

Att utveckla valfriheten

En studie av styrning och organisation i fem kommuner med valfrihetssystem



Upplysningar om rapportens innehåll

lämnas på Sveriges Kommuner och Landsting av
Lena Svensson, 08-452 76 45, lena.svensson@skl.se

Rapporten kan laddas hem som
pdf-fil från www.skl.se/publikationer

ISBN: 978-91-7164-417-6

Layout/produktion: Ordförandet AB

Att utveckla valfriheten

En studie av styrning och organisation i fem kommuner med valfrihetssystem

Innehåll

- 3 Förord
- 4 Fem kommuner med olika fokus
- 6 Anpassning av organisationen
- 8 Utveckling av styrningen
- 15 Påverkan på ledarskapet
- 17 Påverkan på egenregiverksamheten
- 19 Sammanfattningsvis

Förord

Valfrihetssystem införs i allt fler kommuner och landsting. En fråga som aktualiseras är hur organisation och styrning påverkas. Konsult Lars Olov Lernberg har haft i uppdrag att göra en studie av hur fem utvalda kommuner agerat när man infört valfrihetssystem. Syftet med studien är att öka kunskaperna om anpassning av organisation och styrning i valfrihetssystem. Studien belyser också ledarskapet och hur den kommunala verksamheten påverkas. Att arbeta i ett valfrihetssystem innebär en pågående process vilket innebär att en utveckling är ständigt pågående i de kommuner som redovisas i studien.

Frågor besvaras av Lena Svensson: [lena.svensson@skl.se](mailto:lensvensson@skl.se)

Vi vill särskilt tacka de intervjuade för att vi fått ta del av deras kunskaper och erfarenheter.

Sveriges Kommuner och Landsting

Lennart Hansson

Sektionen för Demokrati och Styrning

Fem kommuner med olika fokus

De fem studerade kommunerna är Danderyd, Nacka, Umeå, Upplands Väsby och Varberg. De har alla olika förutsättningar och har alla arbetat med införande av valfrihetssystem på olika sätt, i olika omfattning och under olika lång tid.

Danderyd

Kommunen har arbetat med valfrihet sedan 1993, då ett sådant system infördes för skola, barnomsorg och hemtjänst. I övriga verksamheter har det införts successivt fram till 2005. I dag är i princip all verksamhet konkurrensutsatt med undantag av biblioteken, fritidsgårdarna, allmänna idrottsplatser, viss administration samt samdrift i kommunalförbund.

Nacka

Nacka har sedan 1985 utvecklat valfrihetssystem i sina verksamheter. Dessförinnan hade den kommunala produktionen utmanats av föräldrakollektiv från mitten av 1970-talet. Den sista verksamheten som fick ett system var familjebehandling där det infördes 2007. I princip all verksamhet är i dag konkurrensutsatt; den individinriktade genom individuella val och checksystem och de kollektiva genom upphandling.

Umeå

I kommunen infördes *Eget val* inom hemtjänsten som en permanent verksamhet från och med 2008 efter en försöksperiod sedan 2003. Man har också valfrihet i förskola och skola. Beslut om införande av *Eget val* inom barnomsorgen fattades samtidigt som för hemtjänsten 2003. Inom förskola och skola gäller numera den särskilda lagstiftningen för dessa verksamheter.

Upplands Väsby

Kommunfullmäktige fattade i december 2006 beslut om att öka mångfalden av utförare av kommunalt finansierad verksamhet genom konkurrensutsättning och att öka möjligheterna till fria val. För att uppnå detta fattades 2007 beslut om nya ekonomiska styrprinciper och ersättningssystem. Man övergick från anslagsfinansiering till konkurrensneutrala ersättningsmodeller som baseras på efterfrågan och utförd prestation. Valfrihet införs successivt från och med 2007 inom förskola, skola, hemtjänst för äldre och funktionshindrade samt inom särskilt boende.

Varberg

Kommunen har haft individuellt val inom hemtjänsten sedan 2007. Det infördes efter en omfattande utredning, där man bland annat gjorde jämförelser med andra kommuner som infört valfrihet. Tre arbetsgrupper ”scannade av alla tillgängliga kommuner” och man kunde därefter göra en egen modell som bygger på några av dessa kommuners erfarenheter. Valfrihet finns också i enlighet med nationell lagstiftning inom förskola och skola.

Som synes varierar omfattningen avsevärt mellan de fem kommunerna. Det går att indela dem i tre grupper, där den första är Danderyd och Nacka. I dessa kommuner har man haft valfrihetssystem länge och strävan har varit att införa sådana i så stor utsträckning som möjligt. Kommunstyrelsen driver frågan utifrån politisk övertygelse och fokuserar på att all egenregiverksamhet ska vara konkurrensutsatt. Den andra gruppen är Umeå och Varberg, som har valfrihet inom hemtjänst, förskola och skola med fokus främst på hemtjänsten, eftersom fritt val inom förskola och skola regleras från statens sida. I den tredje gruppen återfinns Upplands Väsby som har samma inriktning som Danderyd och Nacka, men som relativt nyligen påbörjat förändringsarbetet.

Anpassning av organisationen

I de kommuner som infört valfrihet inom några få områden, har effekten på organisationen blivit liten. Den politiska organisationen har inte ändrats alls. Ansvaret för genomförande och utvärdering har lagts på facknämnderna. Även på tjänstemannasidan har de organisatoriska konsekvenserna blivit små. Det som hänt är att man på förvaltningarna har blivit tvungna att i större eller mindre utsträckning skilja på administrationen för egenregin och den för de fristående anordnarna. Framför allt beror det på att man för att säkra konkurrensneutraliteten måste bygga upp en särskild administration för de fristående verksamheterna. Dessa är ofta små och relativt nya i sammanhanget, vilket gör att de behöver råd och administrativ hjälp. Exempelvis måste mallar för olika åtgärder tas fram och följas upp. Det uppstår visst merarbete inom administrationen både rent allmänt och när det gäller fakturering, avstämning osv. Uppföljningsverksamheten, både ekonomiskt och kvalitetsmässigt, har också behövt utvecklas, men organisatoriskt har det snarast handlat om omflyttning av personal inom förvaltningen. På förvaltningskontoren uppstår sålunda en delning mellan stöd och service till fristående respektive egenregi. De båda delarna tycks få allt mindre med varandra att göra och hålls egentligen bara ihop av förvaltningschefen och en liten stab.

