Av de nio kommuner som ingått i fallstudieundersökningen har fem valt att ersätta för utförd tid. De kommunala företrädare vi varit i kontakt med menar att utvecklingen går från att ersätta för beviljade insatser till att ersätta för utförda insatser eller utförd tid och att allt fler kommuner väljer att tillämpa sådana ersättningsystem.

Alla kommuner relaterar åtminstone delar av hemtjänstinsatserna till den tid det tar att utföra insatser som att städa, handla eller dela ut medicin. I vissa fall registreras tiden som personalen använder för att utföra insatsen. Tiden registreras antingen manuellt av personalen eller med hjälp av telefoni och

andra hjälpmedel. Ofta räknas tiden som personalen tillbringar i brukarens hem som utförd tid och då ingår till exempel inte inställetid. I andra fall använder kommunerna schabloner för att omvandla beslut om biståndsinsatser till den tid som anses behövas för att utföra insatsen. Dessa tidsuppskattningar ligger sedan till grund för hur stora ersättningar som betalas ut.

Solna kommun har nyligen reviderat sina ersättningar och tillämpar numera olika modeller för service- respektive omvårdnadsinsatser. Syftet är att stimulera olika drivkrafter vid service- respektive omvårdnadsinsatser. När det gäller serviceinsatser som städning och tvätt vill kommunen uppmuntra smarta lösningar, att personalen utnyttjar sin tid väl och hittar effektiva sätt för att utföra uppgifterna. Ersättningen för serviceinsatserna baseras på schabloner för hur mycket tid varje uppgift tar. Kan leverantörerna göra det på kortare tid än vad som ingår i schablonen får de i realiteten en högre ersättning. För omvårdnadsinsatser betalar kommunen ersättning för den faktiskt utförda tiden. Man vill på så vis undvika att personalen känner sig stressad när uppgifterna ska utföras. Med stressad personal blir omvårdnaden sämre. Kommunen menar att omvårdnaden måste få ta den tid som det enskilda fallet kräver för att kvaliteten ska bli bra.

### **5.3.3 Ersättningsbelopp**

Kommunernas ersättningsbelopp går inte att på ett rättvisande sätt jämföra rakt av även om ersättningen oftast är fastställd i form av en timtaxa. En omständighet som försvårar jämförelser är att kommunerna tillämpar olika beräkningsgrunder när leverantörerna ersätts för sina tjänster, antingen utförd eller beviljad tid respektive insats. Ersättningen till utförarna för hemtjänstinsatser är i fem kommuner relaterad till antingen utförd tid eller utförd insats. Fyra kommuner ersätter utförarna för de insatser som de enskilda brukarna beviljats (se tabell 5.5).

#### **Tillägg och avdrag**

En annan omständighet som försvårar jämförelser är att kommunerna använder olika former av tilläggsersättningar utöver det grundläggande ersättningsbeloppet. En del kommuner använder särskilda taxor för insatser som utförs på kvällar och helger. Vissa kommuner använder tillägg för brukare som bor långt från tätorter eller i glesbygd, vilket vi återkommer till. Solna kommun tillämpar ett slags introduktionstillägg. När brukare för första gången beviljas omsorgsinsatser tilldelas leverantören några extra timmars ersättning. I till exempel Karlstad och Linköping kommun ersätts leverantörer när de deltar i utbildningar som kommunen tillhandahåller och som i vissa fall är obligatoriska för företag som ingår i kommunens LOV-system. Ytterligare ett område som kommunerna valt att hantera på olika sätt gäller uteblivna tjänster som uppstår vid tillfällena då brukaren av olika anledningar inte har behov av hemtjänstens insatser. Det kan gälla såväl planerad frånvaro när anhöriga hjälper brukaren med inköp och matlagning som oplanerad frånvaro i samband med akut sjukhusvård. Flera kommuner ersätter

leverantören vid sådana här tillfällen. Hur stor ersättning som lämnas varierar däremot. Andra kommuner använder någon form av schabloner för att kompensera leverantörer som med kort varsel drabbas av uteblivna intäkter därför att brukaren inte har behov av det beviljade stödet.

### **Jämförelse av ersättningsbeloppen**

Tillägg och avdrag förefaller med undantag för vissa glesbygdstillägg relativt marginella jämfört med det fasta ersättningsbeloppet i de ersättningsmodeller som kommunerna tillämpar. Det kan ändå vara intressant att studera nivån för och skillnaderna mellan de ersättningsbelopp som utgör grunden för de modeller som kommunerna tillämpar. Vi tar här inte hänsyn till att timersättningen i vissa fall hänför sig till beviljad tid och i andra fall till utförd tid. Man bör emellertid vara medveten om att så länge det finns betydande skillnader mellan beviljad och utförd tid påverkas det ekonomiska utfallet av vilken tid som används även om beloppen skulle vara desamma.

Lägsta och högsta ersättningsbelopp skiljer sig bland de studerade kommunerna med 110 kronor per timme. Högst ersättning till utförarna betalar Partille kommun, med sina 370 kronor för serviceinsatser och 427 kronor för omsorgsinsatser. Partille kommun har också beslutat att sänka ersättningen eftersom man insett att ersättningarna hamnat på en för hög nivå. De höga ersättningarna har bland annat lett till att den kommunala verksamheten gått med stora överskott och enligt kommunens företrädare finns det anledning att tro att motsvarande överskott genererats även i den privata sektorn. Det har i alla fall inte varit några problem för kommunen att få företag intresserade av att etablera sig i Partille, tvärtom. Nio företag finns listade som utförare av LOV-tjänster men bara sex av dessa har brukare som beviljats hemtjänst.

Ett problem som förs fram av kommunens företrädare är att det överskott som troligen genererats i de privata företagen har stannat i den privata sektorn och inte kommit andra kommunala verksamheter till godo. Motsvarande problem anses däremot inte uppstå i den kommunala hemtjänsten, eftersom eventuellt överskott används för att finansiera andra delar av den kommunala verksamheten. Samtidigt kan kommunen med de höga ersättningarna förbruka mer resurser för att driva hemtjänst än vad en effektivt driven hemtjänst skulle behöva för att nå upp till kommunens ambition med hemtjänsten.

Haparanda kommun med sina 260 kronor per hemtjänsttimme hamnar i vår undersökning bland de kommuner som befinner sig i andra änden av skalan. Få företag finns listade i LOV-systemet och det har varit svårt att intressera företag att erbjuda sina tjänster till brukare utanför tätorterna. När kommunen tog fram det första förfrågningsunderlaget ägnades tid framför allt åt att få uppföljnings- och kontrollrutiner på plats. Nu planerar kommunen att se

över ersättningsbeloppen och i detta sammanhang även kostnaderna för verksamheten i egen regi.

**Tabell 5.5 Ersättningsbelopp för hemtjänstinsatser hösten 2011**

|             | Insats                | Ersättningsbelopp per timme*                                     | Grund för ersättning        |
|-------------|-----------------------|--|-----------------------------|
| Haparanda   | Service och omvårdnad | 260 kronor   | Utförd tid                  |
| Helsingborg | Service               | 276 kronor   | Utförd tid                  |
| Karlstad    | Service och omvårdnad | 323 kronor   | Beviljad tid***             |
| Linköping   | Service<br>Omvårdnad  | 265,31 kronor<br>320 kronor                                      | Utförd tid                  |
| Lund        | Service och omvårdnad | 243 – 341 kronor **  | Beviljad insats             |
| Norrtälje   | Service och omvårdnad | 343  | Utförd tid                  |
| Partille    | Service<br>Omvårdnad  | 370 kronor (335 från mars -12)<br>427 kronor (384 från mars -12) | Beviljad tid***             |
| Solna       | Service<br>Omvårdnad  | 315 kronor<br>350 kronor   | Utförd insats<br>Utförd tid |
| Säffle      | Service<br>Omvårdnad  | 268 kronor<br>333 kronor   | Beviljad tid                |

\*Avser hemtjänstinsatser dagtid vardagar i tätort; vissa belopp inkluderar tjänstemoms.

\*\* Ersättningen varierar beroende på antalet beviljade timmar. Uppgifterna avser ersättning till utförare för brukare som beviljats insatser i intervallet 10 – 14 timmar per månad.

\*\*\* Avdrag för viss frånvaro.

I vissa fall är ersättningen också relaterad till brukarens service- eller omvårdnadsbehov. Lunds kommun tillämpar till exempel en modell där ersättningen till utförarna baseras på beslut om beviljade insatser när det gäller service och omvårdnad samt utförda insatser när det gäller hemsjukvård. Modellen anger intervall inom vilka antalet beviljade respektive utförda insatser per månad och brukare grupperas, 7 nivåer för service och 29 nivåer för omvårdnad. För varje intervall finns ett ersättningsbelopp fastställt. När det gäller insatser för hemsjukvård tillämpas däremot endast en ersättningsnivå oavsett hur många insatser den enskilde brukaren beviljats.

### 5.3.4 Glesbygdstillägg

Företrädare för några av de kommuner som ingått i studien menar att det många gånger är svårt att få utförare att erbjuda sina tjänster i glest befolkade områden. Insatserna kan kräva lite tid för att utföra men tidsödande resor och då blir ersättningen låg. Flera kommuner använder också någon form av glesbygdskomponent i sina ersättningsmodeller för att kompensera för de extra kostnader som följer av långa resvägar.

Som framgår av tabell 5.6 har sex kommuner fastställt särskilda ersättningsbelopp knutna till brukare i kommunens ytterområden, på landsbygden eller

långt från tätorten. Kommuner med låg befolkningstäthet tillämpar någon form av tillägg men storleken på tilläggen varierar mellan kommunerna. Utförare som verkar i Lund får 16 kronor extra per dag när de utför insatser för brukare som bor i kommunens östra delar. Utförare som verkar i Norrtälje får 122 kronor mer per timme när de besöker brukare i skärgården än när de besöker brukare i tätorten.

**Tabell 5.6 Glesbygdstillägg för hemtjänstinsatser**

|             | Tillägg per timme  | Befolkningstäthet |
|-------------|--|-------------------|
| Haparanda   | 25 kronor i Seskarö- och Karungiområdena   | 11                |
| Säffle      | 40 kronor i landsbygdsområden  | 13                |
| Norrtälje   | 77 kronor i landsbygdsområden<br>122 kronor i skärgårdsområden   | 28                |
| Karlstad    | 36 kronor i glesbygdsområden   | 74                |
| Linköping   | 50 kronor för service i vissa ytterområden<br>100 kronor för omsorg i vissa ytterområden<br>Restid ersätts | 102               |
| Lund        | 16 kronor per dag för brukare bosatta i kommunens östra delar  | 257               |
| Helsingborg | Tillägg används inte   | 373               |
| Partille    | Tillägg används inte   | 614               |
| Solna       | Tillägg används inte   | 3 516             |

Anm. Befolkningstäthet mäts som antal personer per kvadratkilometer.

Linköpings kommun reviderade sitt förfrågningsunderlag för hemtjänsten under år 2010. Ett par förändringar syftade till att förbättra villkoren för att bedriva hemtjänst i gleset befolkade områden för att på så vis stimulera fler utförare att verka i kommunens ytterområden, där kommunen haft svårt att intressera utförare. En förändring bestod i att ersättningsbeloppet numera ligger högre när insatser genomförs för brukare som är bosatta i vissa av kommunens ytterområden. Ersättningen för serviceinsatser ligger 50 kronor högre och för omvårdnadsinsatser 100 kronor högre än i andra delar av kommunen. Den andra förändringen bestod i att ersättningen för utförarnas restid utökades i förhållande till vad som tidigare gällt. Tidigare ersatte kommunen utförare för den restid som understeg 15 minuter och nu ersätts hela restiden, även om den överstiger 15 minuter. Ersättningen för restid ligger på samma nivå som för själva insatsen.

Haparanda kommun är ytterligare en kommun som tillämpar särskild ersättning för brukare som bor i gleset befolkade områden. Där stannar tillägget till utförarna vid 25 kronor per timme för en ersättning som ligger jämförelsevis lågt redan i utgångsläget. Utförare som verkar i Karlstads och Säffles kommuner får motsvarande tillägg som ligger något högre.

## 5.4 Sammanfattande iakttagelser

Kommunerna har stor frihet att utforma ersättningsmodeller och att fastställa ersättningsbelopp för tjänster som omfattas av LOV. LOV omfattar framför allt service- och omsorgsinsatser inom hemtjänsten. Av det följer att det

framför allt är för dessa tjänster som kommunerna utformat ersättningsmodeller. En klar majoritet av kommunerna ersätter insatser inom hemtjänsten för den tid det tar för personalen att utföra insatserna. Denna tid registreras antingen manuellt av personalen som utför insatsen eller med hjälp av någon form av tidmätningssinstrument.<sup>47</sup>

En stor del av kommunernas arbete med att förbereda för att tillämpa ett valfrihetssystem enligt LOV har varit att bestämma de ekonomiska villkoren för utförarna och att komma fram till rimliga ersättningsbelopp för de tjänster som omfattas av LOV. Detta arbete har lett till att kostnaderna för den egna verksamheten synliggjorts mer än tidigare. Kommunerna har genom arbetet ökat sina egna kunskaper om vilka kostnader som är förknippade med att bevilja hemtjänstinsatser. De ökade kunskaperna har i sin tur lett till ett ökat intresse för hemtjänsten där till exempel invanda arbetssätt och former för hur hemtjänsten hittills varit organiserad ifrågasatts.

I vissa kommuner menar man att det är svårt att få utförare att erbjuda sina tjänster i gleset befolkade områden. Kommunerna försöker komma till rätta med problemet genom att utforma ersättningsmodeller som innehåller en högre ersättning för insatser som vänder sig till brukare i glesbygd. Några kommuner har också på senare tid höjt detta tillägg. Ett annat sätt för kommunen att intressera fler utförare har varit att ersätta utförarna inte bara för den tid som tillbringas hos utföraren utan också för restiden.

Det finns exempel på kommuner som finansierar den kommunalt drivna hemtjänsten genom anslag och den privat utförda hemtjänsten genom prestationsbaserade ersättningar. Kommuner som tidigare inte använt privata utförare för sin verksamhet genomgår en lång process innan ett valfrihetssystem enligt LOV finns på plats fullt ut. I den processen ingår enligt kommunerna arbetet för att uppnå kravet på att alla utförare behandlas likvärdigt.

En svårighet kan vara att ersättningsbeloppen som fastställts inte täcker kostnaderna för att ge hemtjänst åt boende i mer avlägsna områden i kommunen. Få eller inga utförare har anmält intresse för att erbjuda sina tjänster i dessa områden. I kommuner som har dessa erfarenheter diskuteras också behovet av att se över ersättningsmodellerna för att få fler utförare intresserade av att ingå i valfrihetssystemet.

---

<sup>47</sup> Kolada-statistiken innehåller endast uppgifter om beviljad tid.





## 6 Analys och bedömningar

Den 1 januari 2009 trädde lagen om valfrihetssystem (LOV) i kraft. Statskontoret har haft i uppdrag av regeringen att undersöka vilken betydelse införandet av lagen har för kostnader och effektivitet i kommunernas verksamhet. Såväl den omställningsprocess som kommunerna genomgått som utvecklingen i ett längre perspektiv ska beaktas. I uppdraget ingår även att belysa eventuella skillnader utifrån kommunstorlek och de olika förutsättningar som gäller för kommuner i glesbygd och i storstadsområden. Av uppdraget framgår att regeringen anser att alla kommuner i landet senast år 2014 bör ha beslutat om valfrihet för den enskilde enligt LOV.

Många faktorer påverkar utvecklingen i de verksamheter som kommunerna valt att låta omfattas av LOV. Det gäller inte minst när antalet och andelen äldre ökar. Den demografiska utvecklingen påverkar kostnadsutvecklingen och kommunens behov av att effektivisera verksamheten inom äldre- och handikappområdet. Det gör det problematiskt att knyta de förändringar som kan avläsas till just tillämpningen av LOV. Resultaten från Statskontorets undersökning pekar emellertid ut några områden där det finns skäl att tro att LOV påverkat utvecklingen i kommunerna, såväl på kort som på lång sikt.

### 6.1 På kort sikt

#### 6.1.1 En omställning

Att tillämpa LOV i kommunerna kan ses som en process där ett valfrihetssystem först förbereds, sedan införs och därefter förvaltas. För de kommuner som inte tidigare upphandlat tjänster från privata utförare är processen i regel lång för att få ett valfrihetssystem enligt LOV att fungera som det är tänkt. LOV ska underlätta för kommuner att öka valfriheten för brukare. Kommunen beviljar insatsen men valet av utförare överläts med LOV från kommunen till brukarna. Om brukarna inte är nöjda med kvaliteten på tjänsterna som de får del av ska de välja en ny utförare. På så vis ska LOV främja kvaliteten.

