

Vad är lag om valfrihetssystem (LOV)?



Författare:
Ellen Hausel Heldahl
Daniel Andersson

Innehåll

Om lagen	2
Lagens tillkomst	2
Lagens omfattning	2
Lagens konstruktion	3
Fakta och missförstånd om LOV	6
Skillnader mellan LOV och LOU	6
Skillnader mellan LOV och auktorisation	8
När passar LOV och andra auktorisationsmodeller?	8
Myter om LOV	8
Framgångsfaktorer för en lyckad LOV-modell	9
Kommunexempel på LOV och auktorisation	11
Kommunexempel: Mölndal	11
Kommunexempel: Norrtälje	13
Kommunexempel: Växjö	14
Kommunexempel: Falun	15
Leverantörsexempel: YrkesAkademin	16

Om lagen

Lagens tillkomst

I bakgrunden till skapandet av en ny lag – LOV – fanns erfarenheter av att myndigheter (inklusive kommuner och landsting) i LOU-upphandlingar haft svårigheter på flera områden:

- Myndigheterna upplevdes ha svårt att fullt ut definiera kvalitet, eftersom kvalitet många gånger är kopplad till den enskildes preferenser.
- Många upphandlingar fick alltför stort fokus på låga priser, vilket påverkade kvaliteten.
- Små och idéburna företag hade svårt att kunna konkurrera om kontrakten. Vård- och omsorgsbranschen bestod då i huvudsak av några stora företag.

Med en ny lag ville regeringen hantera de svårigheterna. Målet var att också skapa en bredare marknad, som bland annat uppmuntrade kvinnor att starta egen verksamhet, ge idéburna aktörer möjlighet att bli leverantör till kommunerna och att tillhandahålla äldreomsorg på andra språk än svenska. Med andra ord skulle en större grad av mångfald skapas. Det fanns också en uttrycklig önskan om att ge individen en större makt över sin egen situation på bekostnad av politiken.

Ett tiotal kommuner hade redan infört någon form av kundval/valfrihet/eget val innan lagen trädde ikraft eftersom politiker och tjänstemän insåg behovet av att kunna upphandla på annat sätt än genom LOU.

Lagens omfattning

Lagen om valfrihetssystem gäller sedan 2009 för kommuner och regioner när de inför valfrihetssystem för socialtjänst och hälso- och sjukvård. Det är frivilligt för kommuner att införa valfrihetssystem. För regioner är det obligatoriskt inom primärvården, men frivilligt på andra områden.

Från den 1 juli 2010 gäller LOV för Arbetsförmedlingen inom myndighetens arbetsmarknadspolitiska verksamhet, stöd och matchning.

Från den 1 juli 2013 gäller lagen (2013:311) om valfrihetssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering, så kallad e-legitimation.

Personlig assistans och skolvalet är inte en del av LOV.

Exempel: LOV i kommuner

- Hemtjänst
- Hemsjukvård
- Familjerådgivning
- Hem för vård och boende för barn, unga, vuxna och vuxna med beroendeproblematik
- Äldreboenden
- LSS-boenden
- Ledsagning och avlösarservice

Exempel: LOV i regioner

- Primärvård (obligatoriskt)
- Tandvård för barn och unga
- Barn- och ungdomspsykiatri i öppenvård
- Hörselrehabilitering
- Psykoterapi för vuxna
- Klinisk fysiologi
- Geriatrik
- Medicinsk fotvård
- Öppen ögonsjukvård
- LARO-mottagning
- Cancerrehabilitering
- Gynekologi
- Ortodonti

Lagens konstruktion

Grundläggande principer

De grundläggande principerna i LOV är samma som i LOU, det vill säga att myndigheten ska behandla alla leverantörer på ett likvärdigt och icke-diskriminerade sätt. Myndigheten ska iaktta principerna om öppenhet, ömsesidigt erkännande och proportionalitet när de tillämpar valfrihetssystemen. Med begreppet leverantör avses de externa leverantörerna, inte egenregiverksamheten, eftersom en myndighet inte kan teckna avtal med sig själv.