I de kommuner som genomfört valfriheten fullt ut syns detta på den politiska organisationen. I båda kommunerna infördes snabbt en särskild produktionsnämnd/styrelse för egenregin. Syftet var att den skulle fungera på samma sätt som styrelsen för privata bolag och inte utöva politisk styrning. Man ville särskilja finansiering och produktion. Efterhand har dock den politiska organisationen kommit att ändras. I det ena fallet på grund av att nämnden identifierade sig så starkt med egenregin att det kommunala nämnduppdraget försvann. Nämnden kunde inte heller rent kommunalrättsligt fungera som ägarrepresentant, eftersom den uppgiften är kommunstyrelsens. Därför har nu denna produktionsnämnd avvecklats och ersatts av ett utskott till kommunstyrelsen. I den andra kommunen kom produktionsstyrelsen att inta en allt mer passiv roll. Den förändrades därför till att mer likna en bolagsstyrelse med tydliga ägardirektiv från kommunstyrelsen.

I båda kommunerna inrättades på finansierings- och myndighetssidan nämnder vilka fick som uppgift att svara för godkännande eller tillståndsgivning genom auktorisation och certifiering av externa anordnare. De lägger även förslag till storlek på den peng/check som medborgarna kan köpa sin service för. När det gäller kollektiva tjänster, där checksystem inte kan tillämpas, har dessa nämnder till uppgift att genomföra upphandlingar i konkurrens.

Till en början fick tjänstemannaorganisationen helt följa den politiska. På produktionssidan fanns verksamhetschefer som var chefer för enhetscheferna. På finansierings- och myndighetssidan fanns direktörer som hade till uppgift att framför allt stödja nämnderna i deras arbete. Kommundirektörsrollen blev diffus i båda kommunerna. Utvecklingen har sedan gått åt samma håll. Kommundirektören har blivit chef för både direktörer och verksamhetschefer. Även cheferna för stabsenheterna underställdes kommundirektören. Organisation och ansvarsfördelning upplevs på detta sätt ha blivit mycket tydligare än tidigare och kommunens styrprinciper kan bättre tillämpas.

I båda kommunerna har det hela tiden funnits intäktsfinansierade stöd- och servicefunktioner, främst inom områdena personal, ekonomi och övrig administration. Dessa har blivit kvar i huvudsak oförändrade under hela processen.

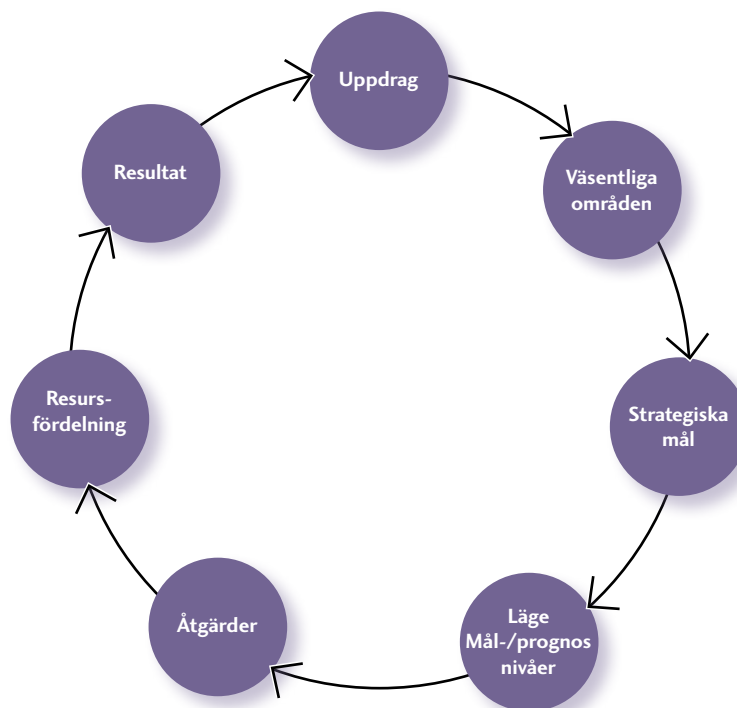
Upplands Väsby, som utgör en egen grupp i sammanhanget, har sedan valet 2006 rivstartat som valfrihetskommun. Där har man med utgångspunkt i ett valmanifest processat fram valfrihet och konkurrensutsättning under en mycket kort tid. Man har valt att inte göra om den politiska organisationen under innevarande mandatperiod utan koncentrerat sig på att genomföra vallöftena. På tjänstemannasidan är man nu mitt uppe i en organisationsanpassning som ska vara klar till hösten 2008. Man har alltså satsat på innehållet och anpassar formen efterhand. Den första åtgärden i detta är att utse cheferna.

Utveckling av styrningen

Mål och resultat

I Umeå och Varberg sker den politiska styrningen på ett "traditionellt" sätt. Kommunfullmäktige sätter upp mål för nämnderna, som dessa sedan bryter ner och mäter. Nämndmålen gäller både egenregin och de fristående utförarna. Styrningen av de fristående anordnarna sker i båda kommunerna genom avtal och certifiering. I nämnderna finns väl utarbetade rutiner, checklistor och blanketter för att säkra kvaliteten på den externa verksamheten. Man ger också dessa anordnare stöd i verksamheten. I Varberg håller man dessutom nu på att utarbeta noggranna utvärderingsinstrument för samtliga anordnare.