LOV involverar flera aktörer. De centrala aktörerna är de äldre och personer med funktionsnedsättning men även andra personer som har rätt till insatser med stöd av bland annat socialtjänstlagen. Andra aktörer är enskilda kommuner i egenskap av huvudmän och ytterst ansvariga för de verksamheter som drivs i enlighet med LOV. Till aktörerna hör även utförare som erbjuder tjänster inom ramen för LOV, såväl utförare i kommunens egen regi som externa utförare. Det tar tid för alla aktörer att anpassa sig till de nya och

förändrade krav som LOV ställer. Det gäller brukare som förväntas göra väl underbyggda val och bedöma kvaliteten i de tjänster som erbjuds. Det gäller också kommuner som ska agera både utförare för verksamhet som drivs i egen regi och samtidigt fastställa kvalitetskrav för liknande verksamhet som drivs av externa utförare.

De olika faserna i den process som följer av att en kommun beslutat införa ett valfrihetssystem enligt LOV innehåller nya arbetsuppgifter och ökad administration för kommunerna. Det handlar om att kommunen inför sitt beslut om att tillämpa LOV behöver undersöka förutsättningarna för att det kan uppstå en marknad kring den aktuella tjänsten. Vidare ska kommunen ta fram förfrågningsunderlag för de tjänster som omfattas av LOV. Underlagen ska innehålla kommunens krav och villkor för till exempel tjänsternas kvalitet och den ekonomiska ersättningen till utförarna. Kommunerna ska förse brukarna med information om möjligheten att välja utförare och stödja brukarna i valet av utförare. LOV tydliggör också kommunernas behov av uppföljning och kontroll.

### **6.1.2 Högre kostnader**

LOV skapar, till skillnad från LOU, inte någon priskonkurrens mellan utförarna, vilket skulle kunna pressa priserna. Statskontorets kvantitativa analyser ger heller inte några belägg för att kostnaderna skulle dämpas av LOV. Om något finns det tecken på att kostnaderna ökar något mer i kommuner som infört valfrihetssystem enligt LOV. Samtidigt är kostnadsnivån lägre i LOV-kommuner än i icke LOV-kommuner både år 2006 och 2010. Kostnadsökningarna skulle kunna förklaras med de nya arbetsuppgifter och den ökade administration i kommunerna som LOV ger upphov till, bland annat i form av ökad uppföljning och kontroll. De samband vi får fram i analyserna uppstår för de kommuner som först införde LOV och alltså har längst erfarenhet av valfrihetssystem. Sambanden är visserligen svaga, men kan tolkas som att behovet av uppföljningar ökar över tid och i takt med att allt fler utförare, oftast privata företag deltar i verksamheten. Det kan också vara så att kommunen ser behovet av ökad uppföljning och ökad kontroll först när systemet varit i drift en tid.

De prestationsbaserade ersättningarna som tillämpas inom hemtjänsten kan, enligt Statskontoret, också vara kostnadsdrivande. Ersättningen till utförarna baseras oftast antingen på timkostnad eller på kostnad per insats. Beroende på hur biståndsbesluten utformas kan det finnas ett utrymme, som utförarna tillsammans med brukarna förfogar över. Utrymmet gäller främst att kommunens beslut lämnar öppet för brukare och utförare att närmare bestämma över själva innehållet i insatsen. Det kan dock finnas ett visst utrymme där utförarna och brukarna även kan påverka hur omfattande insatserna ska vara. Många kommuner använder utförd tid eller insats som grund för ersättning till utförarna för hemtjänstinsatser. Den insats eller den tid kommunen beviljat brukaren utgör ofta ett tak för den ersättning utföraren kan

fakturera kommunen. Med prestationsbaserade ersättningar skapas incitament hos utförarna att maximera antalet utförda timmar eller insatser.

### **6.1.3 Mer nöjda brukare**

Kommunerna har i första hand valt att låta hemtjänstinsatser, som är en del av socialtjänsten, omfattas av LOV. Insatser inom socialtjänsten ska, enligt socialtjänstlagen, vara av god kvalitet. Genom den konkurrens som LOV antas ge upphov till mellan omsorgs- och vårdgivare förväntas tjänsternas kvalitet öka. Utförarna, som vill behålla sina brukare och även intressera nya, antas vara måna om att utveckla och förbättra sina tjänster. Ett stort antal utförare eller snarare en mångfald av utförare förväntas också leda till att tjänsterna utvecklas och att den enskilde brukaren får fler alternativ att välja mellan.

Kvalitet är svårt att definiera och än svårare att mäta. Statskontoret har i den kvantitativa analysen mätt kvaliteten i den kommunala verksamheten som kundnöjdhet i hemtjänsten och antalet fallskador bland äldre. Resultaten från analysen visar att de äldre har blivit nöjdare över tid med hemtjänsten i kommuner som har ett valfrihetssystem enligt LOV. Den ökade nöjdheten kan vara ett uttryck för att hemtjänstens kvalitet ökat. Den kan också vara ett uttryck för att brukarna uppskattar möjligheten att välja vilken utförare som ska svara för insatsen.

### **6.1.4 LOV tillämpas mindre i glesbygd**

LOV tillämpas framför allt i kommuner med hög befolkningstäthet. En faktor som påverkar kostnaderna för till exempel hemtjänstens insatser är om brukaren bor i glesbygd eller i storstadsområden. Med långa avstånd mellan utförare och brukare stiger reskostnaderna för insatserna. En del kommuner har därför problem med att få utförare att erbjuda sina tjänster i glest befolkade områden. De ersättningsbelopp som kommunerna fastställt är också något högre i kommuner med låg befolkningstäthet. Vissa LOV-kommuner erbjuder dessutom ekonomiska påslag för tjänster som utförs i glesbygdsmråden. Kommunerna prövar sig fram med olika former av tillägg och beräkningar för ersättningarna. Det är enligt Statskontorets bedömning ännu oklart om de tillägg som nu tillämpas utgör en tillräcklig kompensation för att fler utförare ska etableras i glesbebyggda områden och bli del i LOV-systemet.

### **6.1.5 Oklart om LOV leder till ökad effektivitet**

Statskontorets undersökning visar att det framför allt är andra faktorer än LOV som påverkar effektivitetsutvecklingen i kommunerna. Resultaten från analyserna av kostnadsutvecklingen visar på vissa kostnadsdrivande samband men de är svaga. I kombination med iakttagelser från fallstudierna finns det skäl att tro att LOV kan leda till ökade kostnader till följd av att de administrativa uppgifterna ökar. Samtidigt har LOV ökat kommunernas

medvetenhet och kunskap om kostnaderna för i första hand hemtjänstens insatser. Den kunskapen kan leda till att resurserna används mer ändamålsenligt.

Resultaten från analyserna av kvalitetsutvecklingen visar på starkare samband. I kommuner som tillämpar valfrihetssystem enligt LOV är brukarna mer nöjda över tid med hemtjänsten i jämförelse med brukare i kommuner som inte tillämpar LOV. Detta samband är starkare än det vi fått fram när det gäller vilken betydelse LOV har för kostnadsutvecklingen. Statskontoret anser emellertid inte att skillnaderna är tillräckligt stora för att resultaten från kvalitetsanalysen ska bedömas väga tyngre än resultatet från kostnadsanalysen i en samlad bedömning av effektiviteten. Analysen av produktivitetsutvecklingen ger för övrigt inget stöd för att det skulle vara några skillnader i detta avseende som har att göra med tillämpningen av LOV.

Statskontoret ser emellertid en risk för att resurserna inte utnyttjas effektivt med LOV redan i skedet då kommunerna förbereder för att införa LOV. Om inte kommunerna noggrant prövar förutsättningarna för att låta LOV omfatta specifika tjänster kan tillämpningen av LOV stanna vid att kommunernas kostnader ökar utan att den reella valfriheten för brukarna ökar. Det blir till exempel konsekvenserna av om det saknas intresse eller möjlighet bland lämpliga utförare av att etablera sig på LOV-marknaden eller bland brukarna av att välja bland LOV-utförare i kommunen.

## **6.2 På lång sikt**

Innebörden av LOV skiftar beroende på hur kommunen valt att tillämpa denna lagstiftning och vilken omfattning valfriheten i praktiken fått. Detta påverkar i sin tur vilka effekter LOV kan förväntas få på lite längre sikt.

Bland de kommuner som tillämpar LOV finns stora variationer mellan hur stor del av den kommunala verksamheten som omfattas av LOV, hur många externa utförare som erbjuder sina tjänster inom ramen för LOV och hur många brukare som aktivt väljer mellan utförare som ingår i kommunens LOV-system. Det gör att de effekter som LOV kan förväntas ge upphov till varierar mellan kommunerna.

### **6.2.1 Kvalitetssäkringen läggs över på brukarna**

Kommunens roll vid entreprenadupphandling enligt LOU består i att välja utförare i egenskap av beställare. Denna uppgift överförs med LOV till brukaren som väljer bland olika utförare. I ett valfrihetssystem enligt LOV har kommunen i uppgift att fastställa kvalitetskrav i de förfrågningsunderlag som upprättas. Samtidigt förväntas brukarna svara för en viktig del av kvalitetsprövningen genom sitt val av utförare. Genom denna uppgift tar brukarna över en del av den kvalitetssäkring som kommunen tidigare ansvarat för.

Det är inte bara LOV som skapar grund för mer kontakt mellan brukare och utförare. Många av de företag som ingår i kommunernas LOV-system säljer också sina tjänster på den privata tjänstemarknaden, som växt fram med stöd av rut-avdragen. Med en ökande privat tjänstemarknad blir det vanligare att äldre innan de beviljas biståndsinsatser anlitar samma företag som utför hemtjänstinsatser men då i egenskap av kunder. Även så kallad förenklad biståndshandläggning förändrar brukarnas kontakter med utförarna. Sådan handläggning innebär ofta att biståndshandläggaren, åtminstone inledningsvis, får en mindre framträdande roll och att utföraren i stället får en viktigare roll gentemot brukaren.

Det finns alltså andra faktorer vid sidan av LOV som bidrar till att skapa ett annat kontaktmönster mellan brukare och utförare samt en annan ansvarsfördelning mellan brukare och biståndshandläggare. Statskontoret menar att det är viktigt att i detta sammanhang tydliggöra att biståndsinsatser med stöd av socialtjänstlagen beviljas genom myndighetsbeslut där biståndshandläggaren beslutar om enskilda individers behov av insatser.

### **6.2.2 LOV ökar förutsättningarna för bättre kostnadskontroll**

I arbetet med att införa ett valfrihetssystem enligt LOV har kommunerna i regel ägnat mycket tid åt att se över de ekonomiska villkoren för verksamheter som omfattas av LOV. En viktig del i det förberedande arbetet har också varit att komma fram till en bra ersättningsmodell och att fastställa en rimlig nivå för ersättningsbeloppen. En annan del i arbetet har varit att få fram uppgifter om kostnaderna för att driva verksamheten i egen regi. Arbetet med att identifiera och följa upp kostnaderna har ökat förvaltningens kunskap om den egna verksamhetens innehåll och lett till ökad insikt om vilka faktorer som påverkar de egna kostnaderna i framför allt hemtjänsten. Statskontoret menar att LOV ökar förutsättningarna för kommunerna att ha bättre kontroll över kostnadsutvecklingen.

Vår undersökning tyder på att kommunerna avslår få ansökningar om hemtjänst. Ersättningssystemen skapar ofta incitament för att de insatser eller timmar som kommunen beviljar också utförs. Därför får ansökningarna ett allt större genomslag på hemtjänstens kostnader. Det gör också att biståndsbedömarnas beslut får en allt mer strategisk roll.

### **6.2.3 LOV skapar incitament att följa upp verksamheten**

Den tid som utförarna ägnar åt brukarna följs i högre utsträckning än tidigare upp genom kommunernas ersättningssystem. Kommunerna har gjort sporadiska uppföljningar medan mer systematiska uppföljningar tidigare saknats. Den studie som Socialstyrelsen genomförde för några år visade att en stor del av den tid som kommunerna bedömt behövdes för att utföra beviljade individuella insatser inte utfördes. Socialstyrelsen menade att skillnaden var anmärkningsvärd ur rättssäkerhets- och kvalitetssynpunkt.

Statskontoret menar att de ersättningssystem som kommunerna tillämpar inom LOV förstärker drivkrafterna för att skapa en mer systematisk uppföljning. De ersättningssystem som införts i många kommuner kan också bidra till att komma till rätta med de problem som Socialstyrelsen uppmärksammat. När kommunerna i högre utsträckning följer upp den utförda tiden ökar kunskapen om hur mycket tid som kommer enskilda individer till del. Detta förutsätter dock att uppföljning görs på individnivå.

Ersättningssystemen som kommunerna utformar skapar ofta incitament för att de insatser eller timmar som kommunen beviljar också utförs. Det gör att ansökningarna får ett allt större genomslag på hemtjänstens kostnader. Statskontoret menar att detta leder till att biståndsbedömarnas beslut får en allt mer strategisk roll. Ökade krav ställs därför på kommunen att hålla biståndsbesluten aktuella och realistiska. I många kommuner har det funnits en allmän medvetenhet om att utförd tid inte motsvarar beviljad tid men det har saknats närmare kunskap om hur relationen ser ut och vad som förklarar skillnaden.

#### **6.2.4 Omställningen tar tid**

Allt fler kommuner väljer att tillämpa LOV. I september 2011 tillämpade 94 kommuner ett valfrihetssystem enligt LOV och fler kommuner har tillkommit sedan dess. Däremot saknar ännu de flesta kommuner någon djupare eller längre tids erfarenhet av att tillämpa LOV. Ungefär hälften av kommunerna har mindre än två års erfarenhet av LOV. Många kommuner har ännu inte sett vilka möjligheter och problem som följer av att tillämpa ett valfrihetssystem enligt LOV.

Omställningen är mindre för kommuner med tidigare erfarenhet av att handla upp externa tjänster och för kommuner som tidigare infört någon form av beställar- och utförarorganisation. Flera av de kommuner som var tidigt ute med att börja tillämpa LOV har dessutom erfarenhet sedan tidigare av andra former av kundvalssystem. Det gör det svårt att skilja effekter av tidigare kundvalssystem och entreprenadupphandlingar från effekter av införandet av LOV. De kommuner som senare beslutat om att tillämpa LOV har i regel inte erfarenhet av att driva kundvalssystem eller av entreprenadupphandling i någon större omfattning. Därför blir det troligvis lättare att urskilja vilka effekter LOV ger upphov till om verksamheten följs upp längre fram i dessa kommuner.

Vissa förändringar och förberedelser måste ha genomförts innan en kommun väljer att tillämpa LOV. Andra förändringar sker mer successivt och där har tillämpningen av LOV snarast karaktären av en process. När det gäller utförarna har Tillväxtverket dragit slutsatsen att tillämpningen av LOV inte automatiskt leder till mångfald och fler småföretag utan att det

kräver ett långsiktigt arbete med flera olika insatser parallellt.<sup>48</sup> Konkurrensverket ser kommunernas tillämpning av LOV som en process i tre faser men där de olika faserna inte nödvändigtvis följer efter varandra utan kan gå in i varandra. Statskontorets undersökning visar att så ofta är fallet.

Till sjuende och sist är många av de avvägningar som kommunerna ställs inför då beslut ska tas om hur kommunen ska ställa sig till möjligheten att införa ett valfrihetssystem enligt LOV framför allt av politisk karaktär. Sammantaget leder emellertid resultatet från Statskontorets undersökning fram till att det ännu dröjer innan man kan förvänta sig att se några tydliga effekter av vilken betydelse LOV har för utvecklingen av kostnader, kvalitet och effektivitet i den kommunala verksamheten. Statskontoret anser att det finns skäl som talar för att avvakta utvecklingen och erfarenheterna av att tillämpa valfrihetssystem enligt LOV innan ytterligare regleringar övervägs. Detta gäller inte minst mot bakgrund av att regeringens ambition om att allt fler kommuner ska tillämpa valfrihetssystem enligt LOV hittills infriats.

---

<sup>48</sup> I juni 2010 lämnade Tillväxtverket programmets slutrapport (*Entreprenörskap i vården*) till regeringen.





## Referenser

Bengtsson, Greger. 2011. Intervju vid Sveriges Kommun och Landsting. 110610.

Hallands region. 2011. *Jämförbart? En introduktion till nyckeltal inom individ- och familjeomsorg*. Laholm: Hallands region.

Hartmann, Laura (red.) 2010. *Konkurrensens konsekvenser: Vad händer med svensk välfärd?* Stockholm: SNS Förlag.