Annonsering

Myndigheten ska publicera ett förfrågningsunderlag som är framtaget av myndigheten. Publiceringen ska ske genom en löpande annons på Valfrihetswebben, som drivs av Upphandlingsmyndigheten. Detta är en stor skillnad i förhållande till LOU-upphandlingarna, där publiceringen sker under en tidsbegränsad period (minst 30 dagar) i någon av de privat drivna annonsverktygen för upphandling.

Godkännande

Alla leverantörer som uppfyller kraven ska godkännas. Kraven för att bli godkänd som leverantör i ett valfrihetssystem ska anges i förfrågningsunderlaget. De ska stå i proportion till den verksamhet som leverantören ska bedriva. Exempel på krav som kan ställas är

- Att fullgöra sina skyldigheter vad gäller skatter och avgifter.
- Att inte vara i (eller ha ansökt om) konkurs, ackord eller tvångslikvidation.
- Att inte vara dömd för brott som avser yrkesutövningen.
- Att inte ha gjort sig skyldig till allvarligt fel i yrkesutövningen.
- Att ha erforderlig ekonomisk kapacitet (åtminstone beskriva hur man kommer att ha det när man börjar).
- Att ha F-skattsedel eller motsvarande.
- Att uppfylla kvalitets- och kompetensvillkor.
- Att kunna visa på vilket sätt åtgärder har vidtagits så att brister inte upprepas, om avtal tidigare hävts på grund av brister i utförandet av tjänsten.

Uteslutning

Likt LOU får en myndighet även i ett LOV-förfarande utesluta en sökande om den till exempel är försatt i konkurs eller likvidation, om företrädaren för bolaget är dömd för brott avseende yrkesutövningen eller gjorts sig skyldig till allvarligt fel i yrkesutövningen. Uteslutning får även ske om företaget inte fullgjort sina skyldigheter avseende skatter eller socialförsäkringsavgifter eller lämnat felaktiga uppgifter.

Etableringsfrihet

Myndigheten ska godkänna samtliga sökanden som uppfyller de krav som angetts i förfrågningsunderlaget. Efter godkännande av ansökan ska myndigheten, utan dröjsmål, teckna avtal med leverantören.

Avtal

Tecknandet av kontrakt sker löpande allteftersom ansökningar inkommer och leverantörer godkänns.

Förfrågningsunderlag

Av förfrågningsunderlaget ska framgå alla de krav som myndigheten ställer på leverantören för att få delta i valfrihetssystemet. Förenklat kan man säga att det finns tre nivåer av krav på en tjänst i ett valfrihetssystem.

1. Krav som följer av lag eller annan författning, till exempel socialtjänstlagen eller patientsäkerhetslagen.
2. Krav som myndigheten bestämmer ska gälla för tjänsten. Det kan röra sig om bland annat kvalitetskrav, it-stöd, kompetenskrav, samarbeten och medverkan med andra aktörer, dokumentation, sekretess, tillgänglighet, säkerhetsfrågor samt kontroll och uppföljning.
3. Krav som den enskilde har på den leverantör man väljer.

Ersättning

Den ekonomiska ersättningen bestäms av myndigheten och ska framgå av förfrågningsunderlaget. Det innebär att leverantörerna inte konkurrerar med lägsta pris, utan konkurrerar om kunderna med högsta kvalitet utifrån en given ersättningsnivå. Förfarandet liknar därmed en fastprisupphandling.

Eftersom ett valfrihetssystem inte bygger på priskonkurrens är det viktigt att myndigheten prissätter tjänsten rätt. Utgångspunkter bör vara att de externa leverantörerna ska erhålla samma ersättning som egenregiverksamheten, för att uppnå konkurrensneutralitet mellan leverantörerna och den egna verksamheten. Att myndigheten har koll på den egna faktiska kostnaden är därför centralt. Vägledning för självkostnads-kalkylering finns på SKRs hemsida.