I Danderyd och Nacka hade man först tanken att styrningen skulle ske genom att medborgarna valde den anordnare man ville ha. Styrningen låg alltså helt i modellen som sådan. Politiken drog sig medvetet tillbaka. Numera har i båda kommunerna utvecklingen gått mot att man också tillämpar mål- och resultatstyrning. Värdegrunden om människors vilja och förmåga att välja det som är bäst för dem kvarstår ändå. I Danderyd pågår för fullt arbetet med att definiera verksamheternas huvudprocesser och att sätta kvalitetsmål i anslutning till dem. I både Nacka och Upplands Väsby arbetar man också med styrningen som en process, där resultatet styr fortsättningen. Man tecknar i båda dessa kommuner följande cykel för styrningsprocessen:



I detta avseende liknar också Umeå dessa kommuner. Även där har man gjort sig känd för ett väl utvecklat styrsystem av liknande slag.

I både Danderyd och Nacka och senare i Upplands Väsby kan man spåra två slags styrning i en modell. Vision, övergripande mål och resultatmål sätts upp av politiken. Detta sker för att kvaliteten skall säkras i det utbud som sedan erbjuds medborgarna, vilka till syvende och sist styr genom sina val.

Kommunikation med marknad, brukare och medarbetare

Den huvudsakliga kommunikationen med marknaden gäller i samtliga kommuner frågor som rör verksamhetens förutsättningar och kvalitet. När det gäller kollektiva nyttigheter sker som regel alltid upphandling. Av förfrågningsunderlag och avtal framgår tydligt vad kommunen väntar sig när det gäller kvalitet, kostnader, förhållningssätt, resultat osv. En fråga som löses på olika sätt är om egenregiverksamheten kan lägga anbud i sådana här sammanhang. Kommunerna gör här på olika sätt. I några kommuner är det t.ex. otänkbart med en egenregi som konkurrerar om servicetjänster. I fråga om de individinriktade tjänsterna agerar kommunerna olika. Några har valt en upphandlingsmodell. Andra menar att upphandling är omöjlig att förena med synen på medborgarnas valfrihet, eftersom någon annan än brukaren då egentligen skulle välja åt denne. I dessa kommuner har man i stället ett system som innebär att externa anordnare godkänns av kommunen. Här har kommunfullmäktige eller ansvarig nämnd fastställt villkoren för en auktorisation. Det ankommer på en anordnare själv att ansöka om godkännande. I de allra flesta fall finns utarbetade blanketter och rutiner för detta. I några fall finns dessa tillgängliga på nätet. I flera kommuner har man även lagt fast policys för avknoppning. Här finns också exempel på kommuner som tillämpar alla dessa tre modeller för att skapa en marknad. När en anordnare väl är godkänd, sköts sedan kontakterna löpande mellan denne och kommunen. Det rör bland annat frågor om placering, ekonomi, utvärdering och uppföljning.

Kommunikationen med brukarna sker på olika sätt. När det gäller hemtjänst är det absolut vanligast att biståndshandläggarna i samtal med brukaren presenterar vilka alternativ som finns. I övriga verksamheter presenteras ofta alternativen via hemsidor, kataloger, broschyrer, tidskrifter osv. Anordnarna marknadsför sig också själva. Ett särskilt grepp har man tagit i Nacka, där man i samarbete med näringslivet konstruerat ett särskilt pedagogiskt spel, som ligger på kommunens hemsida och förklarar vad man menar med kundval. En företeelse som verkar sprida sig är så kallade kontaktcentra, digitala mötesplatser mellan kommunen och brukarna, där man kan ställa frågor, få information, framföra klagomål och göra sina val m.m. under dygnets alla 24 timmar. Ett förhållande som hanteras olika av kommunerna är hur man agerar när någon inte gör ett aktivt val. I några fall tvingas man att göra ett val för att få del av tjänsten. I andra fall får man med automatik en kommunal anordnare sig tilldelad.

När valfrihetssystemen först infördes, skapade det viss oro bland medarbetarna. Det talades om konstruerade, onaturliga marknader och att man lekte affär. I detta läge var det vanligt att personalen samlades till stora informationsmöten, där man från kommunens sida redogjorde för hur man såg på det hela. Vid större personalinskränkningar anordnades också särskilda omställningsorganisationer, som lyckades mycket väl i sitt arbete. I dag tycks detta inte vara lika aktuellt. Valfrihetsfrågorna är mer kända och skapar inte lika stor oro. Därför tycks kommunikationen med medarbetarna som regel ske i det dagliga arbetet genom de medbestämmandetillfällen som bjuds. Inför stora förändringar har det i de studerade kommunerna fungerat bra. De fackliga företrädarna har kommit in i ett tidigt skede och har sedan fått tillfälle att följa processen. Man har för det mesta fokuserat på sina medlemmars situation och på deras arbetstrygghet.

I Upplands Väsby, som startade på bred front och med en snabb genomförandeplan, tog politikerna ett stort ansvar för kommunikationen med både anställda och medborgare. Valfrihetsreformen redovisades för alla berörda förvaltningar. Kommunstyrelseordföranden gjorde en så kallad road show och en särskild tidning gavs ut till alla hushåll förutom att den gängse lokalpressen skrev om omvandlingen regelbundet.