Huber, Evelyne och John D. Stephens. 2001. *Development and crises of the welfare state: Parties and policies in global markets*. Chicago: University of Chicago Press.

Kammarkollegiet. 2011. *Upphandling enligt LOV - en processbeskrivning*. Vägledning 2011:3. Stockholm: Kammarkollegiet.

Kastberg, G. och S. Siverbo. 2007. "Activity-based financing of health care: Experiences from Sweden." *International health planning and management* 22 (1): 25-44.

<http://www.kolada.se>, Kommunal- och landstingsdatabasen. Stockholm: Sveriges kommuner och landsting.

Konkurrensverket. 2012. *Kommunernas valfrihetssystem – så fungerar konkurrensen. Delrapport 2012:1*. Stockholm: KKV.

Konkurrensverket. 2011. *Lagen om valfrihetssystem – en introduktion*. Stockholm: KKV.

Konkurrensverket. 2010. *Uppföljning av vårdval i primärvården. Valfrihet, mångfald och etableringsförutsättningar, slutrapport*. Konkurrensverkets rapportserie 2010:3. Stockholm: KKV.

Konkurrensverket. 2009. *Uppföljning av vårdval i primärvården. Förutsättningar och hinder, delrapport 1*. Konkurrensverkets rapportserie 2009:5. Stockholm: KKV.

Konkurrensverket. 2008. *Fritt val i vård och omsorg*. Stockholm: KKV.

Konkurrensverket. 2007. *Öka konsumentnyttan inom vård och omsorg – förslag för konkurrens och ökat företagande*. Konkurrensverkets rapportserie 2007:3. Stockholm: KKV.

Kommunledningsförvaltningen, Kristinehamns kommun. 2010. *Modell för förfrågningsunderlag och kalkylmetod vid beräkning av kostnad för verksamhet i valfrihetssystem enligt LOV*. Kommunledningsförvaltningen 2010-03-03.

Korpi, Walter. 1983. *The Democratic Class Struggle*. London: Routledge & Kegan Paul.

Korpi, Walter och Joakim Palme. 2003. "New politics and class politics in the context of austerity and globalization: Welfare state regress in 18 countries 1975-95." *American Political Science Review* 97 (3): 425-46.

Kristinehamns kommun. 2011. *Utredning av framtida konsekvenser av LOV inom hemvården*. IFO/omvårdnadsförvaltningen, Kristinehamns kommun, 2011-02-22.

Kristinehamns kommun. 2008. Sammanträdesprotokoll 2008-06-03, Kommunstyrelsen, Kristinehamns kommun.

Kristinehamns socialnämnd. 2011. Socialnämndens sammanträdesprotokoll 2011-04-20, SN § 59.

Malmö stad. 2008. Kommunstyrelsens yttrande över *LOV att välja – Lag om valfrihetssystem*, (SOU 2008:15), Malmö stad 2008-05-28.

Malmö stads stadskontor. 2010. *Mat i ordinärt boende*, Stadskontoret Malmö stad, 2010-04-09.

Pampel, Fred och John Williamson. 1989. *Age, class, politics and the welfare state*. New York: Cambridge University Press.

Regeringen. 2011. *Bemyndigande att underteckna överenskommelse om stöd till en evidensbaserad praktik*, Protokoll II:2 vid regeringssammanträde 2011-01-27, S2011/986/FST.

Regeringens proposition 2008/09:29. *Lagen om valfrihetssystem*. Stockholm: Fritzes.

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

Socialstyrelsen. 2011a. *Tillsynsrapport 2011. Hälso- och sjukvård och socialtjänst*. Stockholm: Socialstyrelsen.

Socialstyrelsen. 2011b. *De mest sjuka äldres vård och omsorg: En beskrivning utifrån nationella indikatorer*. Stockholm: Socialstyrelsen.

Socialstyrelsen. 2010. *Stimulansbidrag LOV: Slutrapport*. Stockholm: Socialstyrelsen.

Socialstyrelsen. 2009. *Äldre – vård och omsorg den 30 juni 2008. Kommunala insatser enligt socialtjänstlagen samt hälso- och sjukvårdslagen*. Stockholm: Socialstyrelsen.

Socialstyrelsen. 2005. *Tid för vård och omsorg*. Stockholm: Socialstyrelsen.

Socialstyrelsen och SKL. 2011. *På väg mot en evidensbaserad praktik inom socialtjänsten – Kartläggning, analys och förslag för att förbättra kunskapsstyrningen*. Stockholm: Socialstyrelsen.

Statskontoret. 2011a. *Lagen om valfrihetssystem: dess betydelse för utvecklingen av kostnader i kommunernas verksamheter*. Stockholm: Statskontoret.

Statskontoret. 2011b. *Förutsättningar för en samlad och systematisk uppföljning av kvalitet, produktivitet och effektivitet i offentlig sektor; Delrapport i Uppdrag om att utveckla redovisningen av den offentliga sektorn*. Rapportnummer 2011:13. Stockholm: Statskontoret.

Statskontoret. 2007. *Vård, skola och omsorg. Vilken information behöver brukaren för att välja?* Statskontoret 2007:19. Stockholm: Statskontoret.

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL). 2011a. [http://www.skl.se/vi\\_arbetar\\_med/demos/samhallsorganisation/valfrihet/valfrihetuppdrag/kommuner\\_och\\_valfrihetssystem\\_april\\_2011\\_1\\_1](http://www.skl.se/vi_arbetar_med/demos/samhallsorganisation/valfrihet/valfrihetuppdrag/kommuner_och_valfrihetssystem_april_2011_1_1), underlänk "Sammanställning över vilka kommuner, april 2011," loggdatum 110802.

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL). 2011b. "Beslutsläge LOV 7 sep 2011, vilka kommuner.pdf." Tillgänglig via [www.skl.se/MediaBinaryLoader.axd?...FileID...7...](http://www.skl.se/MediaBinaryLoader.axd?...FileID...7...), nerladdad 2012-03-02.

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL). 2011c. Excel-databas vid [http://www.skl.se/vi\\_arbetar\\_med/demos/samhallsorganisation\\_1/valfrihet/valfrihetuppdrag/ersattningssystem-hemtjanst](http://www.skl.se/vi_arbetar_med/demos/samhallsorganisation_1/valfrihet/valfrihetuppdrag/ersattningssystem-hemtjanst), loggdatum 110628.

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL). 2010. *Vad vet vi om kundval? En forskningsöversikt*. Stockholm: SKL.

Sveriges kommuner och landsting (SKL). 2009a. *Kundval i hemtjänsten – erfarenheter av information och uppföljning*. Stockholm: SKL.

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL). 2009b. *Val av ersättningsmodell och beräkning av ersättningsnivå*. Stockholm: SKL.

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL). 2009c. *Kundval i hemtjänsten – erfarenheter av information och uppföljning*. Stockholm: SKL.

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL). 2009d. *Utvärdering av valfrihetssystem i kommuner och landsting*. Stockholm: SKL.

Södra innerstadens SDF. 2010. *LOV-matdistribution, Södra innerstadens SDF*, 2010-06-28.

Tillväxtverket och Tillväxtanalys. 2011. *Näringslivsperspektiv vid införande av valfrihetssystem*. Rapport 0088. Stockholm: Tillväxtverket.

Tillväxtverket. 2011. *Målsättningen med att införa valfrihetsystem*. Rapport 0114. Stockholm: Tillväxtverket.

Vård- och omsorgsberedningen. 2010. Vård- och omsorgsberedningens tjänsteutlåtande 2010-09-06, KS-VOO-2009-00608.

Zanderin, Lars (red.). 2011. *Lag om valfrihetsystem – en introduktion för professionsutbildningar*. Stockholm: Liber.

## Uppdraget



Socialdepartementet



Regeringsbeslut II:2

2011-05-26

S2011/5391/FST  
(delvis)

Statskontoret  
Box 8110  
104 20 Stockholm

Uppdrag att undersöka vilken betydelse införandet av lagen om valfrihetssystem (LOV) har för utvecklingen av kostnader och effektivitet i kommunernas verksamheter

### Regeringens beslut

Regeringen ger Statskontoret i uppdrag att undersöka vilken betydelse införandet av lagen (2008:962) om valfrihetssystem, förkortad LOV, har för utvecklingen av kostnader och effektivitet i kommunernas verksamheter.

En delredovisning innehållande inventering av underlag och valt metodupplägg ska redovisas till Regeringskansliet (Socialdepartementet) senast den 15 september 2011. Statskontoret ska redovisa uppdraget i en slutrapport till Regeringskansliet (Socialdepartementet) senast den 30 mars 2012.

Statskontoret ska i de delar som är relevanta för uppdraget samråda med Sveriges Kommuner och Landsting, Kammarkollegiet, Konkurrensverket, Tillväxtverket, Tillväxtanalys samt Socialstyrelsen.

### Bakgrund

Lagen (2008:962) om valfrihetssystem, förkortad LOV, trädde i kraft den 1 januari 2009. I april 2011 hade cirka 90 kommuner ett valfrihetssystem på plats och ytterligare ett 70-tal kommuner hade fattat beslut om att införa valfrihetssystem. Därutöver avser 27 kommuner att inom kort fatta beslut om att införa ett valfrihetssystem enligt LOV. Syftet med reformen är att skapa ökad valfrihet för den enskilde brukaren genom att öka mångfalden av aktörer samt mångfalden i utbudet inom bl.a. äldreomsorgen och i stödet till personer med funktionsnedsättning. Genom individens ökade möjligheter att välja utförare av den offentligt finansierade servicen förväntas även tillgängligheten, kvaliteten och effektiviteten öka i de insatser som erbjuds. Genom ett flertal uppdrag till en rad myndigheter (Tillväxtverket,

Postadress  
103 33 Stockholm  
Besöksadress  
Fredsgatan 8

Telefonväxel  
08-405 10 00  
Telefax  
08-723 11 91

E-post: [registret@social.ministry.se](mailto:registret@social.ministry.se)

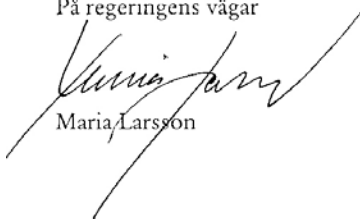
Kammarkollegiet, Socialstyrelsen, Tillväxtanalys och Konkurrensverket) följer regeringen noga utvecklingen av reformen och dess konsekvenser för såväl brukare som för marknaden.

Viktiga delar i uppföljningen av reformen är vad införandet av valfrihetssystem har inneburit i form av kostnads- och effektivitetsförändringar i kommunerna. Erfarenheter från de kommuner som infört någon form av valfrihetssystem visar t.ex. att det är förenat med vissa kostnader att förbereda ett införande av valfrihetssystem. För dessa initiala kostnader kan kommunerna ansöka om stimulansbidrag hos Socialstyrelsen, som har i uppdrag att senast den 15 mars 2012 redovisa utbetalade medel avseende 2011. Regeringens avsikt är att fortsätta stimulera utvecklingen av valfrihetssystem inom äldreomsorgen. Under förutsättning att riksdagen beviljar fortsatta medel kommer stimulansbidrag även erbjudas under åren 2012–2014. Senast 2014 bör alla kommuner i landet ha beslutat om valfrihet för den enskilde enligt LOV, annars bör tvingande lagstiftning övervägas.

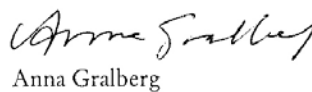
Beslutet att införa LOV har ofta föregåtts av både kostnads- och effektivitetsanalyser i den aktuella kommunen, vilket sannolikt bidragit till ökad effektivitet i de kommunala verksamheterna. Samtidigt har Socialstyrelsen i sin uppföljning kunnat konstatera att timersättningen varierar väsentligt mellan kommunerna.

Mot bakgrund av vad som ovan angetts uppdrar regeringen åt Statskontoret att utifrån befintliga metoder och tillgång till data undersöka vilken betydelse införandet av lagen om valfrihetssystem (LOV) har för kostnader och effektivitet i kommunernas verksamheter med beaktande av såväl den omställningsprocess som kommunerna har genomgått som utvecklingen i ett längre perspektiv. I rapporten ska även eventuella skillnader belysas utifrån kommunstorlek och de olika förutsättningar som gäller för kommuner i glesbygd respektive storstadsområden.

På regeringens vägar



Maria Larsson



Anna Gralberg

Kopia till

Statsrådsberedningen/SAM  
Finansdepartementet/BA/KSÄ, KSÄ/KE, KSÄ/ KLS  
Näringsdepartementet/ENT  
Socialutskottet  
Kammarkollegiet  
Konkurrensverket  
Socialstyrelsen  
Tillväxtverket  
Tillväxtanalys  
Sveriges Kommuner och Landsting





### Kvantitativ analys på nationell nivå

Denna bilaga innehåller resultaten från de sambandsanalyser vi genomfört där vi prövat betydelsen av LOV för kommunernas kostnads-, kvalitets- och produktivitetsutveckling, samt vissa redogörelser för alternativa uppsättningar av kontroll- och experimentgrupper och för modellernas uppbyggnad. En sammanfattning av resultaten från nivå- och sambandsanalyserna redovisas i rapporten, kapitel 4.

#### **LOV- och icke LOV-grupper**

Experimentgrupperna består av kommuner som infört LOV. Vår huvudsakliga experimentgrupp utgörs av de 94 kommuner som infört LOV fram till september 2011. Andra experimentgrupper består av de 45 kommuner som infört LOV fram till mars 2010, de 50 kommuner som infört LOV fram till efter mars 2010 samt de 87 kommuner som infört LOV fram till april 2011.

Kontrollgrupperna har definierats som alla kommuner som ännu inte infört LOV vid respektive tidspunkt, oavsett orsak (se tabell 1). I vissa prövningar har dock bredare kontrollgrupper bytts ut mot smalare grupperingar där beslut om LOV fattats men där implementering inte skett (alla övriga kommuner utesluts). Meningen med att göra detta har varit att de smalare kontrollgrupperna kan antas vara mera lika experimentgrupperna än de bredare kontrollgrupperna. Kommuner som kört beslutsprocessen om LOV nästan lika långt som de faktiska genomförarna är mer jämförbara med experimentgruppen vad gäller kostnads-, kvalitets- och produktivitetsutvecklingen. De smalare kontrollgrupperna består således av de kommuner som endast fattat positivt principbeslut vid respektive tidspunkt. En sista uppsättning av experiment- och kontrollgrupper definieras endast med en bredare kontrollgrupp, enligt rad 4 i tabell 1 nedan. I tabell 2 identifierar vi vilka kommuner som ingår i de fyra ovan nämnda experimentgrupperna. Jämförelser görs i olika experiment- och kontrollgrupper för att pröva om de samband vi får fram, eller brist på samband, kan antas vara säkra.