Revidering

Ett valfrihetssystem kan revideras återkommande, då villkor och ersättningsnivåer får justeras. Avtal som tillkommit enligt LOV kan därmed förändras genom justeringar av villkor och ändringar i ersättningssystemen. Det är en stor skillnad jämfört med LOU-upphandlingar, där möjligheterna till förändringar under avtalstiden är begränsad. Om förändringar görs i avtalet ska leverantören ges möjlighet att godkänna dessa enligt de civilrättsliga principerna.

Kompletteringar och förtydliganden av ansökningar i ett LOV-system är också tillåtet. Myndigheten får medge att en sökande rättar en felskrivning eller något annat uppenbart fel i ansökan. Myndigheten får också begära att en ansökan förtydligas eller kompletteras. Detta innebär i praktiken att administrationen kring en ansökan om att få delta underlättas – om företag missat något i sin ansökan är det bara att skicka in det som saknas.

Avtalstid

Avtalstiden ska framgå av förfrågningsunderlaget eftersom tillsvidareavtal inte är tillåtna enligt EU-rätten. I praktiken har bestämmelsen inte alltför stor effekt eftersom en leverantör som uppfyller kraven får fortsätta att delta i valfrihetssystemet vilket

underlättar kontinuitet och försägarhet för alla parter – den enskilde, myndigheten, leverantören och dennes anställda.

Hållbarhetskrav

Myndigheterna får ställa särskilda sociala, miljömässiga och andra villkor för hur ett kontrakt ska fullgöras, så kallade särskilda kontraktsvillkor. I synnerhet miljökrav är högaktuella.

Valinformation

En mycket central del av LOV är bestämmelserna om information. För att den enskilde ska kunna göra ett rationellt val är det viktigt att myndigheten tillhandahåller information som underlättar och uppmuntrar valet. Det är myndigheten som ansvarar för att den enskilde får information om valalternativen, inte utförarna. Informationen ska vara *saklig, relevant, jämförbar, lättförståelig och lättillgänglig*. Någon marknadsföring ska inte ske från utförarna eftersom den enskilde ofta är i beroendeställning till utförarna. Intressant information kan till exempel vara brukarnöjdhet, offentliga kvalitetsdata, sjukfrånvaro, personalomsättning, andel heltidsanställda eller om det är ett idéburet eller vinstdrivande företag. Den enskilde har därefter rätt att välja vilken utföraren som denne vill ha. Den enskilde har också rätt att välja om, det vill säga välja en annan utförare om denne så önskar.

Ikke-val

Om den enskilde inte kan eller vill välja ska myndigheten tillhandahålla ett ickevalsalternativ. Vad eller vem som är ickevalsalternativet är upp till varje myndighet att besluta. Många gånger är det egenregiverksamheten, men det kan också vara ett enligt LOU upphandlat alternativ eller någon form av löpande schema mellan LOV-utförarna. Andra alternativ kan vara närhetsprincipen eller rangordning.

Konkurrensverket har i december 2019 kommit med ett ställningstagande kring hur icke-valet tillämpas. Enligt Konkurrensverket kan icke-valsalternativet vara antingen egenregiverksamheten eller ett särskilt, enligt LOU, upphandlat icke-val. Detta ställningstagande har kritiserats och frågan är inte avgjord av domstol.

Rättsmedel

En annan viktig bestämmelse i LOV är att leverantörerna har tillgång till rättsmedel, det vill säga kan få sin rätt prövad i domstol. En leverantör som gör gällande att myndigheten brutit mot en bestämmelse i lagen får ansöka om rättelse hos allmän förvaltningsdomstol. Den leverantör som inte blir godkänd av myndigheten kan vända sig till domstol med begäran att myndigheten ska godkänna leverantören. En myndighet som inte följt bestämmelserna ska ersätta en sökande om skada har uppkommit.

Ett företag som finns med i ett valfrihetssystem kan inte vända sig till domstol för att klaga på eventuella konkurrenter.

Tillsynsmyndighet

Konkurrensverket är tillsynsmyndighet över valfrihetssystemen.

Fakta och missförstånd om LOV

Skillnader mellan LOV och LOU

Båda lagarna har för- och nackdelar. Här kommer några exempel.