Ekonomiska förutsättningar

Den bärande idén med valfriheten är att ett antal anordnare får samma ekonomiska förutsättningar för att sedan konkurrera med kvalitet eller profilering. I de fem kommunerna är strävan att så också skall ske. Beroende på hur den ekonomiska ersättningsformen konstruerats har detta inte uppnåtts i alla lägen. I ett fall har anordnarna certifierats och avtal har skrivits. De ekonomiska förutsättningarna har från början varit desamma. De externa anordnarna har fått samma ersättning i sitt avtal som egenregin. I avtalen som spänt över flera år har sedan en uppräkningsklausul skrivits in som följer arbetskostnadsindex (90 %) och priskostnadsindex (10 %). De kommunala löneavtalen har dock blivit mycket dyrare än arbetskostnadsindex. När det kommunala löneavtalet på det aktuella området gett en ökning med 7 procent har arbetskostnadsindex minskat med 0,24 procent. Detta har fått till följd att de fristående anordnarnas ersättningsnivå ligger på ca 84 procent av egenregins. I ett annat fall redovisar hemtjänsten ett relativt stort ekonomiskt underskott. Detta hanteras inte eftersom politiken menar att man ligger relativt lågt i kostnad inom socialförvaltningen i kommunen jämfört med andra kommuner. I praktiken innebär det att hemtjänsten inom egenregin i denna kommun har 15 mkr mer att röra sig med jämfört med de ekonomiska förutsättningar som råder för externa anordnare.

När Upplands Väsby inledde sitt reformarbete, hade nämnderna tilldelats budgetanslag i form av nettokostnad, vilket innebar att endast ca 40–50 procent av kostnaderna var synliga. Därför beslutade man 2007 om nya ekonomistyr-

ningsprinciper som bland annat innebär att varje nämnd skall svara för att ta fram en konkurrensneutral peng utifrån givna förutsättningar. Här styr man alltså med en budgetram, men nämnderna har sådana direktiv att man inte kan ge olika typer av anordnare olika ekonomiska förutsättningar.

I kommunerna som tillämpar en årlig prestationsbaserad ersättning och inte flerårsavtal tycks förutsättningarna öka för att egenregi och externa anordnare får likadana ekonomiska förutsättningar. Det ankommer sedan på anordnaren att bedriva sin verksamhet så effektivt som möjligt och med så hög kvalitet som möjligt inom ramen för de pengar man får i systemet.

Som framgått av ovanstående har man i kommunerna svårt att hitta modeller för konkurrensneutralitet inom hemtjänsten. Danderyd har bland annat prövat olika modeller av IT-baserad tidregistrering ner på sekundnivå utan framgång och har nu en konsult inblandad för att försöka komma åt problemen. Nacka talar om stordriftsnackdelar och har gett upp i konkurrensen med fristående anordnare. 97 procent av egenregin är avvecklad. Flera kommuner försöker "neutralisera pengan" genom att bara ersätta för tid hos brukaren. Man vill närma sig de principer som gäller för ersättningen till de särskilda boendena.

Uppföljning och utvärdering

Samtliga studerade kommuner arbetar med någon form av utvärdering och uppföljning. Man har kommit olika långt och använder olika metoder, men man skiljer sig inte på något avgörande sätt från varandra, när det gäller huvudprinciperna.

De kommuner som kom i gång i ett tidigt skede och på bred front med valfrihetsarbetet betonade från början att det är kunderna som gör sin utvärdering genom att välja och välja bort anordnare. De "röstar med fötterna". Man upptäckte dock att detta inte är någon metod som garanterar god kvalitet. Det kan ju hända att kunden väljer ett alternativ som inte stämmer överens med vad man inom kommunen menar med god kvalitet. Därför har man i dessa kommuner kompletterat individens val som utvärderingsmetod med en mycket noggrann mål- och resultatstyrning, där resultaten i nyckeltal redovisas helt öppet. Alla, anställda såväl som medborgare, kan läsa resultaten och de "betyg" de olika verksamheterna fått. Transparensen är total. Några av kommunerna ingår i ett gemensamt system som kallas Våga visa, som just syftar till att göra verksamhetsresultaten helt kända för alla.

Ett exempel på transparensen finns i Nacka kommun där resultat från brukarundersökningar från olika verksamheter redovisas på hemsidan – oberoende av utförandet sker i egenregi eller privat regi. Nedan visas exempel på brukarundersökningar från kommunens hemsida inom hemtjänst och förskola.

Några jämförande resultat från brukarundersökning 2007

Hur väl instämmer du i följande påstående? *Jag är nöjd med hemtjänsten*

Siffrorna redovisar ett medelvärde på en 5-gradig skala, där 1 = Tar helt avstånd och 5 = Instämmer helt. De jämförande resultaten gäller svar från personer över 65 år.

	2007	2006
Annelie's Hemtjänst Team, 32 svar	4,8	4,6
Aleris, 34 svar	4,3	4,6
Attendo, 15 svar	4,1	4,3
Curanda, 37 svar	4,6	4,8
Fixelina, 39 svar	4,4	4,7
Holmströms hemtjänst, 39 svar	4,8	4,8
Kommunens hemtjänst, 132 svar	4,5	4,6
L & S Hemtjänst, 13 svar	4,9	4,8
Nacka Vårdteam, 23 svar	4,6	4,8
Nyponrosens Hemtjänst, 24 svar	4,8	4,8
Orréns, 46 svar	4,7	4,7
Rosanum, 63 svar	4,7	4,7
Annan privat anordnare, 67 svar	4,8	4,6
Nacka totalt	4,6	4,6

För de hemtjänstföretag som inte redovisas gäller att det antingen är högst 7 personer som svarat, eller att de nyligen auktoriserats.