**Tabell 1 Experiment- respektive kontrollgrupper**

| Grupp nr | Experimentgrupper   | Kontrollgrupper – bred definition                            | Kontrollgrupper – snäv definition   |
|----------|---|--|---|
| 1        | De 94 kommuner som infört LOV fram till september 2011                                    | De 196 kommuner som inte infört LOV fram till september 2011 | De 69 kommuner som endast fattat positivt beslut om LOV fram till september 2011 (övriga utesluts) (kontrollgrupp A1) |
| 2        | De 45 kommuner som infört LOV fram till mars 2010   | De 245 kommuner som inte infört LOV fram till mars 2010      | De 72 kommuner som endast fattat positivt beslut om LOV fram till mars 2010 (övriga utesluts) (kontrollgrupp A2)      |
| 3        | De 50 kommuner som infört LOV fram till september 2011 men inte infört LOV före mars 2010 | De 195 kommuner som aldrig infört LOV (övriga 45 utesluts)   | n/a   |
| 4        | De 87 kommuner som infört LOV fram till april 2011  | De 203 kommuner som inte infört LOV fram till april 2011     | De 70 kommuner som endast fattat positivt beslut om LOV fram till april 2011 (övriga utesluts) (kontrollgrupp A4)     |

**Tabell 2 Kommuner i experimentgrupperna**

| Experimentgrupp 1<br>(94 kommuner) | Experimentgrupp 2<br>(45 kommuner) | Experimentgrupp 3<br>(50 kommuner) | Experimentgrupp 4<br>(87 kommuner) |
|------------------------------------|------------------------------------|------------------------------------|------------------------------------|
| Alingsås                           | Borås                              | Alingsås                           | Alingsås                           |
| Boden                              | Enköping                           | Boden                              | Boden                              |
| Bollebygd                          | Falun                              | Bollebygd                          | Bollebygd                          |
| Borås                              | Gnesta                             | Danderyd                           | Borås                              |
| Danderyd                           | Halmstad                           | Ekerö                              | Danderyd                           |
| Ekerö                              | Haninge                            | Eksjö                              | Ekerö                              |
| Eksjö                              | Helsingborg                        | Eslöv                              | Eksjö                              |
| Enköping                           | Huddinge                           | Fagersta                           | Enköping                           |
| Eslöv                              | Håbo                               | Gotland                            | Eslöv                              |
| Fagersta                           | Höganäs                            | Haparanda                          | Fagersta                           |
| Falun                              | Höör                               | Heby                               | Falun                              |
| Gnesta                             | Järfälla                           | Härryda                            | Gnesta                             |
| Gotland                            | Jönköping                          | Hässleholm                         | Gotland                            |
| Halmstad                           | Karlskrona                         | Karlstad                           | Halmstad                           |
| Haninge                            | Kristianstad                       | Katrineholm                        | Haninge                            |
| Haparanda                          | Kungsbacka                         | Knivsta                            | Haparanda                          |
| Heby                               | Kungälv                            | Krokom                             | Helsingborg                        |
| Helsingborg                        | Lerum                              | Kävlinge                           | Huddinge                           |
| Huddinge                           | Lidingö                            | Landskrona                         | Håbo                               |
| Håbo                               | Linköping                          | Ljusdal                            | Härryda                            |
| Härryda                            | Lund                               | Lomma                              | Hässleholm                         |
| Hässleholm                         | Nacka                              | Motala                             | Höganäs                            |
| Höganäs                            | Nordmaling                         | Munkedal                           | Höör                               |
| Höör                               | Norrtälje                          | Mölnadal                           | Järfälla                           |
| Järfälla                           | Nyköping                           | Mönsterås                          | Jönköping                          |
| Jönköping                          | Nynäshamn                          | Nordanstig                         | Karlskrona                         |
| Karlskrona                         | Sollentuna                         | Partille                           | Karlstad                           |
| Karlstad                           | Staffanstorps                      | Salem                              | Katrineholm                        |
| Katrineholm                        | Stenungsund                        | Skövde                             | Knivsta                            |
| Knivsta                            | Stockholm                          | Solna                              | Kristianstad                       |
| Kristianstad                       | Trosa                              | Sunne                              | Kristinehamn                       |
| Krokom                             | Täby                               | Svedala                            | Krokom                             |
| Kungsbacka                         | Uddevalla                          | Svenljunga                         | Kungsbacka                         |
| Kungälv                            | Umeå                               | Säffle                             | Kungälv                            |
| Kävlinge                           | Upplands Väsby                     | Söderhamn                          | Kävlinge                           |
| Landskrona                         | Uppsala                            | Tierp                              | Landskrona                         |
| Lerum                              | Vallentuna                         | Tranås                             | Lerum                              |
| Lidingö                            | Varberg                            | Trelleborg                         | Lidingö                            |
| Linköping                          | Vellinge                           | Tyresö                             | Linköping                          |
| Ljusdal                            | Värmdö                             | Vaggeryd                           | Ljusdal                            |
| Lomma                              | Västervik                          | Vindeln                            | Lomma                              |
| Lund                               | Västerås                           | Vingåker                           | Lund                               |
| Motala                             | Växjö                              | Ystad                              | Munkedal                           |
| Munkedal                           | Örebro                             | Åmål                               | Mölnadal                           |
| Mölnadal                           | Österåker                          | Åre                                | Mönsterås                          |
| Mönsterås                          |                                    | Älmhult                            | Nacka                              |
| Nacka                              |                                    | Ängelholm                          | Nordanstig                         |
| Nordanstig                         |                                    | Örkelljunga                        | Norrtälje                          |
| Norrtälje                          |                                    | Östersund                          | Nyköping                           |
| Nyköping                           |                                    | Östhammar                          | Nynäshamn                          |
| Nynäshamn                          |                                    |                                    | Partille                           |
| Partille                           |                                    |                                    | Salem                              |
| Salem                              |                                    |                                    | Skövde                             |
| Skövde                             |                                    |                                    | Sollentuna                         |
| Sollentuna                         |                                    |                                    | Solna                              |

| Experimentgrupp 1<br>(94 kommuner) | Experimentgrupp 2<br>(45 kommuner) | Experimentgrupp 3<br>(50 kommuner) | Experimentgrupp 4<br>(87 kommuner) |
|------------------------------------|------------------------------------|------------------------------------|------------------------------------|
| Solna                              |                                    |                                    | Staffanstorp                       |
| Staffanstorp                       |                                    |                                    | Stenungsund                        |
| Stenungsund                        |                                    |                                    | Stockholm                          |
| Stockholm                          |                                    |                                    | Svedala                            |
| Sunne                              |                                    |                                    | Säffle                             |
| Svedala                            |                                    |                                    | Söderhamn                          |
| Svenljunga                         |                                    |                                    | Tierp                              |
| Säffle                             |                                    |                                    | Tranås                             |
| Söderhamn                          |                                    |                                    | Trelleborg                         |
| Tierp                              |                                    |                                    | Trosa                              |
| Tranås                             |                                    |                                    | Täby                               |
| Trelleborg                         |                                    |                                    | Uddevalla                          |
| Trosa                              |                                    |                                    | Umeå                               |
| Tyresö                             |                                    |                                    | Upplands Väsby                     |
| Täby                               |                                    |                                    | Uppsala                            |
| Uddevalla                          |                                    |                                    | Vaggeryd                           |
| Umeå                               |                                    |                                    | Vallentuna                         |
| Upplands Väsby                     |                                    |                                    | Varberg                            |
| Uppsala                            |                                    |                                    | Vellinge                           |
| Vaggeryd                           |                                    |                                    | Vindeln                            |
| Vallentuna                         |                                    |                                    | Värmdö                             |
| Varberg                            |                                    |                                    | Västervik                          |
| Vellinge                           |                                    |                                    | Västerås                           |
| Vindeln                            |                                    |                                    | Växjö                              |
| Vingåker                           |                                    |                                    | Åmål                               |
| Värmdö                             |                                    |                                    | Åre                                |
| Västervik                          |                                    |                                    | Älmhult                            |
| Västerås                           |                                    |                                    | Ångelholm                          |
| Växjö                              |                                    |                                    | Örebro                             |
| Ystad                              |                                    |                                    | Östersund                          |
| Åmål                               |                                    |                                    | Österåker                          |
| Åre                                |                                    |                                    |                                    |
| Älmhult                            |                                    |                                    |                                    |
| Ångelholm                          |                                    |                                    |                                    |
| Örebro                             |                                    |                                    |                                    |
| Örkelljunga                        |                                    |                                    |                                    |
| Östersund                          |                                    |                                    |                                    |
| Österåker                          |                                    |                                    |                                    |

### Variabeldefinitioner och beskrivande analys

Tabellerna 3 och 4 nedan ger definitionerna på de variabler som ingått i analyserna. Tabell 5 återger nivåerna av de oberoende variablerna för LOV- och icke LOV kommuner i vår huvudsakliga experimentgrupp, som består av de 94 kommuner som infört lagen fram till september 2011, jämfört med övriga 196 kommuner som inte gjort det.

**Tabell 3 Definitioner av oberoende variabler till experimentstudien**

| Variabel   | Definition  | Källa                                   |
|--|---|---|
| Tillhörighet till experimentgruppen av kommuner som infört LOV | Huruvida kommunen ifråga infört LOV april 2011, september 2011 resp. mars 2010  | Socialstyrelsen (2010) samt SKL (2011a) |
| Andel äldre, skillnad  | Förändring i andel personer 65+ i kommunbefolkningen 2006-10  | Kolada                                  |
| Kommunpolitiska majoritetsförhållanden, skillnad               | Huruvida kommun-styrelsens majoritet växade från (s) och/eller (v), med eller utan (mp) och/eller ett lokalt parti, efter valet 2010 jämfört med 2006 | SKL                                     |
| Befolkningstäthet, skillnad                                    | Antal personer i kommunen per km <sup>2</sup> i landareal 2010  | SCB                                     |

**Tabell 4 Definitioner av beroende variabler till experimentstudien**

| Variabel   | Definition   | Källa                         |
|--|--|-------------------------------|
| <i>Kostnader</i><br>Bruttokostnad för hemtjänst, skillnad  | Kostnad för hemtjänst (inkl. bl.a. hyresintäkter, statsbidrag) per år och äldre person (65+), ökning 2006-2010                             | Kolada och egna bearbetningar |
| <i>Kvalitet</i><br>Nöjdhetsindex (NKI), skillnad   | Nöjdhetsindex (0-100) för hemtjänsten som helhet, skillnad mellan 2008 – 2011  | Kolada och egna bearbetningar |
| Fallskador bland äldre, skillnad   | Antalet fallskador bland äldre personer (80+) per 1000 invånare, skillnad mellan 2007 – 2010   | Kolada och egna bearbetningar |
| <i>Produktivitet</i><br>Skillnad i årsstyckkostnad, brutto, per producerad hemtjänsttimme, i kronor per timme, äldre person och år | Hemtjänstens bruttokostnad per äldre person (65+) dividerad med antalet beviljade årliga timmar hemtjänst per äldre person, ökning 2006-10 | Kolada och egna bearbetningar |

**Tabell 5 Genomsnitt och spännvidd för kontrollvariablerna för LOV- och icke LOV-kommuner, 2006 respektive 2010**

|   | LOV-kommuner   |                  | Icke-LOV kommuner |                 |
|---|----------------|------------------|-------------------|-----------------|
|   | 2006           | 2010             | 2006              | 2010            |
| Andel äldre av kommunens befolkning (%)                 | 17,4<br>(14,3) | 19<br>(14,1)     | 20,6<br>(18,5)    | 22,4<br>(17,9)  |
| Andel kommuner med rödgrönt styre (dummy) <sup>49</sup> | 10<br>(n/a)    | 19,2<br>(n/a)    | 42,4<br>(n/a)     | 46,4<br>(n/a)   |
| Befolkningstäthet (ind./km <sup>2</sup> )               | 245<br>(4 162) | 260,3<br>(4 503) | 74<br>(3 960)     | 77,7<br>(4 435) |

<sup>49</sup> Variabeln rödgrönt styre är en dummyvariabel som antar värdet 1 om kommunen hade rött eller rödgrönt styre det givna året.

Tabellerna 6 och 7 nedan innefattar övergripande jämförelser av genomsnitt och spridningen dels för de beroende variablerna avseende kostnader, kvalitet och produktivitet, dels för de oberoende variablerna.

**Tabell 6 Genomsnitt och spridning för kostnads-, kvalitets- och produktivetsvariablerna**

| Namn  | N   | Min    | Max   | Genomsnitt | Standardavvikelse |
|---|-----|--------|-------|------------|-------------------|
| Bruttokostnad för hemtjänst, skillnad                   | 288 | -10754 | 16708 | 1039,8     | 3055,8            |
| Fallskador bland äldre (80 +) / 1000 invånare, skillnad | 290 | -31    | 22    | 1,1        | 6,2               |
| NKI hemtjänst helhet (0-100), skillnad                  | 290 | -7     | 20    | 2,5        | 3,6               |
| Skillnad i årsstyckkostnad, brutto, per hemtjänsttimme  | 281 | -43,6  | 153   | 18,7       | 22,2              |

**Tabell 7 Genomsnitt och spridning för de oberoende variablerna**

| Namn  | N   | Min   | Max   | Genomsnitt el. centraltendens | Standardavvikelse |
|---|-----|-------|-------|-------------------------------|-------------------|
| Experimentgrupp 1   | 290 | 0     | 1     | 0 (ej infört, 196 kommuner)   | n/a               |
| Andel äldre (%), skillnad                                       | 290 | -1    | 4,1   | 1,7                           | 0,8               |
| Kommunalpolitiskt rött/rött-grönt styre, skillnad <sup>50</sup> | 290 | -1    | 1     | 0 (ej ändring, 233 kommuner)  | n/a               |
| Befolkningstäthet (antal personer/km <sup>2</sup> ), skillnad   | 290 | -1,79 | 475,8 | 7,8                           | 41,3              |

### *Hypoteser*

Nedan återger vi våra hypoteser om hur variablerna hänger ihop. Hypoteserna gäller förväntade samband mellan LOV-införande och kostnader, kvalitet samt produktivitet. Hypoteser om kontrollvariablernas effekter kunde också ha formulerats, men vi har valt att inte formulera några sådana. Detta har gjorts i enlighet med återkommande forskningspraxis om att betona så kallade huvudsamband hellre än kontrollsamband. Hypoteserna om LOV-samband är:

(H1) LOV-införande har ett nollsamband med kostnadsökningar.

(H2) LOV-införande har ett negativt samband med ökning i antalet fallskador.

<sup>50</sup> Variabeln intar tre möjliga värden. -1 om en vänstermajoritet har förbytt i en blocköverskridande majoritet eller ett högerstyre mellan 2006 och 2010, noll om majoriteten förblivit densamma eller 1 om en blocköverskridande majoritet eller ett högerstyre bytts till vänsterstyre mellan 2006 och 2010. Stigande grader på denna variabel avspeglar således förändringar åt vänsterhållet i kommunpolitiken. Det är problematiskt att använda variabeln i regressionsanalyserna eftersom det antal värden som variabeln kan anta i praktiken är så begränsat, men ett hållbart alternativ saknades. Värdena på parameteruppskattningarna bör därför tolkas försiktigt för denna variabel.

(H3): LOV-införande har ett positivt samband med ökningar i kundnöjdhet med hemtjänst i sin helhet.

(H4) LOV-införande har ett positivt samband med produktivitetsoökningar.

I enlighet med resonemang i huvudrapporten antar vi att LOV-införandet har ett noll-samband med kostnadsökningar (H1 ovan). Vår andra och tredje hypotes utgår ifrån regeringens policymodell över LOV-processen, som utgår ifrån att många olika vårdgivares tävlan genom LOV-förfarandet stärker förutsättningarna för mer kvalitet inom äldreomsorgen.<sup>51</sup> Vår fjärde hypotes om produktivitet utgår liksom ifrån policymodellen skissad av regeringen, som utgår ifrån att valfrihetsreformer bidrar till en mångfald av vårdgivare som tävlar bland annat genom att höja effektiviteten och produktiviteten.<sup>52</sup>

### Resultat från sambandsanalyser: Kostnader

Tabellerna 8 och 9 nedan återger resultaten för kostnader. Tabell 8 återger resultaten av att estimeras en modell med bruttokostnader för hemtjänsten som beroende variabel, med fullständiga resultat för den huvudsakliga experimentgruppen. I tabell 9 redovisas endast LOV-variabelns effekter från tre alternativa analyser med andra experiment- och/eller kontrollgruppuppställningar.

**Tabell 8 Grundprövning: Bestämningsfaktorer för bruttokostnadsutvecklingen för hemtjänst per individ i målgruppen 65+, 2006-2010**

| Oberoende variabel                     | Ostandardiserade koefficienter B | T      | Signifikans (p =) |
|--|----------------------------------|--------|-------------------|
| Konstant                               | 957                              | 1,91 * | 0,06              |
| Experimentgrupp 1                      | 114,2                            | 0,29   | 0,77              |
| Befolkningstäthet, skillnad            | 4,9                              | 1,04   | 0,30              |
| Befolkningsandel 65+, skillnad         | 22,4                             | 0,09   | 0,93              |
| Kommunpolitiskt vänsterstyre, skillnad | -523,6                           | -1,27  | 0,21              |

Andel förklarad varians: 0,01

\*\*\* p < 0.01; \*\* p < 0.05; \* p < 0.1; ^ p < 0.2

Ingen LOV-effekt på bruttokostnadsförändringar inom hemtjänst kan konstateras. En stor andel oförklarad varians antyder att flera andra faktorer än de medtagna bidrar till kostnadsutvecklingen. Vi finner dock i tabell 9 nedan att ett svagt LOV-samband uppkommer när experimentgruppen avgränsas till de 45 kommuner som infört LOV redan tills mars 2010. Kostnadsnivån pressas uppåt, men sambandet är endast marginellt säkerställt och det har begränsad styrka. En kompletterande prövning på tabellens mellersta

<sup>51</sup> Regeringens proposition 2008/09:29, ss. 39, 54.

<sup>52</sup> Regeringens proposition 2008/09:29, s. 39.



rad visar att samma effekt uteblir för de 50 kommuner som infört LOV efter mars 2010, när dessa jämförs med alla övriga förutom de 45 kommuner som varit först. Detta förstärker den kausala tolkningen att kostnadspressen uppåt för de 45 kommuner som först införde LOV har just med LOV att göra.

Sambandet mellan LOV-införande och ökade kostnader för de 45 kommuner som först införde LOV behöver dock inte bestå i att det endast är en effekt av att dessa kommuner var tidigt ute med att tillämpa LOV. Vi kan lika gärna anta att LOV kommer att vara kostnadsdrivande även för kommuner som inför LOV senare när längre tid har gått med ett nytt system.