Valfrihet

LOV-modeller ger medborgare möjlighet att välja en utförare som passar individen och välja bort en utförare som medborgaren inte längre har förtroende för, inom de ramar som myndigheten har satt upp. Viss valfrihet kan uppnås även med LOU-upphandling, men då sådan upphandling ofta görs av bestämda volymer och utan samma möjligheter att etablera sig löpande, blir utbudet ofta mindre varierat, utförarna färre och det riskerar uppstå köer där efterfrågan är som störst.

I och med implementeringen av de nya upphandlingsdirektiven 2017 ger LOU myndigheterna en större möjlighet att använda sig av fördelningsnycklar i ramavtal som inte strikt bygger på rangordning, utan även den enskildes önskemål kan spela roll. Dock måste fördelning av kontrakt i ramavtal bygga på objektiva grunder. Det är ännu något oklart var gränsen går mellan objektivitet och den enskildes val.

Antalet leverantörer

I LOV kan myndigheten inte begränsa antalet leverantörer. Alla som uppfyller kraven och godtar den ersättning som myndigheten bestämt är valbara för den enskilde. Det innebär bland annat att små och idéburna företag har större möjligheter att vara med, eftersom det är den enskilde som väljer leverantör. Med LOU kan myndigheten själv välja hur många leverantörer den önskar i en verksamhet, men kan inte ändra antalet under avtalsperioden.

Långsiktighet

I en LOU-upphandling tecknar myndigheten avtal med en eller flera leverantörer som löper under maximalt fyra år. Därefter ska en ny upphandling genomföras. Med LOV bedrivs verksamheten istället tills vidare, även om avtalen tekniskt sett behöver förnyas med jämna mellanrum.

I LOU-verksamheter uppstår det därför ett problem med kortsiktighet. Det är inte säkert att den ursprungliga leverantören vinner upphandlingen på nytt. Detta har i många välfärdsupphandlingar lett till att till exempel patienter tvingats byta utförare av vårdtjänster på bekostnad av vårdkontinuiteten. Andra exempel finns inom SFI, där både lärare och elever lämnar verksamheten i slutet av en avtalsperiod.

I LOV kan leverantören fortsätta leverera tjänster så länge denne uppfyller alla ställda krav. Det ger leverantören bättre möjligheter att investera långsiktigt i medarbetare, lokaler, kvalitet och varumärke.

Flexibilitet

I LOU genomförs en upphandling av en specifik tjänst under en viss tidsperiod. Om nya behov uppkommer behöver en ny upphandling genomföras, vilket tar tid dels för förberedelser, dels för själva upphandlingen och den riskerar dessutom att fastna i en utdragen överprövning.

Med LOV har leverantörer möjlighet att med kort varsel testa att öka kapaciteten, introducera en ny profil eller liknande, för att undersöka om det finns en efterfrågan eller för att snabbt möta ett nytt behov. Att utförarna har möjlighet att öka kapaciteten och möta medborgarnas behov utan att invänta en ny upphandling gör att riskerna för köer minskar.

Prissättning

LOV är en form av fastprisupphandling, det vill säga ersättningsnivån är lika för alla och leverantörerna konkurrerar genom att locka brukare. Med LOU väljer myndigheten om den vill upphandla till lägsta pris, fastpris med urval baserat på högsta kvalitet eller en kombination av pris- och kvalitetsvariabler.

Verksamhetsförändringar

Med LOU gäller verksamhetens krav, avtalsvillkor och pris under hela avtalsperioden (även om indexuppräkningskrav kan skrivas in i villkoren från början), som ofta sträcker sig över flera år. Med LOV är det lättare att justera detta löpande.

Kvalitetskrav

I både LOU och LOV kan höga kvalitetskrav ställas – här föreligger ingen skillnad mellan lagarna. Många så kallade vårdval har omfattande och högt ställda kvalitetskrav.