Läs hela rapporterna med fler resultat

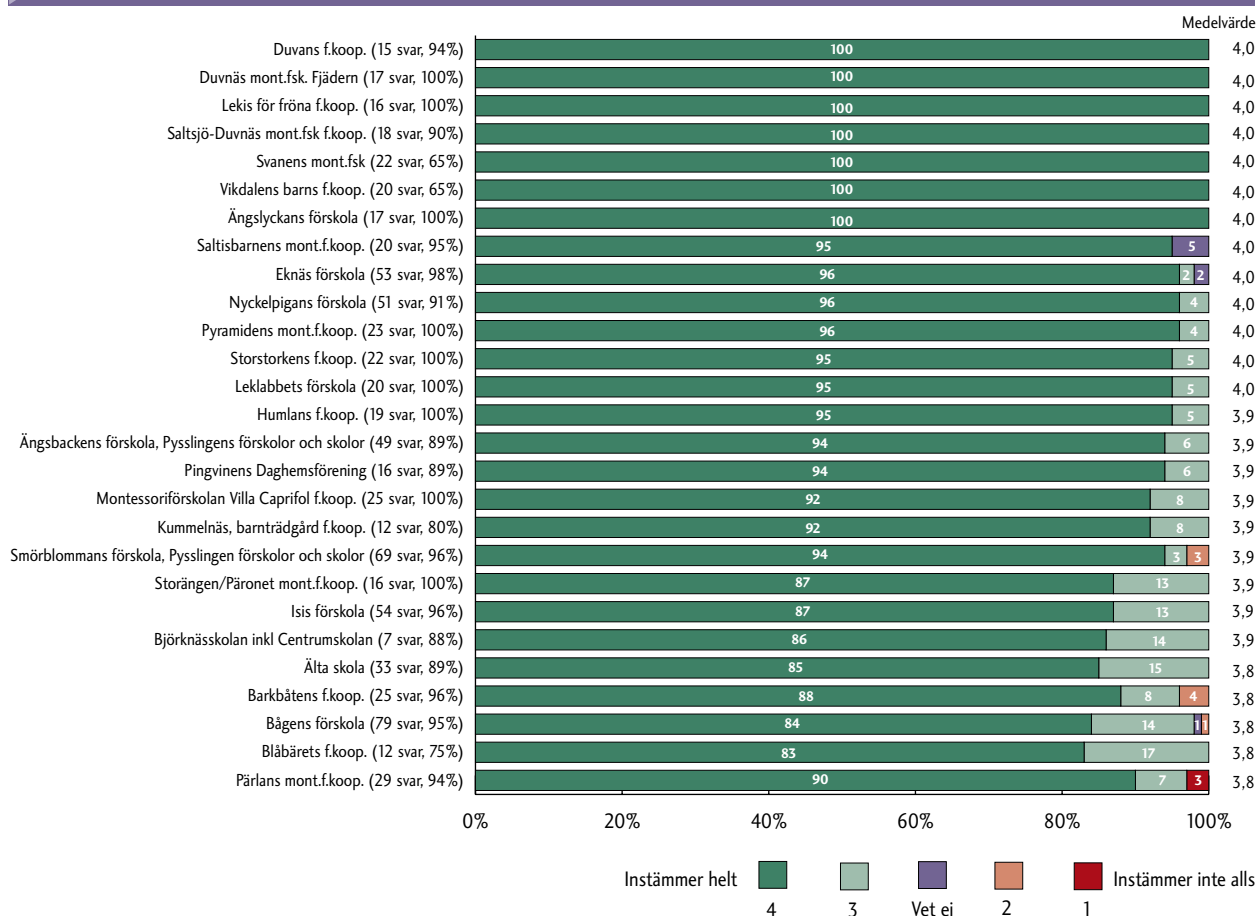
[Brukarundersökning Hemtjänst över 65 år](#)

[Brukarundersökning Hemtjänst under 65 år](#)

Nyckeltalsredovisningar och nyckeltalsjämförelser är vanliga utvärderingsinstrument i flera av kommunerna. Man jämför sig med varandra genom befintlig statistik och man deltar i olika former av projekt i syfte att hitta adekvata nyckeltal. Flera av dem använder sig också av balanserad styrning via SCB. I detta sammanhang bör nämnas att några kommuner även gör regelbundna medborgarenkäter.

I de kommuner som använder sig av avtal med de fristående anordnarna är det inte säkert att dessa omfattas av samma utvärderingsmetoder som egenregin. Då skrivs in i avtalen att och ibland hur utvärderingen skall ske. I dessa kommuner finns en strävan att åstadkomma samma utvärderingssystem oavsett typ av anordnare, även om man i dag inte kommit dithän.

Speciellt på hemtjänstens område är det vanligt att utvärderingen sker i samtal mellan biståndshandläggarna och brukarna. I Varberg anordnar man dessutom under våren 2008 en utvidgad utvärdering genom att använda sig av fokusgrupper. De genomförs i tre olika brukargrupper; brukare som aktivt valt en kommunal anordnare, brukare som aktivt valt en extern utförare samt brukare som bytt anordnare.



Som tidigare nämnts är utvärderingen i några kommuner ett mer naturligt led i den rena styrningsprocessen än i andra. Resultaten från utvärderingen är då grunden för fortsatt planering i allmänhet men också för den ekonomiska hanteringen.

Konkurrensneutralitet

Kommunerna som var tidigt ute med införande av valfrihetssystem på bred front har skapat finansiell konkurrensneutralitet genom ersättningsformen. De kommuner som inte har sådana system utan upphandlar respektive auktoriserar och sluter avtal över längre tid kan relativt lätt, vilket visats i det föregående, hamna i resursmässig obalans mellan egenregin och de externa, vilket då stör konkurrensneutraliteten.

Momsfrågan hanteras på flera olika sätt. Här finns kommuner som konsekvent betalar ut sex procent av kostnaderna, dvs. vad man återsöker i Ludvikasystemet.

Detta möter viss kritik, eftersom de faktiska momskostnaderna inte går upp till kanske mer än tre till fyra procent. Man menar dock att kommunen inte skall tjäna på att kostnaderna för anordnarna är lägre än schablonen. Andra betalar ut en kompensation som motsvarar anordnarnas faktiska kostnader. Vissa återbetalar tre procent eller den högre faktiska kostnad som anordnaren kan påvisa, dock högst sex procent. På skolsidan är det inte ovanligt att man följer 12-5-procentsregeln (12 % för lokalkostnader och 5 % för övriga kostnader), vilket alltså är lönsamt för anordnaren med tanke på att den verksamheten är lokalkrävande. Egenregin lyfter ju moms och har ingen kostnad alls för den.