Ett antal alternativa kostnadsmått har använts som beroende variabler i ytterligare analyser. Dessa är (1) nettokostnaden för hela äldreomsorgen; (2) strukturårsjusterade standardkostnader för hela äldreomsorgen och (3) den procentuella skillnaden mellan faktiska nettokostnader (index) och strukturårsjusterade kostnader (index) för hela äldreomsorgen. I dessa analyser används kontrollvariablerna i termer av nivå, inte förändring. Analyserna gjordes i ett tidigt skede av studien. Inför senare analyser blev vi uppmärksammade på vikten av att uttrycka kontrollvariablerna i form av förändring. LOV-införandet visar sig ha ett positivt samband med nettokostnadsutvecklingen för hela äldreomsorgen när konkurrensutsättningsgrad kontrollerades för i modellerna, men inte annars. De övriga kostnadsvariablerna har inga samband med LOV-införandet.

**Tabell 9 Sammanfattande skillnader mellan LOV-effekter på kostnader med alternativa experiment- och kontrollgrupper**

| Kontroll-/experimentgrupper     | Effekter av experimentgruppstill-hörighet, med effektriktning och T-värden (signifikans i stjärnmarkerade intervaller) | R <sup>2</sup> |
|---------------------------------|--|----------------|
| Experiment- och kontrollgrupp 2 | Experimentgrupp 2: 1,3 ^   | 0,02           |
| Experiment- och kontrollgrupp 3 | ---  | n/a            |
| Experiment- och kontrollgrupp 4 | ---  | n/a            |

\*\*\* p < 0.01; \*\* p < 0.05; \* p < 0.1; ^ p < 0.2

### Resultat från sambandsanalyser: Kvalitet

Tabellerna 10 och 11 nedan återger resultaten för kvalitet. Tabell 10 återger resultaten av att estimeras en modell med förändringar i antalet fallskador som beroende variabel, med fullständiga resultat för den huvudsakliga experimentgruppen. I tabell 11 redovisas samma fullständiga resultat för förändringar i nöjdhetsindex. I tabell 12 redovisas endast LOV-variabelns effekter från tre alternativa analyser med såväl fallskade- som NKI-ändringar, fast med alternativa experiment- och/eller kontrollgrupper.

**Tabell 10 Grundprövning: Bestämningsfaktorer för förändring av fallskador per 1000 individer i åldersgruppen 80+, 2007–2010**

| Oberoende variabel                     | Ostandardiserade<br>koefficienter<br>B | T       | Signifikans<br>(p =) |
|--|--|---------|----------------------|
| Konstant                               | -0,5                                   | -0,43   | 0,67                 |
| Experimentgrupp 1                      | 1,13                                   | 1,2     | 0,23                 |
| Befolkningsstäthet, skillnad           | 0,02                                   | 1,64 ^  | 0,1                  |
| Befolkningsandel 65+, skillnad         | 1,41                                   | 2,31 ** | 0,02                 |
| Kommunpolitiskt vänsterstyre, skillnad | -0,24                                  | -0,24   | 0,8                  |

Andelen förklarad varians: 0,03

\*\*\* p < 0.01; \*\* p < 0.05; \* p < 0.1; ^ p < 0.2

**Tabell 11 Grundprövning: Bestämningsfaktorer för förändring av NKI för hemtjänsten i sin helhet, 2008–2011**

| Oberoende variabel                     | Ostandardiserade<br>koefficienter<br>B | T        | Signifikans<br>(p =) |
|--|--|----------|----------------------|
| Konstant                               | 1,00                                   | 1,52 ^   | 0,13                 |
| Experimentgrupp 1                      | 1,62                                   | 3,16 *** | 0,00                 |
| Befolkningsstäthet, skillnad           | -0,01                                  | -0,99    | 0,32                 |
| Befolkningsandel 65+, skillnad         | -0,59                                  | -1,77 *  | 0,08                 |
| Kommunpolitiskt vänsterstyre, skillnad | 0,77                                   | 1,43 ^   | 0,16                 |

Andelen förklarad varians: 0,06

\*\*\* p < 0.01; \*\* p < 0.05; \* p < 0.1; ^ p < 0.2

**Tabell 12 Sammanfattande skillnader mellan LOV-effekter på kvalitet med alternativa experiment- och kontrollgrupper**

| Kontroll-/experimentgrupper     | Effekter av experimentgruppstillhörighet efter beroende variabel, med effektriktning och T-värden (signifikans i stjärnmarkerade intervaller) | R <sup>2</sup> |
|---------------------------------|---|----------------|
| Experiment- och kontrollgrupp 2 | Fallskador: Positiv, 1,73 *   | 0,03           |
|                                 | NKI: Positiv, 2,2 **  | 0,04           |
| Experiment- och kontrollgrupp 3 | NKI: Positiv, 2,00 **   | 0,04           |
| Experiment- och kontrollgrupp 4 | NKI: Positiv, 3,04 ***  | 0,06           |

\*\*\* p < 0.01; \*\* p < 0.05; \* p < 0.1; ^ p < 0.2

Fallskador påverkas inte signifikant av några av variablerna, förutom återigen av LOV-införande för de 45 kommuner som var först med att tillämpa LOV. Starkare resultat framkommer för förändringar i nöjdkundindex, även om andelen förklarad varians är låg även här. Resultatet talar för att mer kommunspecifika faktorer påverkar hur nöjda brukarna är med hemtjänsten.

### Resultat från sambandsanalyser: Produktivitet

Tabellerna 13 och 14 nedan återger resultaten för produktivitet. Tabell 13 återger resultaten av att estimera en modell med produktivitet för hemtjänsten som beroende variabel, med fullständiga resultat för den huvudsakliga experimentgruppen. I tabell 14 redovisas endast LOV-variabelns effekter från tre alternativa analyser med andra experiment- och/eller kontrollgruppsuppsättningar.

**Tabell 13 Grundprövning: Bestämningsfaktorer för förändring i timstyckkostnad för hemtjänst per äldre person, 2006–10**

| Oberoende variabel                     | Ostandardiserade<br>koefficienter<br>B | T        | Signifikans<br>(p = ) |
|--|--|----------|-----------------------|
| Konstant                               | 25,3                                   | 6,81 *** | 0,00                  |
| Experimentgrupp 1                      | -1,47                                  | -0,51    | 0,61                  |
| Befolkningsstäthet, skillnad           | -0,03                                  | -0,88    | 0,38                  |
| Befolkningsandel 65+, skillnad         | -3,26                                  | -1,76 *  | 0,08                  |
| Kommunpolitiskt vänsterstyre, skillnad | -3,22                                  | -1,08    | 0,28                  |

Andel förklarad varians: 0,02

\*\*\* p < 0.01; \*\* p < 0.05; \* p < 0.1; ^ p < 0.2

**Tabell 14 Sammanfattande skillnader mellan LOV-effekter på produktivitet med alternativa experiment- och kontrollgrupper**

| Kontroll-/experimentgrupper     | Effekter av experimentgruppstillhörighet efter beroende variabel, med effektriktning och T-värden (signifikans i stjärnmarkerade intervaller) |
|---------------------------------|---|
| Experiment- och kontrollgrupp 2 | ---   |
| Experiment- och kontrollgrupp 3 | ---   |
| Experiment- och kontrollgrupp 4 | ---   |

Den beroende produktivitetsvariabeln är styckkostnaden för beviljade timmar per person, där hemtjänstens bruttokostnader per äldre person (65+) på årsbasis har dividerats med antalet beviljade månatliga timmar hemtjänst per äldre person gånger 12 för att ge årssiffran i beviljade timmar i kvotens nämnare. Sedan har skillnaden i den uträknade timkostnaden återigen beräknats över tid, för 2010 i jämförelse med 2006. Inget samband uppstår mellan LOV-införande och timstyckkostnaden, oavsett gruppuppsättning.

### Alternativa kontrollgrupper

Vi utforskar nu hur effekterna av LOV-införandet varierar beroende på hur vi definierar kontrollgrupperna. Vi koncentrerar oss här på effekterna av själva experimentgruppstillhörigheten. Det gör vi genom att upprepa alla tidigare genomförda analyser men nu använder vi tre olika uppsättningar av snävare kontrollgrupper (se tabell 1). Dessa analyser gjordes i ett tidigt skede av studien och därför är de oberoende variablerna uttryckta i termer

av nivå, vilket vi tidigare redogjort för (se stycket ovanför tabell 9). Uppsättningarna definieras i första kolumnen av tabell 15 nedan.

**Tabell 15 Effekter av experimentgruppsstillhörighet på olika beroende variabler givet olika kontrollgrupper av kommuner (ändring i NKI uppmätt 2008-10, ändring i fallskador uppmätt 2007-09)**

| Kontroll- och experimentgrupper        | Effekter av experimentgruppsstillhörighet efter beroende variabel (skillnader), med effektriktning och T-värden (signifikans i stjärnmarkerade intervaller) | R <sup>2</sup> |
|--|---|----------------|
| Experimentgrupp 4 och kontrollgrupp A4 | ---   | ---            |
| Experimentgrupp 2 och kontrollgrupp A2 | Fallskador bland äldre 80+/1000 invånare: Pos., 1,90 *  | 0,03           |
| Experimentgrupp 1 och kontrollgrupp A1 | NKI för hemtjänsten i sin helhet: Pos., 1,59 ^  | 0,08           |

I den första prövningsserien kvarstår inga effekter för den huvudsakliga experimentgruppen när den jämförs med kommuner som fattat positivt principbeslut om LOV. Detta tyder på att resultaten delvis beror på vilka kontrollgrupper experimentgruppen jämförs med. I den andra prövningsserien kvarstår den positiva effekten av LOV-experimentet på fallskador, även om den positiva kostnadseffekten från grundprövningen inte gör det.

Liknande resultat får vi när det gäller vad som händer med nöjdhetsindex för den huvudsakliga experimentgruppen på 94 kommuner. De positiva effekterna av LOV-experimentet på nöjd kundindex består när den huvudsakliga experimentgruppen på 94 kommuner jämförs endast med de kommuner som fattat beslut om LOV, dvs. när experimentgrupp 1 jämförs med kontrollgrupp A1. Detta tyder på att resultatet står sig även när vi jämför experimentgruppen med en kontrollgrupp som definierats snävare än i tidigare analyser.

### Övergripande sammanfattning

Bland våra fyra ursprungliga hypoteser besannas endast H3, om LOV:s positiva konsekvenser för kvalitet. Nollhypotesen H1 om LOV:s effekter på kostnader har oftast inte gått att förkasta. Hypoteserna H2 om negativa fallskadeeffekter samt H4 om ett positivt samband med produktivitetsoökningar har oftast blivit motbevisade. Regeringens policymodell om LOV:s positiva följder är således inte utan stöd, men besannas inte fullt ut heller. Detta visar på ett fortsatt behov av att utvärdera reformen ur flera synvinklar, framför allt på längre sikt än vad som nu är möjligt.

Våra resultat visar att LOV har återkommande positiva samband med kvalitet mätt som förändringar i nöjdhetsindex. Det finns dock motbilder.

Fallskadorna har också ökat vid LOV-införandet, i synnerhet för de kommuner som varit tidigast ute, och LOV har också pressat kostnaderna uppåt för dessa kommuner. Ingen av modellerna som vi estimerat visar en stark helhetsförklaring för kommunernas utveckling av kostnader, kvalitet eller produktivitet. Tvärtom tyder resultaten på ett stort utrymme för andra och antagligen mer kommunspecifika förklaringar till de förändringar vi ser.

## Bilaga 3

### LOV- och icke LOV-kommuner

Denna bilaga innehåller redogörelser för de sex kommuner som ingått i den tredje delstudien bestående av LOV- och icke LOV-kommuner. Vi har intervjuat och mött företrädare för de kommunala förvaltningarna. Utifrån intervjuer och dokument har vi sammanställt:

- vilka motiv kommunerna anfört för och emot att införa LOV,
- kommunens erfarenheter av att införa och tillämpa LOV samt
- de resultat kommunens företrädare menar följt av LOV.

Vi beskriver också vilka områden som omfattas av LOV och hur tillämpningen utvecklats i de fyra kommuner som tillämpar LOV.

#### Kristinehamns kommun

Kristinehamns kommun har för närvarande inte ett valfrihetssystem i drift enligt LOV men har tidigare under kort tid tillämpat LOV.

När regeringen våren 2008 sände betänkandet om lag om valfrihetssystem (SOU 2008:15) på remiss ställde sig den dåvarande alliansstyrda kommunstyrelsen bakom förslaget. Socialdemokraternas ledamöter förde däremot fram att de ansåg att förslaget till ny lagstiftning var onödigt.<sup>53</sup>

Sommaren 2009 antog kommunfullmäktige ett konkurrensprogram. Syftet med programmet är att stärka konkurrens- och brukarintressen genom bl.a. kundval. Enligt programmet är huvudregeln att kundval ska användas vid konkurrensutsättning som gäller individuella tjänster. Våren 2010 tog kommunledningsförvaltningen fram en modell för förfrågningsunderlag. Man tog även fram en kalkylmetod som visade hur kostnaden för verksamhet i egen regi skulle kunna räknas fram.<sup>54</sup> Kommunen hade tidigare inte närmare analyserat de totala kostnaderna för hemtjänsten och hade inte heller en enhetlig metod för hur verksamheten i den egna regin skulle beräknas. Förvaltningen menade att syftet med att ta fram enhetliga modeller och metoder är att de skapar trygghet i den egna kommunala organisationen och hos potentiella leverantörer. Samtidigt med att detta arbete bedrevs gav man vård- och omsorgsnämnden i uppdrag att genomföra ett valfrihetssystem i enlighet med LOV.

---

<sup>53</sup> Kristinehamns kommun (2008).

<sup>54</sup> Kommunledningsförvaltningen, Kristinehamns kommun (2010).

Hösten 2010 hade Kristinehamns kommun ett valfrihetssystem enligt LOV i drift. Då fanns ett förfrågningsunderlag annonserat på Kammarkollegiets valfrihetswebb och tre utförare godkändes av kommunen.

Efter valet år 2010 bildade Socialdemokraterna, Vänsterpartiet och Miljöpartiet majoritet i kommunfullmäktige. Vid socialnämndens första möte år 2011 fattades beslut om att nämnden inte skulle godkänna eller teckna några nya avtal med leverantörer innan man fått en redogörelse från förvaltningen om konsekvenserna av att tillämpa LOV. Nämnden ville att utredningen skulle ta upp följande områden:

- Konsekvenser för brukare.
- Konsekvenser för medarbetare inom förvaltningen samt hur uppdraget att minimera antalet delade turer kan äventyras. Det fanns ett politiskt mål om att ta bort eller minska antalet så kallade delade turer och poolturer för den kommunalt anställda personalen. Kommunen ville genom attraktiva anställningsvillkor, som i högre utsträckning tog hänsyn till de anställdas önskemål om sysselsättningsgrad, också underlätta möjligheten att rekrytera personal.
- Konsekvenser för kommunens ekonomi och administration.

Nämnden var däremot inte intresserad av att utredningen skulle omfatta konsekvenserna för medarbetare anställda i företag som kommunen redan tecknat avtal med inom ramen för LOV.

Den utredning som omvårdnadsförvaltningen tog fram innehåller dels referat av slutsatser som Socialstyrelsen tidigare dragit, dels en kortfattad beskrivning av de erfarenheter Kristinehamn fått av LOV under den begränsade tid LOV tillämpades.<sup>55</sup> Följande områden tas upp:

- Hemtjänstinsatserna har inte ökat i volym.
- Någon brukarundersökning har ännu inte genomförts i kommunen, men däremot har sådana undersökningar genomförts i angränsande kommuner. Dessa visar att det är tre saker som styr brukare som gör ett aktivt val, nämligen: hörsägen, tillgänglighet eller geografisk närhet samt uppenbart missnöje.
- Risk för ökat antal s.k. delade turer och poolturer. Konsekvenserna för personalen i kommunen skulle bli särskilt kännbara om de rena serviceinsatserna skulle komma att minska eftersom de genomförs under tider då arbetsbelastningen i övrigt är låg, det vill säga vid de tidpunkter då behovet av omvårdnadsinsatser är mindre.

---

<sup>55</sup> Socialstyrelsen (2010); Kristinehamns kommun (2011).

- När färre kunder vänder sig till den kommunala verksamheten så uppstår övertalighet bland kommunens personal, som eventuellt kan varslas eller bli uppsagda. En sådan situation skulle föra med sig kostnader för kommunen.
- En närmare analys behövs av den differens som uppstått i bokslutet för 2010 mellan den ersättning som LOV-leverantörer erhållit och den kommunala kostnad som räknats fram i bokslutet för år 2010. Beräkningen är preliminär och behöver justeras.