Även i fråga om hur man hanterar lokalkostnaderna skiljer sig kommunerna åt i hanteringen i syfte att åstadkomma konkurrensneutralitet. En del kommuner tillhandahåller lokaler som en fri nyttighet för alla anordnare. Andra kompenserar ingen, vare sig egenregi eller de externa, för lokalkostnaderna. Det förutsätts bekostas med de inkomster alla får, vilka i sin tur förutsätts vara lika för alla. Här talas det om att det inte får finnas några fria nyttigheter. I något fall använder man sig av en bruksvärdeshyra som är gemensam för alla anordnare. Det innebär att lokalerna hyressätts i ett antal klasser efter "användbarhet". Köpkraften är dock densamma och ligger i pengarna.

Konkurrensen ses ibland som ett medel att öka effektiviteten och höja kvaliteten. I Nacka ansåg både enhetschef och verksamhetschef att man inte klarade av att bedriva hemtjänst i egenregi med samma kvalitet på samma ersättningsnivå som de fristående anordnarna. Man ville inte förstöra sitt goda varumärke utan beslutade då att i princip lägga ner hela den kommunala produktionen. Personalen fick hjälp genom en "jobbmässa" att hitta arbete hos de tidigare konkurrenterna, vilket blev så lyckat, att ingen av dem som tidigare var anställda inom egenregi blev övertalig. Alla fick arbete inom den samlade gruppen av hemtjänstanordnare. Detta innefattar också något fall av avknoppning.

Frågan om hur stor den fristående marknaden ska vara är aktuell i Upplands Väsby. Där är den politiska uppfattningen att det inte är bra vare sig att ha ett kommunalt eller ett fristående monopol. Idealet är ett jämviktsläge med 50 procent av vardera slaget. På så sätt utmanas alla typer av anordnare av varandra. Det gäller alltså att utforma den kommunala verksamheten så att den blir tillräckligt attraktiv. Man månar också om att lyfta fram de fördelar som finns i kommunala anställningar som t.ex. företagshälsovård, pensionsförmåner osv.

Eftersom man politiskt hade bråttom att få i gång vad man lovat i valrörelsen, skapade man en marknad i kommunen genom avknoppning. Man arbetar med verksamhetsövergångar till 100 procent och enbart ca 10 procent av personalen ställde sig utanför detta. Man var frikostig med tjänstledigheter för att pröva på under sex månader, möjligheter som ca 50 procent av personalen utnyttjade. Ett särskilt konkurrensutsättningskansli bildades med uppgift att hantera dessa frågor. Såvitt man nu kan utröna är förhållandena mellan egenregi och fristående anordnare sådana att största möjliga konkurrensneutralitet råder.

Påverkan på ledarskapet

I **kommuner med valfrihet** på alla eller de flesta verksamhetsområden har systemet påverkat ledarskapet markant. Politikerna har medvetet dragit sig tillbaka. Antalet förtroendevalda har minskat och man fokuserar på frågor som rör mål och resultat. Man lägger sig inte i de operativa frågorna. Ett exempel finns, där de ansvariga tjänstemännen tyckte att man ville ge personalen inom ett par framgångsrika verksamheter en gratifikation i form av 10 000 kr per anställd. Det fanns pengar i budgeten för detta och man gjorde så utan politiska kontakter. När kommunstyrelsens ordförande ombads att kommentera detta sa han: "Det är ett bevis på att våra chefer har förstått vårt system". Det ansågs inte vara en politisk fråga. Pågående diskussioner i en av dessa kommuner gäller hur mycket finansieringsnämnderna skall ge sig in i operativa frågor. Den centrala politiken menar att inget sådant skall förekomma över huvud taget. Det finns också tecken på en rädsla i samband med den ökade betoningen av mål- och resultatfrågorna att man som politiker tar ifrån brukarna vad som är deras sak. Man har, när en sådan diskussion har lagt sig, landat i att man som politiker, trots valfriheten har ett ansvar för kvaliteten i det utbud som finns.

Det är också tydligt att man i början av en process, som i Upplands Väsby, får ett kraftigt politikerinflytande, även om man valt att under innevarande mandatperiod inte organisera om sig. Här pekar majoritetens kommunalråd på betydelsen av att man är samspelt och målorienterad och driver utvecklingsprocessen i dialog med tjänstemännen. Denna dialog har gjort att man kommit mycket närmare varandra. De tecken på en eventuell klyfta som tidigare kunde spåras, finns inte längre. Förvaltningscheferna medverkar i helheten. Ledare på alla nivåer är inblandade i både verksamhetsplanering och produktion.

Cheferna i de kommuner som länge och brett arbetat med valfrihetssystem har fått förändrade ledningsroller. Deras ansvar har blivit mycket större. Detta gör att de utvecklas som tydliga resultatansvariga chefer. De håller hårt på sin självständighet, vilket förstärks genom chefsöverenskommelser, utvärderingar och offentliggörande av resultat.

I de kommuner där förvaltningarna fått i uppdrag att införa valfrihet på enskilda områden märks inte samma tydliga förändring av rollerna. Politiskt kan man inte märka någon förändring i ledarskapet. Däremot finns det något slags stolthet över att man har infört valfrihet i kommunen. Samtidigt upplever man från tjänstemannahåll att det ibland är känsligt att alltför hårt driva dessa frågor politiskt. Det är också ett politiskt dilemma att egenregin inte alltid förmår att klara sig ekonomiskt med samma ersättning som privata anordnare har.

På tjänstemannasidan finns det tydliga tecken på att de externa alternativen tar en större del av förvaltningsledningarnas uppmärksamhet. Dels behöver åtminstone de mindre anordnarna mer stöd, dels finns ett antal nya frågor som enbart berör dem. Studien visar också exempel på att man från ledningshåll är väldigt uppmärksam på utvecklingen inom de privata alternativen. Eftersom dessa ofta är små, månar man om "leveranssäkerheten" och har åtminstone en mental beredskap att rycka in om dessa inte skulle klara uppdraget exempelvis på grund av sjukdom eller liknande.

Påverkan på egenregiverksamheten

Drivkrafter

Även på detta område skiljer sig de båda kommuntyperna från varandra. Egenregin i de kommuner som hållit på längre och på en bredare front har fått ett tydligare fokus på resultatet. Det stora förtroendet och självständigheten stimulerar personalen, liksom den öppna resultatredovisningen. Ingen vill bli bortvald eller utpekad. Verksamhetsutveckling och profilering har blivit angelägna diskussionsområden. Det är mycket tydligt att fokus har flyttats från input till output.

I den andra kommuntypen varierar påverkan. På något håll spåras, liksom i den förra kommungruppen, en oro att bli bortvald och att bli ett B-lag. Man är mycket mån om att göra sitt bästa och ger uttryck för en önskan att kunna specialisera och profilera sig. Man ger också uttryck för behov av marknadsföring. Här finns även exempel på att man börjar fundera på var utmaningarna ligger. Det talas om betydelsen av att bemöta kunderna på ett riktigt sätt, och miljöfrågorna accentueras. Man får också ett annat sätt att se på organisationen. Man diskuterar till exempel hur många kunder en hemtjänstutförare kan ha för att förtroendet skall hållas uppe. Samtidigt förekommer motkrafter mot detta. Den ovan beskrivna ekonomiska situationen, där en verksamhets ekonomiska underskott täcks inom ramen för en förvaltnings totalt sett goda ekonomi är exempel på en sådan. "Man behöver inte anstränga sig. Resurserna finns ändå!" En annan är att fristående anordnare hittills i flera fall har underlättat en svår planeringssituation. Inom barnomsorg och skola, till exempel, har man kunnat kapa topparna i demografin tack vare de externa anordnarna. Man har också i de fristående alternativen funnit lösningar på komplicerad specialiseringsproblematik, eftersom privata anordnare haft möjlighet att erbjuda profileringar som det är svårare för en kommun att klara inom ramen för den kommunala kompetensen. Det hörs också röster som säger att det inte är konstigt att det går bra för externa anordnare. "De plockar ju bara russinen ur kakan."

En iakttagelse som praktiskt taget samtliga kommuner gjort är att det är lättare att få med egenregins personal inom hemtjänst och barnomsorg än inom skolan när det gäller tankar om valfrihet och konkurrens. Ingen har kunnat ge en riktig förklaring till detta. Möjligen har det att göra med det historiska huvudmannskapet och dess obligatorium.

Personalfrågorna

Även på detta område märks en skillnad mellan de kommuner som infört valfrihetssystem på alla områden och dem som har det enbart på vissa områden.

I de kommuner som hållit på länge och som utvecklat ett mycket transparent utvärderingssystem blir kraven på cheferna tydligare. Systemet gör också att de måste ta ett mycket mer självständigt ansvar. Därför ser de också på personalen som ett medel att nå resultat snarare än som ett mål i sig. Man har också lättare att belöna sin personal utan att göra det till en politisk fråga. Det finns avknoppningspolicys i kommunerna, som visserligen ser olika ut, men som tagits fram i samverkan med facken, vilket gör att förändringar går lättare att genomföra. Som exempel kan nämnas att en av kommunerna tillåter avknoppning om två tredjedelar av personalen är positiva eller neutrala till en sådan. Dessutom måste kommunstyrelsen vara beredd att lägga ner den kommunala verksamheten i motsvarande grad. En avknoppning får inte heller innebära en försvåring av möjligheterna att utföra myndighetsuppgifter. I Upplands Väsby, som har infört valfriheten snabbt och under en mycket kort tid, menar man att avknoppningsmodellen varit det som möjliggjort förändringarna.

I övriga kommuner har valfriheten inte påverkat personalsituationen alls eller mycket lite. Egentligen är det bara i sådana situationer då en barn- eller ungdomspuckel rullar ut som man kan konstatera följder för egenregin. Så länge puckeln är inne i systemet, löser den problemen. När den sedan rullar ut uppstår övertaligheter, eftersom de fristående anordnarna inte försvinner så länge de har ett kundunderlag. Detta drabbar då egenregin. I någon kommun har man därför lagt fast som en policy att uppsägningar av egenregins personal inte får ske i sådana situationer.

Ekonomifrågor

Kommunerna redovisar här ett brett spektrum från att valfrihetssystemet inte påverkat ekonomifrågorna alls till att hela ekonomisystemet har arbetats om. I någon kommun säger man att man inte infört valfrihet för att spara pengar utan för att höja kvaliteten. Skilda avtal och kostnader mellan egenregi och privat utförande påverkar därför inte alls. I andra kommuner säger man att det är ersättningssystemet som driver egenregin. Detta gäller kommuner där all kommunal verksamhet blivit konkurrensutsatt. Här finns inga fria nyttigheter. Alla resurser har lagts ut i produktionen och dessa är helt mål-, uppdrags- och prestationsstyrda. I någon kommun har man avkastningskrav för att gardera sig mot oförutsedda underskott. Detta har lett till stor självständighet. Man vet att man måste ta ansvar för de intäkter man får utifrån de givna förutsättningarna och att man inte kan få täckning för underskott om dessa inte uppstått på grund av fel i uppdragets prestationsberäkningar. Kostnadsmedvetenheten har alltså ökat liksom medvetenheten om betydelsen av att erbjuda en verksamhet med stor effektivitet och hög kvalitet.