Utredningen nämner några alternativa lösningar för kommunen mot bakgrund av att regeringen överväger att införa LOV som ett obligatorium år 2014.

- Att låta LOV omfatta endast omsorgsinsatser. Detta med hänsyn till kommunens målsättning att undvika delade tjänstgöringsturer.
- Att låta LOV omfatta omsorgs- och serviceinsatser.
- Att lägga ut all verksamhet i landsbygd innefattande hemvård, boende och boendestöd inom ramen för LOU. Och att i nästa steg ge aktörerna i uppdrag att tillämpa LOV.
- Att upphöra med tillämpningen av LOV och avvakta till dess det blir obligatoriskt för kommunen att införa ett valfrihetssystem enligt LOV.

Socialnämnden beslutade i enlighet med det sista alternativet, dvs. att avsluta tillämpningen av LOV och invänta en bindande lagstiftning.<sup>56</sup> Kommunen tillämpar från och med 2011-06-30 inte längre LOV.

#### LOV:s omfattning maj 2011

|           | Antal beviljade individer | Antal beviljade timmar | Kostnader, brutto, mkr | Antal privata utförare* | Antal brukare som valt privata utförare | Antal beviljade timmar utförda av privata utförare |
|-----------|---------------------------|------------------------|------------------------|-------------------------|---|--|
| Hemtjänst | 702                       | 19 514                 | 8,4                    | 3                       | 13                                      | 43   |

\*Andra utförare än den kommunala regin.

### Krokoms kommun

Krokoms kommun tillämpar sedan oktober 2010 ett valfrihetssystem enligt LOV för service- och omsorgstjänster inom hemtjänsten.

#### Motiv

Kommunfullmäktige antog år 2007 en policy om alternativa driftsformer i kommunen. Av policyn framgick att målsättningen med att uppmuntra alternativa driftsformer var att öka effektiviteten i den kommunala verksamheten. Ytterligare mål kommunen ville uppnå var att främja det lokala

<sup>56</sup> Kristinehamns socialnämnd (2011).



näringslivet och att underlätta rekryteringen till kommunens kärnverksamheter, dit äldre- och handkappomsorgen räknas. Antalet och andelen äldre ökar i kommunen, vilket ökar behovet av insatser inom äldreomsorgen och kommunens behov av att rekrytera personal. Fler arbetsgivare inom omsorgsområdet antas leda till ökad konkurrens, förbättrade villkor för arbetstagarna och därmed underlätta den framtida rekryteringen till äldreomsorgen.

Kommunen styrs sedan valet år 2010 av en allians bestående av Centerpartiet, Moderaterna, Miljöpartiet, Kristdemokraterna och Folkpartiet. Oppositionen ansåg inte att det fanns anledning att satsa på LOV. De anmälde besvär mot kommunens beslut med stöd av kommunallagens likställighetsparagraf och hänvisade till att kommuninvånarna i ett av hemtjänstens distrikt inte skulle få samma möjlighet att välja sin leverantör som invånarna i kommunens övriga distrikt. Hemtjänsten i det aktuella distriktet, Föllinge, omfattas nämligen av en tidigare avtalad LOU-upphandling, som sträcker sig fram till år 2013. Men förvaltningsdomstolen ansåg att kommunallagen inte var tillämplig på området och avslög besväret.

### **Processer**

Krokoms kommun har i stort vad som kan beskrivas som en traditionell organisationsform och har heller inga större tidigare erfarenheter av LOU-upphandlingar, vid sidan av hemtjänsten i Föllinge där en privat utförare svarar för verksamheten. Det förberedelse- och utredningsarbetet som föregick kommunens beslut om att tillämpa LOV var ändå relativt begränsat. Den politiska bedömningen var att valfrihet och mångfald var eftersträvningsvärda mål i sig och att det därför var angeläget för kommunen att tillämpa LOV.

Kommunen har satt upp tre övergripande mål för hemtjänsten under de närmaste åren.

1. Att uppfylla de kvalitetsmål som politiska beslut och kundernas efterfrågan kräver.
2. Att sänka kommunens kostnader för hemtjänst till en nivå som motsvarar 390 kronor per hemtjänststimme. Detta är en nivå som kommunen bedömer hög i relation till andra kommuner.
3. Att 70 procent av arbetstiden för personalen i den kommunalt drivna hemtjänsten ska tillbringas hos kunderna.

Tillämpningen av LOV och kommunens arbete med att anpassa den egna verksamheten till de krav som LOV ställer används som ett stöd för att nå dessa mål. De ersättningsbelopp som fastställts för hemtjänsten varierar från lägst 315 till högst 465 kronor per timme. Variationen beror dels på om insatserna avser service- eller omsorgstjänster, dels på om brukarna bor i eller utanför centralorterna. Kommunen använder fyra ersättningsnivåer

beroende på avståndet till kommunens centralorter. Kommunen har jämfört sina egna ersättningsbelopp med andra kommuners ersättningar för hemtjänst i egen regi och bedömt att nivån ligger bland de högsta i landet. Endast fyra kommuner ligger högre än Krokoms kommun.

Det är de timmar som kommunen beviljat brukarna som ligger till grund för ersättningen. Kommunen hade hellre sett att utförda timmar legat till grund för ersättningen men kom efter en del efterforskningar fram till att det administrativt är betydligt enklare att ersätta beviljade timmar. För att kommunen ska ersätta på grundval av utförda timmar måste de anställda smidigt kunna rapportera hur de använt sin tid och det måste vara administrativt enkelt att hantera denna information. Det stödsystem kommunen använder har inte uppfyllt dessa krav. Det blev inte minst tydligt när kommunen räknade på kostnaderna för den så kallade kringtiden, det vill säga kostnaderna för den tid som inte tillbringas hos brukarna.

Insikten om kringtidens betydelse för de totala kostnaderna har för övrigt lett till att kommunen strävar efter att höja andelen tid som personalen tillbringar hos brukarna och därför formulerat mål för verksamheten som rör kringtiden. De senaste mätningarna visar att personalen ägnar ungefär 60 procent av sin tid hos brukarna, tidigare låg den kring 50 procent. På sikt är ambitionen att personalen ska tillbringa närmare 65–70 procent av arbetstiden hos brukarna.

Kommunen utgår från de belopp som fastställts i förfrågningsunderlaget då de externa utförarna arvoderas. Däremot finansieras fortfarande den kommunalt drivna hemtjänsten med ett årligt ramanslag. Om kostnaderna för hemtjänsten omvandlas till en timkostnadstaxa skulle nivån för år 2010 ha hamnat på 582 kronor per timme för kommunalt driven hemtjänst. Det är drygt 100 kronor mer än den högsta ersättningen som privata utförare får (465 kronor) och 267 kronor mer per timme än den lägsta ersättningen som betalas ut till privata utförare. Den kommunala förvaltningen söker effektivisera den egna verksamheten för att successivt sänka kostnaderna för verksamheten i egen regi. Det sker framför allt genom att man ser över hur kringtiden används, tid som ägnas framför allt resor, möten och administration.

Kommunen har upprättat en skuggbudget som sträcker sig fram till år 2013. Den bygger på att ersättningen till egenregin ska vila på samma grund som för övriga utförare och att alla utförare ska ha likvärdig ersättning, vilket för övrigt LOV ställer krav på. Kommunen har kalkylerat sina kostnader fram till år 2013 (se nedanstående tabell) för att visa hur man successivt tänkt anpassa den kommunala verksamheten till det prisläge som gäller för övriga utförare, det vill säga 390 kronor per timme. Kalkylen bygger på att kommunen behåller sin nuvarande marknadsandel, 95 procent. Om de externa utförarna, som utför verksamheten till lägre kostnader, ökar sin marknadsandel så ökar också kravet på kommunen att ytterligare sänka sina kostnader. De relativt sett högre kostnaderna i kommunalt driven hemtjänst måste

då fördelas på ett allt färre antal hemtjänsttimmar som verksamheten i kommunal regi svarar för.

Uppgifterna för år 2011 visar att kostnaderna ökat från år 2010 trots att kommunen budgeterat för minskade kostnader. Antalet beviljade timmar för hemtjänst har ökat kraftigt men kostnadsökningen förklaras samtidigt inte enbart av att antalet brukare ökat.

#### Kommunens framtida kostnader för hemtjänsten

|                  | Utfall 2010 | Budget 2011 | Utfall 2011 | Budget 2012 | Förslag 2013 |
|------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|--------------|
| Kostnad, tkr     | 21 832      | 20 670      | 22 503      | 16 770      | 14 820       |
| Differens, ca    |             |             | 1 833       | - 3 900     | - 1 900      |
| Beviljade timmar | 37 540      | 38 000      | 53 000      | 38 000      | 38 000       |
| Kronor/timme     | 582         | 551         | 424         | 441         | 390          |

Anm. I kostnaderna ingår inte nattjämsgöring.

#### Effekter

Fem procent av verksamheten inom hemtjänsten utförs av andra utförare än kommunen, mätt som andel av beviljade hemtjänsttimmar år 2011. Men även om den kommunalt drivna hemtjänsten svarar för nästan all den hemtjänst som kommunen fattar beslut om har LOV ändå påverkat verksamheten. De krav LOV ställer på konkurrensneutralitet mellan kommunens och externa utförare verksamhet har lett till att kommunens egen verksamhet satts under lupp med sikte på att sänka kostnaderna för den kommunalt drivna hemtjänsten. Företrädare för den kommunala förvaltningen menar att ingen av kommunens verksamheter har genomgått en så tuff förändring som den som väntar hemtjänsten till följd av att LOV börjat tillämpas.

En av utmaningarna består i att minska tiden kring den egentliga hemtjänstinsatsen för att mer tid ska kunna tillbringas hos brukarna och även för att kunna minska kostnaderna. En annan utmaning har med flexibilitet att göra och hur kommunen ska kunna hantera det bortfall som blir följden av att andra utförare tar över verksamhet som tidigare utfördes av kommunen. Frågor väcks om avvägningen mellan fast anställd personal och timtjänstpersonal.

Ytterligare en effekt som troligen kommer att visa sig längre fram gäller arbetet med biståndsbedömningarna. Ytterst är det kommunens bedömning av behovet av biståndsinsatser som avgör kommunens kostnader för hemtjänstens verksamhet. Kommunen har ännu inte genomfört några större förändringar när det gäller det egna arbetssättet med biståndsbedömningar. Däremot ägnar man ett större intresse åt andra kommuners arbetssätt och erfarenheter av biståndsbedömningar.

## LOV:s omfattning år 2011

|                   | Antal beviljade individer | Antalet beviljade timmar | Kostnader, mkr | Antal privata utförare* | Antal brukare som valt privata utförare | Antal beviljade timmar utförda av privata utförare |
|-------------------|---------------------------|--------------------------|----------------|-------------------------|---|--|
| Hemtjänst, totalt | 359                       | 53 000                   | 22,5           | 7                       | 70                                      | 4 000  |
| serviceinsatser   |                           |                          | 0,7            |                         | 60                                      | 2 000  |
| omsorgsinsatser   |                           |                          | 15,1           |                         | 10                                      | 2 000  |

\*Andra utförare än den kommunala regin.

## Malmö kommun

### Bakgrund och motiv

Av Sveriges tre största städer är det endast Malmö som hittills valt att inte tillämpa LOV.<sup>57</sup> I remissyttrandet till lagförslaget om valfrihetssystem menade kommunen att redan den dåvarande lagstiftningen gav kommunen möjlighet att erbjuda äldre och funktionshindrade möjlighet att välja utförare.<sup>58</sup> Vidare ansåg kommunen att förslaget innebar större valfrihet för utförarna än det innebar för brukarna. Malmö stad menade att det är i själva mötet med personalen som kvaliteten avgörs och att regeringen noggrant borde pröva vilka drivkrafter som ger äldre incitament att göra sina val innan ett eventuellt beslut om en ny lag om valfrihetssystem fattas. Kommunen hänvisade till internationella studier som visar att det inte är själva driftsformen som avgör kvaliteten. I stället är det verksamhetens organisering, personalens inflytande, uppföljningen av kvaliteten samt tydligheten i de krav som ställs på verksamheten som är utslagsgivande.

Vidare tog kommunen upp de krav som ett valfrihetssystem med ett stort antal utförare ställer på den enskilde. För personer i hög ålder och med dålig hälsa samt för personer med omfattande funktionshinder, kan det innebära svårigheter att läsa igenom och ta till sig mycket information. Då ett val ska göras kan dessutom den enskilde befinna sig i en kaotisk och tidspressad situation, t.ex. när val av utförare görs i samband med utskrivning från sjukhus.

Kommunen tog också upp vilka konsekvenser man såg för den kommunala förvaltningen av att tillämpa LOV. Biståndshandläggarna kommer att få en

---

<sup>57</sup> Stockholm införde kundval inom bl.a. hemtjänst redan år 2002 och tillämpar sedan hösten 2009 LOV inom flera områden. Fram till hösten 2011 hörde även Göteborgs stad till gruppen av kommuner som valt att inte tillämpa LOV. I september 2008 fattade kommunstyrelsen i Göteborgs stad beslut om att avstå från att söka statliga stimulansmedel. I stället ville man undersöka möjligheten av att uppdra till den "sociala ekonomin" att utföra hemtjänst. De utredningar som kommunen genomfört visar inte på några möjligheter att öppna en marknad för endast denna sektor. (Mejl från Göteborgs stadskansli, 2011-06-11). Hösten 2011 beslöt emellertid Göteborgs stad att ansöka om stimulansmedel.

<sup>58</sup> Malmös stad (2008).

förändrad roll. Vidare kommer de kommunala kostnaderna att öka om LOV införs. Administrationen och kontrollerna kommer att öka som en följd av LOV. Löpande annonsering, sammanställning av jämförbart material, ökat antal avtal, ökad kvalitetssäkring, ökad fakturahantering och kontroller av att leverantörerna lever upp till kommunens krav leder till ökad administration.

### **Försök med matdistribution**

År 2008 bildade Malmö stad en arbetsgrupp, bestående av vård- och omsorgschefer. Uppdraget var inledningsvis att titta på områden där kvaliteten inom hemtjänsten skulle kunna förbättras. Senare avgränsades uppdraget till att gruppen i första hand skulle fördjupa sig i frågor som handlade om distribution av mat.

Gruppen tog i sin redovisning fram uppgifter som bland annat beskriver omfattningen och utvecklingen av stadens bistånd kring mat till äldre och funktionshindrade.<sup>59</sup> Man redogör även för matfrågan ur ett historiskt perspektiv och går tillbaka till 1950-talet då hemtjänsten började organiseras och även de första matlådorna distribueras i Uppsala. Vidare beskriver man olika typer av insatser som staden genomfört inom vård och omsorg med koppling till mat, näring och måltidssituation. Syftet med uppdraget var att öppna upp för flera individuella lösningar. Gruppens utredning landade bl.a. i att biståndsformen ”matdistribution” borde avskaffas och ersättas med biståndsinsatserna ”måltidsservice” och ”inköp”.

Våren 2009 initierades från politiskt håll en ansökan till Socialstyrelsen om att ta del av de medel som avsatts för att utreda ett valfrihetssystem inom ramen för LOV. Malmö stad beviljades en miljon kronor för ett projekt inom vilket kommunen ville gå vidare i sitt pågående arbete och utveckla servicen när det gällde distributionen av mat för äldre och funktionshindrade. Syftet med ansökan var att undersöka möjligheterna att ackreditera restauranger inom brukarnas närområde och på så vis öka valmöjligheten för de brukare som beviljats matdistribution med stöd av socialtjänstlagen.

Malmö stads projekt innehöll flera delar.<sup>60</sup> En behovsinventering genomfördes i form av intervjuer med brukare, vilka kommunen beviljat bistånd i form av lunchmåltider. Och även nyblivna pensionärs behov inventerades. Vidare genomfördes en marknadsundersökning bland restauranger för att utreda intresset för att delta i ett valfrihetssystem och erbjuda lunch till rabatterat pris. Till sist tog man i projektet del av andra kommuners erfarenheter av insatser för att erbjuda brukarna större valfrihet när det gäller matleveranser. Den slutsats som drogs på grundval av projektet var att ackreditering av restauranger enligt LOV inom matdistribution inte borde genom-

---

<sup>59</sup> Malmö stads stadskontor (2010).

<sup>60</sup> Södra innerstadens SDF (2010).

föras, eftersom fördelarna inte överväger nackdelarna.<sup>61</sup> Argument som lyftes fram var att med LOV kan inte krav ställas på att maten kommer från närområdet. Utbudet styrs av intresserade leverantörer. Kostnaderna per portion kommer antagligen att öka med LOV för både brukare och kommunen. Vidare var intresset begränsat bland de brukare som intervjuades.