Sammanfattningsvis

Samtliga kommuner i studien har infört valfrihet i större eller mindre omfattning för att öka medborgarnas möjligheter att välja utförare av kommunala tjänster och därmed öka brukarinflytandet. I ett rent **brukarperspektiv** har man alltså åstadkommit valfrihet för medborgarna i större eller mindre omfattning. Det finns alternativ att välja mellan och man kan "rösta med fötterna". I kommunerna har brukarna dessutom möjlighet att på olika sätt tala om varför man valt som man gjort. Detta sker ofta i direkt kontakt med tjänstemän men det förekommer också att man inrättat IT-baserade kontaktcentra som är öppna tjugofyra timmar om dygnet. Kommunerna genomför också enkätundersökningar, dels i form av brukarundersökningar, dels som medborgarundersökningar i större omfattning.

Inför valet av anordnare har brukaren varierande tillgång till information. Den kan ges dels genom samtal med en handläggare, dels genom informationsmaterial av olika slag, i tidningar, tidskrifter, på hemsidor osv. Marknadsföring från utförarnas sida förekommer också, ibland lite kryddad med extratjänster som t.ex. hundpassning inom hemtjänsten eller gratis persondatorer i skolan. Här förekommer även profileringar och specialiseringar, där egenregin inte kan konkurrera, eftersom det ligger utanför den kommunala kompetensen.

I ett **politikerperspektiv** förändras styrningen i de kommuner som har valfrihetssystem som omfattar alla verksamheter. Man är fortfarande mån om att spela en mer tillbakadragen roll än tidigare, men man lämnar situationen där man helt överlåtit åt brukarna att välja anordnare. Dessa får fortfarande välja, men man vill ha en större egen kontroll över resultat och kvalitet. Det sker därför en klar utveckling mot att den politiska ledningen nu även sätter upp tydliga mål- och resultatkrav och styr sina chefer genom tydliga uppdrag. Detta innebär inte att man ändrar sin vision om medborgarnas förmåga och vilja att själva ta ansvar för sina val. Snarare ska den nya styrningen ses som ett komplement till detta. Man vill försäkra sig om att utbudet som finns har bästa möjliga kvalitet i ett modernt samhälle. Det är till exempel inte säkert att "farfars skola är den bästa för dagens barn".

I kommuner där inte all verksamhet omfattas av valfrihetssystemen, sker verksamheten i enlighet med de berörda nämndernas mål. På nämnd- och tjänstemannabasis har man där tagit fram noggranna kravspecifikationer som gäller för att man skall få bli godkänd som anordnare. Man har också speciella krav på anordnarna att de redovisar sin kvalitet även sedan de blivit godkända.

I ett **anordnarperspektiv** däremot är skillnaderna större. Dels gäller det omfattningen på valfriheten, ofta knuten till hur mycket man politiskt vill göra, dels gäller det konkurrensneutraliteten och förutsättningarna för den. De

ekonomiska villkoren varierar. I kommunerna med brett genomförd valfrihet får alla anordnare samma ersättning hela tiden. Beloppsstorleken fastställs från år till år oavsett huvudmannaform. I den andra kommungruppen kan ersättningen variera i praktiken, eftersom man "låser fast" sig i längre avtal med de fristående anordnarna. Sådana avtal tar t.ex. inte hänsyn till konsekvenserna av centrala löneförhandlingar inom kommunsektorn, vilket i sin tur påverkar konkurrensneutraliteten.

Samtliga kommuner strävar efter konkurrensneutralitet när det gäller moms- och lokalhyresfrågorna. Man har dock kommit till många olika lösningar när det gäller hur man försöker harmonisera de fristående anordnarnas kostnader med egenregins.

Ett för alla kommuner gemensamt problem tycks vara kostnaderna inom egenregins hemtjänstverksamhet. Trots i många fall lägre nöjdhetstal och kanske därmed lägre kvalitet kostar hemtjänst i egenregi mer än i privat regi. Samtliga kommuner arbetar med att finna en lösning på detta, men har hittills inte lyckats.

Valfriheten som drivkraft i förbättringsarbetet inom egenregin tycks fungera. I en del kommuner märks det inte fullt ut, men även där kan man se att en sådan utveckling är på gång.

Studien lär oss, att valfrihetssystemen fungerar i alla kommuner i den utsträckning och med de mål respektive kommun satt upp. Vi har inte hittat något fall, där man inte lyckats genomföra de uppdrag man fått. Möjligen kan konstateras att kommunens struktur är avgörande för hur man lyckats. I befolkningsmässigt utspridda kommuner tycks det exempelvis vara lättare att genomföra systemen i själva tätorten.

Att utveckla valfriheten

En studie av styrning och organisation i fem kommuner med valfrihetssystem

Valfrihetssystem införs i alltfler kommuner och landsting. En fråga som aktualiseras är hur organisation och styrning påverkas. Konsult Lars Olov Lernberg har haft i uppdrag att göra en studie av hur fem utvalda kommuner agerat när man infört valfrihetssystem. Syftet med studien är att öka kunskaperna om anpassning av organisation och styrning i valfrihetssystem. Studien belyser också ledarskapet och hur den kommunala verksamheten påverkas. Att arbeta i ett valfrihetssystem innebär en pågående process vilket innebär att en utveckling är ständigt pågående i de kommuner som redovisas i studien.

Frågor besvaras av Lena Svensson: lena.svensson@skl.se

Rapporten kan laddas hem som
pdf-fil från www.skl.se/publikationer

ISBN 978-91-7164-417-6



118 82 Stockholm, Besök Hornsgatan 20
Tfn 08-452 70 00, Fax 08-452 70 50
info@skl.se, www.skl.se