## Umeå kommun

Umeå kommun tillämpar sedan hösten 2009 valfrihetssystem enligt LOV inom hemtjänsten.

### Motiv

Umeå kommun har erfarenhet av eget val inom hemtjänsten sedan år 2005. Först tillämpades eget val under en försöksperiod och utvärderingen gav överlag positiva resultat. Det var också relativt lätt att intressera externa utförare att ansluta sig till kommunens valfrihetssystem. När LOV trädde i kraft kunde kommunen utgå från de kravspecifikationer som tidigare använts och på så sätt relativt smärtfritt anpassa rutiner och processer till de krav som LOV ställer. Även om kommunen har tillämpat eget val för brukarna så har kommunen ingen större erfarenhet av att arbeta med stöd av en beställar- och utförarorganisation. Kommunen har snarare valt att organisera sin verksamhet i en slags mellanform. I ledningsgruppen för socialtjänsten ingår till exempel de egna utförarna.

Möjligheten för brukaren att själv välja och betoningen på kvalitets- snarare än på priskonkurrens lyftes fram som fördelar med LOV. Dessa aspekter ansågs mindre politiskt känsliga än den fokusering på priskonkurrens som LOU-upphandlingar skapar. Det fanns inte några uttalade besparingsmotiv bakom att införa eget val eller LOV. Det främsta skälet var att brukarna tycktes bli nöjdare när de gavs större valfrihet.

### Processer

LOV omfattar endast insatser inom hemtjänstens områden. Det finns förslag om att även låta matdistribution omfattas av LOV. För närvarande distribueras matportioner genom entreprenadupphandling men något valfrihetsmoment ingår inte. Förslaget om matdistribution motiveras bland annat utifrån att brukarnas preferenser skiljer sig allt mer och att brukarna därför borde erbjudas fler alternativ.

Ett område som behöver utvecklas är utförarnas administrativa kompetens. Den varierar stort mellan olika utförare. För att kunna fatta väl avvägda beslut behövs god dokumentation, vilket också behövs som underlag för bra

---

<sup>61</sup> Vård- och omsorgsberedningen (2010).

uppföljning. En av förändringarna i förslaget till reviderat förfrågningsunderlag för kundval i hemtjänsten rör också ett tydligare avsnitt om ekonomi och fakturahantering. En annan fråga gäller icke-valsalternativet, där en turordningslista kan komma att ersätta den nuvarande modellen där den kommunala regin utgör icke-valsalternativet. Ytterligare ett område som det möjligen finns behov av att dra upp gränsdragningar inom i samband med ett reviderat förfrågningsunderlag gäller vad som ska tillåtas inom utförarnas marknadsföring. Behovet har väckts till följd av några enstaka händelser som uppfattats som oetiska. Det har handlat om att privata utförare knackat dörr hos konkurrenternas kunder eller potentiella kunder. Marknadsföring är allmänt sett tillåtet men uppsökande verksamhet borde inte vara tillåtet.

### **Ersättningssystem**

Den största förändringen LOV ställde krav på från förvaltningen handlade om att ta fram beräkningsprinciper för att få fram rättvisande ersättningsbelopp. Det är svårt att förklara den stora spännvidd i ersättningsbelopp som finns mellan olika kommuner. Kommunerna har många gånger problem att räkna fram priser för olika sorters hemtjänst. Umeå valde ganska enkla kontrollkriterier för att avgöra huruvida de egna beräkningarna hamnat rätt. Om ersättningsbeloppet hade varit helt fel så hade inga leverantörer klarat sig. Marknaden känns hyggligt stabilt och det talar för att ersättningsbeloppet ligger på en rimlig nivå.

Beräkningsprinciperna för att räkna upp ersättningsbeloppen skiljde sig tidigare åt mellan externa utförare respektive den egna regin. De externa utförarnas ersättning hade tidigare räknats upp utifrån en kombination av arbetskraftskostnadsindex och KPI medan ersättningen till verksamheten i egen regi räknats upp utifrån anslagsstyrda principer, det vill säga utifrån de anvisningar som budgetberedningen lämnat för respektive år. Den stora skillnaden i ersättningsbeloppen inträffade åren 2006 och 2008. Dessa år ledde Kommunals lönekrav till att den tillåtna uppskrivningen för verksamheten i egenregi hamnade på drygt 7 procent medan uppräkningsmodellen för de externa utförarna enligt avtal stannade på oförändrad nivå. De olika beräkningsmetoderna innebar att ersättningen till den egna regin steg relativt kraftigt (20 kronor per timme) i relation till de externa utförarnas, efter att ersättningen från början legat på samma nivå för alla utförare.

När LOV skulle införas i Umeå kommun fick den kommunala förvaltningen i uppdrag att effektivisera sin egen verksamhet. Målet var att timersättningen och resurserna till den egna regin skulle ligga på samma nivå som ersättningen till de externa utförarna innan LOV trädde i kraft.

Eftersom Umeå kommun inte använder ett tidrapporteringsystem som på ett godtagbart sätt kan användas för att beräkna utförd tid i hemtjänsten har Umeå valt att ersätta beviljad hemtjänsttid. Vidare finns det delade meningar om en modell som ersätter för utförd tid är kostnadsdrivande.

Erfarenheter från andra kommuner är att man fått höja prislappen då det visat sig att den utförda tiden var lägre än man trodde i förhållande till beviljad tid. På sikt kan emellertid Umeå kommun i likhet med många andra kommuner komma att införa en ersättningsmodell som utgår från utförd tid. Beviljad och utförd tid skiljer sig emellertid åt en del. Uppskattningar i olika kommuner visar att utförd tid hos en del kommuner endast svarar för 65 procent av den beviljade tiden. I Umeå räknar man med att ca 89 procent av beviljad tid utförs hos brukarna. Beviljad tid är den skattade tid som det tar att utföra beviljade insatser hos brukaren. All övrig tid som avser arbetsplatsträffar, planering, resor med mera är utanför beviljad tid men tid som ändå har beaktats vid prissättningen. Beviljad tid betraktas i Umeå som brukartid.

Eftersom ersättning utgår utifrån beviljad tid har prislappen anpassats till att beakta att en viss del av timmarna inte utförs. Umeå ställer inga krav på att utförarna ska redovisa hur stor andel av den beviljade tiden som utförs hos brukare. Med ett system som registrerar hur tiden används blir fokus tydligare på hur mycket och vad som ingår i det som kallas kringtid och hur mycket tid som tillbringas hos brukaren.

I Umeå kommun omfattar LOV både service- och omvårdnadsinsatser inom hemtjänsten. En farhåga som fanns när LOV infördes var att egenregin skulle ta på sig ett större serviceåtagande än vad som var ekonomiskt hållbart, bland annat för att kunna erbjuda den egna personalen heltidstjänster. Kommunfullmäktige har i ett personalpolitiskt mål angett att "... heltid ska vara en rättighet och deltid en möjlighet vid alla driftentreprenader i äldreomsorgen i Umeå kommun."

Egenregin fick inför att LOV skulle tillämpas en kraftig minskning av sin prislapp eftersom den nya prislappen skulle vara likvärdig i förhållande till de externa utförarna. För år 2010 registrerade egenregin ett underskott, men redan år 2011 bokfördes ett överskott. Arbetet med att bland annat förbättra logistiken gav resultat.

Behovet av uppföljning och rådgivning ökar med LOV. Ju fler företag och organisationer som utför tjänster som omfattas av LOV desto mer arbete kring information och rådgivning i frågor som rör de krav kommunen ställer på leverantörerna. Även uppföljningsarbetet blir mer omfattande när fler utförare ansvarar för verksamheten. Socialtjänstens stab har utökat bemanningen för att klara uppföljningsbetinget. Man har också sökt möjligheter att effektivisera kommunens arbete med LOV. En möjlighet som diskuterats är att samla ihop ansökningar från företag och organisationer som vill bli godkända som leverantörer för att kunna begränsa antalet informationsträffar och utbildningsinsatser. Hittills har kommunen behandlat ansökningarna allt eftersom de kommit in, vilket inneburit att kommunen arrangerat många utbildningstillfällen för få intressenter. Behovet av att arrangera flera utbild-



ningstillfällena förstärks också av att en del företag och organisationer inte klarar de krav alternativt inte kan ta till sig innehållet i utbildningarna och därför återkommer.

### Effekter

Kommunen har nått upp till sin målsättning att 25 procent av de timmar som kommunen beviljar för hemtjänstinsatser ska utföras av andra utförare än den kommunala utföraren. För närvarande har ca 25 procent av hemtjänsttagarna i gruppen 65 år och äldre valt en annan utförare än den kommunala egenregin. Motsvarande andel bland handikappomsorgens brukare yngre än 65 år ligger på 30 procent.

LOV kan förklara vissa åtgärder som kommunen vidtagit för att utveckla äldreomsorgen. Lagen har till exempel varit en stark drivkraft till att likställa ersättningarna som privata och offentliga utförare får. Men annars hade en hel del utvecklingsprojekt startat långt innan LOV trädde i kraft. Socialtjänsten har drivit ett stort utvecklingsprojekt (Klara) som siktade mot stora rationaliseringar genom aktiviteter som pågick under flera års tid och berörde alla verksamhetsområden. Allmänna effektiviseringskrav drev arbetet men här ingick också att skapa utrymme för personalen att kunna ägna mer tid hos brukarna. I arbetet ingick också att samla ärenden hos en enda socialnämnd, som kunde agera mer kraftfullt än när arbetet låg ute på kommundelnivå.

Om LOV inte hade funnits som ett alternativ hade kommunen antagligen fortsatt med sitt eget valsystem inom hemtjänsten. Det är också möjligt att det systemet hade kunnat utökas till att omfatta fler aktörer. Ett allmänt krav på att effektivisera verksamheten hade kvarstått. Men LOV välkomnades från flera håll, främst för att aktörerna behandlas likvärdigt och kvalitetsfrågorna uppfattas som centrala i LOV. Med LOV lämnas också mer inflytande över till brukarna, till exempel för att avgöra vad som är kvalitet.

### LOV:s omfattning år 2011

|           | Antal beviljade individer | Antalet beviljade årstimmar | Kostnader, extern och intern nettokostnad, mkr | Antal privata utförare* | Antal brukare som valt privata utförare | Antal beviljade timmar utförda av privata utförare |
|-----------|---------------------------|-----------------------------|--|-------------------------|---|--|
| Hemtjänst | 2 042                     | 859 115                     | 218,7  | 15                      | 569                                     | 254 383  |

\*Andra utförare än den kommunala regin.

## Uppsala kommun

Uppsala kommun tillämpar sedan år 2009 ett valfrihetssystem enligt LOV inom hemvård (hemtjänst och hemsjukvård), ledsagarservice (SoL och LSS) och daglig verksamhet (SoL och LSS). Sedan sommaren 2011 omfattas även ett ickevalsalternativ för personlig assistans (LSS/LASS) av LOV.

### Motiv

Uppsala kommun var under åren 1987–2002 organiserad i mindre kommunaldelsförvaltningar. De enskilda kommunaldelsförvaltningarna genomförde vissa upphandlingar inom ramen för en beställar-/utförarmodell. År 2003 fattade äldreomsorgsnämnden beslut om en konkurrensplan som innebar att all äldreomsorg skulle upphandlas. Beställar-/utförarmodellen renodlades genom att staden samlade sin förvaltning i en organisation och politikernas respektive utförarnas roller förtydligades.

Valresultatet år 2006 gav en tydlig majoritet för allianspartierna. Det politiska inriktningsdokumentet som togs fram år 2007 slog fast att strävan var att den enskilde vårdtagaren inom äldre- och handikappomsorgen skulle få en starkare ställning. Detta skulle ske genom införandet av eget val inom hemtjänsten. Politikernas uppdrag till förvaltningen blev att inrätta möjligheten till eget val i hemtjänsten för äldre och funktionshindrade, med början inom serviceinsatser. Politikerna ville få brukarna att i första hand vända sig till den privata tjänstesektorn, varför avgifterna förändrades så att hemtjänstkostnaden per timme till och med maxtaxa översteg kostnaderna för en ruttimme. Vidare skulle de äldre få mer inflytande över sina egna omsorgs- och vårdbehov genom att inte lägga på offentliga instanser att tolka de äldres behov. Möjligheten till skattesubventionerade hushållsnära tjänster anses stödja en förändring där de privata utförarna i högre utsträckning förväntas svara för de äldres behov av stöd och service. När valfrihetssystemet för hemvård väl togs i bruk infördes dock valfrihet för samtliga insatser i kommunen inklusive för hälso- och sjukvårdsinsatser.

### Processer

#### *Före LOV*

Uppsala kommun anser sig ha kommit långt med att särskilja och utveckla de olika rollerna som beställare respektive utförare, och även anpassat kommunens organisation till dessa roller. Den verksamhet som bedrivs i kommunal regi inom t.ex. äldreomsorgen behandlas därför på flera sätt likvärdigt med de privata utförarnas verksamhet.

Företrädare för äldreomsorgsförvaltningen deltog under åren 2006 och 2007 i ett nätverk kring eget val i hemtjänsten som SKL höll i. Man hade också kontakt med företrädare för Nacka kommun, som under en längre tid arbetat med att utveckla valfrihetsfrågorna. Den process med att tillämpa valfrihetssystem som sedan följde gick snabbare än förväntat. Regeringen presentera-

de sitt förslag till lagstiftning om valfrihetssystem vintern 2008 och det fanns en stark politisk vilja i Uppsala kommun att i ett tidigt skede implementera valfrihetssystem inom flera av kommunens verksamhetsområden.

Redan i maj 2008 infördes ett system med eget val inom ledsagarservice, dvs. före LOV trädde i kraft. I november utökades systemet med eget val till att omfatta även daglig verksamhet och hemvård (hemtjänst och hemsjukvård). När LOV trädde i kraft 1 januari 2009 skedde mindre justeringar av kommunens system med eget val för att överensstämja med den nya lagstiftningen.

#### *Omfattningen och inriktningen av LOV*

Valfrihetssystemet tillämpas med vissa restriktioner. Personer som skrivs ut från Akademiska sjukhuset har inte möjlighet att välja utförare. För dessa patienter gäller att deras behov av stödinsatser tillgodoses av utförare som kommunen slutit avtal med genom stöd av LOU. Samma rutiner använder sig kommunen av för brukare som inte gör något aktivt val. Patienterna har dock möjlighet att byta utförare inom 14 dagar efter hemkomst.

Diskussioner har förts om hur man skulle kunna öka möjligheten för fler utförare att etablera sig på marknaden genom att begränsa uppdragen rent geografiskt och låta uppdragen omfatta mindre områden. Ett problem som då uppstår är att det finns risk för att det uppstår vita fläckar på kartan, där mer avlägsna och mindre befolkade områden skulle stå utan utförare eftersom ingen utförare skulle vara villig att ta dessa områden. På det viset riskerar valfriheten att inte omfatta alla medborgare i kommunen. Företagen som är del i kommunens valfrihetssystem får i dagsläget därför hela kommunen som upptagningsområde. De kan bara begränsa sin verksamhet genom att ange ett kapacitetstak i antal timmar/antal uppdrag per månad som de kan utföra.

Kontinuitet anses vara en viktig kvalitetsaspekt när det gäller omsorgsinsatser. Det har därför förts diskussioner i kommunen om hur förfrågningsunderlagen skulle kunna utformas för att få till stånd bättre kontinuitet i kontakten mellan brukaren och vårdkedjans olika länkar. Ett sätt att åstadkomma detta är att brukare som är i behov av personlig omvårdnad bara skulle kunna vända sig till en utförare. Man har också diskuterat att bryta ut hemsjukvården, som nu omfattas av samma förfrågningsunderlag som hemtjänsten, och ha ett särskilt förfrågningsunderlag för hemsjukvården.

#### *Ersättningssystemet*

Förvaltningen har lagt ner mycket tid för att få till stånd bra ersättningsmodeller. Man har testat ett system som var tungt att administrera och inte svarade mot de krav man hade ställt upp. Ambitionen var att mäta tidsåtgången för olika insatser eftersom man ansåg att den anslagsmodell man inledningsvis använde gav fel incitament. Men det system som först använ-

des för att mäta utförd tid visade sig omöjligt att hantera för flera parter. Det gjorde att kommunen under en inledande fas fortsatte att ersätta utifrån beviljad i stället för utförd tid, som var det man egentligen ville använda. Bristerna i tidmätningssystemet innebar bland annat att tidmätningen utfördes manuellt. Det var omständligt, gav osäkra uppgifter och skapade mycket frustration för alla inblandade. Ett mer generellt problem med tidmätningarna är att de endast omfattar omsorgs- och vårdpersonalen i fält. Däremot saknas tidsstudier för andra yrkeskategorier som inom förvaltningen på ett mer indirekt sätt är inblandade i arbetet. Fördelningen av kostnaderna för dessa yrkesgrupper bygger på självskattningar. Ett tidredovisningssystem används emellertid nu och ersättningsmodellen utgår från utförd tid. Modellen innehåller olika taxor för landsbygd och tätort.

Kommunen följde tidigare inte systematiskt upp hur många av de beslutade biståndsberättigade timmarna som faktiskt utfördes. Man var medveten om att alla timmar som brukarna beviljades inte utfördes, att brukarna alltså inte fick del av de timmar som kommunen ansåg dem vara i behov av. Men det var först när man införde tidmätning för att kunna utforma ett ersättnings-system som man fick svart på vitt hur det förhöll sig, att utförd tid inte var lika med beviljad tid. Tidmätningen visade att andelen låg på så låg nivå som 54 procent, jämfört med uppskattningar på 70 till 80 procent.

Ett problem med ersättningsmodellen är för kommunen att hantera missbruket av s.k. bomtider. Bomtider uppstår när utförarna kommer till brukare som av olika anledningar inte är i behov av tjänsten. Det finns regler kring hur utförarna kompenseras för detta. Denna möjlighet missbrukas allt för ofta, framför allt av utförare som är väl bekanta med systemet. Antalet bomtider har ökat successivt, med 7 procent under det senaste året. Kommunens lärdom är att det överlag behövs tätare kontakt mellan kommunen i egenskap av beställare och de olika utförarna. Från och med år 2012 ändrades systemet med att ersätta för bomtider. Nu ingår bomtidsersättning i grund-ersättningen. Enbart ett utrymme ges till redovisning av bomtider och det är för individer som annars skulle ha svårt i valfrihetssystemet och därigenom bli ointressanta kunder, så kallade frekventa bomtidskunder. Exakt vilka personer som ingår i detta begrepp är ännu inte specificerat men grundtanken är att det är personer med psykiska funktionsnedsättningar eller demensdiagnoser.

### **Effekter**

De områden som först kom att omfattas av LOV var alltså hemvård, ledsagarservice och daglig verksamhet. Sommaren 2011 tillkom ett icke-valsalternativ för personlig assistans. Resultatet när det gäller icke-valsalternativet för personlig assistans har inte fallit särskilt väl ut. Inledningsvis fanns bara en utförare registrerad men nu har kommunen efter intensivt arbete fått ett 10-tal utförare att erbjuda sina tjänster. Samtidigt har ännu ingen kund/brukare som inte valt personlig assistans utnyttjat möjligheten

att få personlig assistans genom kommunens icke-valsalternativ. Icke-valsalternativet innebär att kommunen tar fram förslag till en leverantör genom en i förväg fastställd turordningslista.

Inom hemvården var fem utförare verksamma år 2008, varav en i kommunal regi och fyra i privat regi. De fyra privata utförarna bestod av de företag som vunnit anbud inom ramen för tidigare LOU-upphandlingar. Inom hemvården som är den klart största sektorn, såväl när det gäller antalet kunder som omsättning, svarar den kommunala regin för knappt 60 procent. En nivå som legat relativt stabilt under senare år.

Antalet privata utförare ökade successivt i kommunen fram till år 2010 då 18 företag erbjöd hemvård vid sidan av den vård som drevs i kommunal regi. Några företag har därefter lämnat LOV-systemet samtidigt som några nya företag tillkommit. Det finns flera skäl till varför företag lämnat LOV-marknaden. Hit hör att kundunderlaget varit för svagt, att de valt att uteslutande ägna sig åt så kallade rut-tjänster samt att kommunen avfört företag från listan därför att oegentligheter upptäckts.

Det är betydligt vanligare att personer som tidigare inte omfattats av insatser från hemvården gör aktiva val, i jämförelse med brukare som redan har del av dessa insatser. Många gånger tar också dessa personer kontakt med utförarna i ett tidigt stadium. I realiteten väljer brukarna de företag som redan finns etablerade i det egna bostadsområdet. Det är få brukare som byter utförare när de väl gjort sitt val. Av ungefär 2 500 brukare av hemvård är det ca 30–35 som byter utförare per år.

De förändringar som kommunen vidtagit för att effektivisera verksamheten och minska kostnaderna handlar om att man bl.a. genom att använda it-lösningar velat få bättre kontroll på kostnadsutvecklingen. Dessa åtgärder har inte direkt med införandet av LOV att göra och kommunen var på gång innan LOV trädde i kraft. Men samtidigt tvingade LOV kommunen till att vidta åtgärder som innebar att kommunen fick ökad kunskap om och kontroll över de verksamheter som idag omfattas av LOV.

#### *Efterfrågan ökar – behov eller utbud?*

Antalet beviljade biståndstimmar har ökat med mellan 13 och 15 procent under år 2011 i förhållande till år 2009 och 2010. Ökningen förklaras delvis av att antalet äldre ökat. Kommunen pekar på ett par faktorer som kan förklara utvecklingen. Hit hör att efterfrågan ökat därför att nya tjänster uppstått inom hemvården, där det nya inslaget framför allt består i att tjänsterna erbjuds på flera olika språk. Detta kan ses som en effekt av att utförarnas utbud tillfredsställer behov hos brukarna som tidigare inte tillfredsställts. Alternativt är den ökade efterfrågan en effekt av att företagen bedriver en aktiv marknadsföring för att få nya kunder och öka sina marknadsandelar. Ytterligare en faktor kan vara att efterfrågan ökar därför att hemtjänsten har

tagit över uppgifter som tidigare bedrevs av den ideella sektorn, vars verksamhet minskat. Delar av den ideella sektorn har till följd av rut-avdragen omvandlats till att bli en del av tjänstesektorn.

#### *Arbetet med biståndsbesluten*

Det har funnits och finns fortfarande en politisk strävan att det inte ska vara myndigheters uppgift att tolka de äldres behov. Det har lett till att socialförvaltningen haft en generös inställning där utgångspunkten varit att de äldre ska få del av de insatser de själva anser sig behöva. För att underlätta tillgången till dessa tjänster och även hålla nere socialförvaltningens arbetsinsatser så hänvisas de äldre i första hand till förenklad biståndshandläggning.

I dag tillämpar dock inte kommunen förenklad biståndshandläggning i samma utsträckning som tidigare. Från och med 1 januari 2012 har den förenklade handläggningen begränsats till att gälla maximalt 7,5 timmar per månad och endast för vissa servicetjänster (städ, tvätt, inköp och matdistribution). Skälet till förändringen var att man bedömde att systemet i längden skulle bli för kostsamt. Tidigare tillämpade kommunen nivåer som låg i tidsintervall som grund för ersättningen till utförarna. Inom intervallet kunde utföraren och brukaren komma överens om att temporärt öka insatserna. Kommunen har nu övergått till att den beviljade tiden utgör tak för ersättningen till utföraren och inte de mer allmänt hållna nivåerna, där en av de fyra nivåerna omfattade mellan 10 och 60 timmar per månad.

När det gäller effekterna av den förenklade biståndshandläggningen understryker kommunen vikten av att kommunen följer upp insatserna. Biståndshandläggarens roll har blivit en annan och kommunen beskriver sig ligga steget efter genom att framför allt följa upp om beviljade insatser faktiskt utförs.

#### **LOV:s omfattning 2011**

|   | Antal beviljade individer/ | Antalet beviljade timmar | Kostnader, mkr | Antal privata utförare* | Andel brukare som valt privata utförare |
|---|----------------------------|--------------------------|----------------|-------------------------|---|
| Hemvård   | 2 491                      | 1 029 031                | 327            | 16                      | 46 %                                    |
| Serviceinsatser inom hemtjänst (del av hemvården) |                            |                          | 23,2           | 9                       |   |
| Daglig verksamhet, SoL & LSS                      | 709                        |                          | 143,6          | 11                      | 11 %                                    |
| Ledsägarservice, SoL & LSS                        | 214                        | 44 454                   | 7,7            |                         |   |
| Icke-valsalternativ för personlig assistans       |                            |                          |                | 12                      | 0                                       |

\*Andra utförare än den kommunala regin.

## Västerås kommun

Västerås tillämpar sedan år 2010 ett valfrihetssystem enligt LOV inom hemtjänst (SoL). LOV har successivt utökats till att omfatta även ledsagning och avlösning (SoL och LSS), daglig verksamhet (LSS) samt arbetsrehabilitering för arbetslösa (SoL).

### Motiv

Västerås kommun har lång erfarenhet av att skilja uppgiften att besluta och beställa verksamhet från uppgiften att utföra verksamhet. Sedan 1990-talets början upphandlar kommunen platser i särskilda boenden för äldre och funktionshindrade, några år innan LOU trädde i kraft. Den första upphandlingen av hemtjänst skedde år 1993. Det året tecknade kommunen ett avtal direkt med HSB om att driva bland annat hemtjänst för invånare i Tillberga och Skiljebo. Tillberga, som hör till de östra delarna av Västerås kommun, var fram till år 1969 egen kommun.

Västerås kommun har långt innan LOV aktualiserades arbetat med att få till stånd valmöjligheter för brukarna, till exempel inom särskilt boenden. Brukarna har också haft möjlighet att välja hur den tid som kommunen beviljat med stöd av socialtjänstlagen kan användas, vilka insatser som ska utföras. Däremot hade brukarna inte tidigare möjlighet att välja vem som skulle utföra insatserna. Hösten 2007 diskuterades ett kundvalssystem. Det utmynnande i den modell som Västerås kommun införde från 1 januari 2008 och som kallades certifiering. Diskussionen visade att det fanns politiska skiljelinjer i denna fråga. När beslutet om att tillämpa en valfrihetsmodell enligt LOV senare togs av fullmäktige, fanns emellertid ett brett politiskt stöd för att införa LOV. LOV betraktades då som ett verktyg som underlättade att få till stånd de förändringar kommunen redan arbetade med. LOV betraktades som ett system där brukarna erbjöds dubbel valfrihet, att kunna välja både vilka insatser som ska utföras och vem som ska utföra insatserna.

### Processen

De hemtjänstutförare som deltagit i tidigare LOU-upphandlad hemtjänst verkade inom olika geografiska områden. Inför förändringen år 2008 gick samtliga utförare med pågående avtal med på att avsluta dessa och gå in i en kundvalsmodell. När sedan certifiering infördes utgjorde de tidigare hemtjänstutförarna inom det geografiska området icke-valsalternativet, men de kunde även utföra hemtjänst inom andra områden i kommunen. Avtal tecknades mellan kommunen och de privata utförarna, en form av kommunal certifiering av de privata utförarna. Kommunen utgick från de förfrågningsunderlag som använts vid upphandlingar som genomförts med stöd av LOU och anpassade underlagen till de krav som LOV ställer. I samband med att LOV infördes anmälde även andra företag intresse än de som tidigare deltagit vid LOU-upphandlingar.

Kommunen har sedan tillämpat LOV för de mer öppna insatserna inom socialtjänstlagen och lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade. De mer traditionella upphandlingar enligt LOU har fortsatt men då mestadels för särskilt boende.

LOV har successivt utökats och omfattar idag fyra områden. År 2008 togs ett förfrågningsunderlag fram för hemtjänsten och därefter har även avlösarservice och ledsagarservice med stöd av LSS kommit att omfattas av LOV. Sedan år 2011 omfattas daglig verksamhet med stöd av LSS och även arbetsrehabilitering för arbetslösa med stöd av socialtjänstlagen av LOV. Kommunen ska utreda möjligheterna att låta LOV omfatta även särskilda boenden för äldre och matleveranserna från hemtjänsten samt erbjuda matleveranser som en särskild tjänst till biståndsberättigade invånare.

### **Ersättningen till utförarna**

De avtal om hemtjänst som tecknades före år 2004 innehöll olika ersättningsmodeller. Generellt har kommunen gått från att ersätta för insatser som kommunen beviljat till att ersätta för tid som utförs. När det gäller hemtjänst så ersätts från år 2008 tiden som utförs. Fram till 31 augusti 2008 registrerades tiden manuellt av hemtjänstpersonalen men numera sker registreringen elektroniskt. Denna modell ställer krav på utförarna att ha ett särskilt system för att registrera tid. Från hösten 2010 baseras även kundernas avgifter på utförd tid.

Kommunen utredde våren 2009 vilka kostnader hemtjänsten bör bära med syfte att komma fram till rimliga ersättningsbelopp för hemtjänsten. Utredningen visade att kringkostnaderna är svåra att beräkna och att många kommuner underskattar kostnaderna av att driva till exempel hemtjänst. Det varierar också en hel del mellan hur kommunerna genomför sina beräkningar och vad kommunerna väljer att definiera som kringkostnader. Kommunens utredning resulterade i att ersättningsbeloppen för hemtjänst höjdes i genomsnitt med 13 procent. Till exempel höjdes 2010 ersättningen dagtid i tätort från 307 till 346 kronor per timme. Inledningsvis skiljde kommunen på ersättningsnivåer för kommunalt respektive privat driven hemtjänst. De privata utförarna fick, med hänvisning till den s.k. Ludvikamomsen eller den ingående moms, 6 procent högre ersättning än den kommunalt drivna verksamheten. Senare sänktes ersättningen till 3 procent och nu skiljer man inte längre mellan ersättningen till privata och kommunala anordnare. Anledningen till detta är att egenregi har högre sociala kostnader än privata utförare, att kommunen har ett sistahandsansvar och att det finns politiska krav i form av till exempel heltidstjänster inom omsorgen. Därutöver är nivån på 6-procent för momsavdraget inte relevant eftersom andelen momspliktiga kostnader inom hemtjänstsektorn är låg. Huvuddelen består av lön och sociala avgifter.



Kundernas taxa för hemtjänst har höjts efter att varit föremål för diskussion under längre tid. Taxan ligger numera på 198 kronor per timme. Kostnaden för så kallade rut-tjänster för den enskilde individen efter skattereduktion ligger kring 180 kronor per timme. Kommunen hänvisar på sin hemsida till företag som erbjuder hushållsnära tjänster och vill med denna information upplysa personer som behöver stöd av enklare slag att dessa tjänster kan vara ett alternativ till att söka biståndsberättigad hemtjänst.

### Effekter

Antalet beviljade hemtjänststimmar ökar betydligt mer än antalet äldre. Hur ökningen förhåller sig till antalet utförda timmar är däremot oklart eftersom det först är på senare tid som kommunen följt upp hur mycket av den beviljade tiden som faktiskt utförs.

Andelen hemtjänst som drivs i privat regi har successivt ökat. År 2008 drevs ca 35 procent av hemtjänsten i privat regi och idag ligger andelen kring 50 procent mätt utifrån antal utförda timmar. Inom daglig verksamhet (LSS) finns tre utförare. Fler utförare är intresserade av att erbjuda sina tjänster men verksamheten kräver tillstånd från Socialstyrelsen, vilket gör att antalet aktörer ännu inte blivit fler.

LOV har lett till att det blivit tydligare vad hemtjänsten och andra kommunala omsorgsinsatser kräver. LOV och de diskussioner som följt i dess spår har synliggjort ett stort kommunalt utvecklingsområde och vilka villkor som måste vara uppfyllda för att brukarna ska ha en reell valfrihet. Att driva till exempel daglig verksamhet kräver att det finns en viss volym för att privata utförare ska vara intresserade och ha möjlighet att driva sådan verksamhet. Valfriheten kräver också att det finns ett visst överskott av den verksamhet, åtminstone när det gäller särskilda boenden, som erbjuds för att valfriheten ska bli en realitet. Möjligen ställer kravet på en särskild teknisk lösning för att registrera utförd tid att mindre företag stängs ute från marknaden.

### LOV:s omfattning 2011

|                       | Antal individer med utförda timmar | Antalet utförda timmar | Kostnader, brutto, mkr | Antal privata utförare* | Antal brukare som valt privata utförare | Antal timmar utförda av privata utförare |
|-----------------------|------------------------------------|------------------------|------------------------|-------------------------|---|--|
| Hemtjänst             | 2 834                              | 1 036 745              | 372,2                  | 10                      | 1 495                                   | 538 668                                  |
| Avlösarservice LSS    | 64                                 | 25 480                 | 7,7                    | 3                       | 11                                      | 4 322                                    |
| Ledsagarservice LSS   | 95                                 | 21 433                 | 6,3                    | 3                       | 11                                      | 1 673                                    |
| Daglig verksamhet LSS | 442                                | -                      | 70,0                   | 3                       | 27                                      | -  |
| Arbetsrehabilitering  | 166                                | -                      | 2,4                    | 3                       | 166                                     | -  |

\*Andra utförare än den kommunala regin.