Konkurrens

I LOV kommer leverantörer endast få ersättning så länge de förmår locka kunder. Med LOU finns ofta en garanterad verksamhet som ersättning erhålls för. Om en myndighet som använder LOV etablerar en bra modell för kvalitetsuppföljning och tillgängliggör kvalitetsindikatorer för kunderna, kan kunderna gå dit kvaliteten är som högst och därmed göra att sämre alternativ konkurreras ut. Med LOU finns sämre leverantörer kvar och erhåller ersättning under den fleråriga avtalsperioden så länge de når upp till minimikraven.

Överprövningar

Antalet överprövningar i upphandlingsärenden ligger mellan 1100 och 1300 per år. Under överprövningsperioden uppstår ofta ett avtalslöst tillstånd då myndigheten tvingas stå utan verksamhet eller göra otillåtna direktupphandlingar. En överprövning görs vanligtvis av en leverantör som förlorat en upphandling.

Antalet överprövningar enligt LOV är i snitt tre per år. När en leverantör inte godkänns av myndigheten och väljer att överklaga beslutet påverkar det inte övriga leverantörers avtal och verksamheten kan pågå normalt och ostört medan rättsprocesserna pågår.

Skillnader mellan LOV och auktorisation

Inom områden där LOV inte får tillämpas, eftersom lagen bara gäller vissa typer av tjänster, har det istället utvecklats ett förfarande som går under benämningen auktorisation. I brist på nationell lagstiftning har myndigheter istället lutat sig mot EU-domstolens rättspraxis som anser att auktorisationsförfarande är förenligt med EU-rätten.

EU-domstolen har beskrivit de grundläggande villkor som måste uppfyllas för att ett auktorisationsförfarande ska vara förenligt med EU-rätten. Villkoren är att:

- (i) det ska anges under vilken tidsperiod systemet ska tillämpas,
- (ii) det ska ske annonsering så att systemet görs allmänt känt för leverantörer,
- (iii) avtalen ska vara helt identiska,
- (iv) myndigheten får inte påverka valet av leverantör,
- (v) avtal ska kunna tecknas under hela den tid som systemet ska tillämpas och
- (vi) systemet måste vara icke-diskriminerande och proportionerligt.

Med andra ord: auktorisation och LOV är i princip samma förfarande. Det ena sker med stöd av nationell lag det andra med stöd av EU-domstolens rättspraxis. I auktorisationsförfarandet finns dock inget rättsmedel utpekad.

När passar LOV och andra auktorisationsmodeller?

LOU-lagstiftningen är bäst lämpad i de allra flesta upphandlingar. När en myndighet ska upphandla en vara eller tjänst av en enskild leverantör är det bara LOU som kan tillämpas. Det gäller allt från vapensystem åt Försvarsmakten till frukostägg åt äldreomsorgen.

LOV-lagstiftningen är bäst lämpad där slutanvändarna är medborgare som kan ha skiftande behov och preferenser, där volymer är varierade, där det finns ett behov av att utveckla och anpassa tjänsten löpande och där alla med rätt till tjänsten ska kunna dra nytta av den, samtidigt som systemet är stängt för andra.

Myter om LOV

Det går inte att ställa samma kvalitetskrav som med LOU

Myndigheten kan ställa samma höga kvalitetskrav i ett LOV-system som i en upphandling enligt LOU. I LOU anges att alla krav som ställs ska uppfylla de grundläggande principerna – öppenhet, likabehandling, icke-diskriminering, proportionalitet samt ömsesidigt erkännande, (4 kap. 1 § LOU).

De krav som myndigheten ställer ska vara lämpliga för att säkerställa att leverantören har den rättsliga och finansiella förmåga och den tekniska och yrkesmässiga kapacitet som krävs för att utföra det kontrakt som ska tilldelas. Alla krav ska ha anknytning till det som ska anskaffas och stå i proportion till detta. I LOV finns motsvarande bestämmelser i kap. 1 om att kraven ska uppfylla de grundläggande principerna.

Det råder fri etableringsrätt för alla företag i ett LOV-system

Endast de företag som löpande uppfyller alla kraven som ställts i förfrågningsunderlaget får vara med i ett LOV-system. Detta innebär således att alla företag inte får vara med, utan endast de som uppfyller kraven.

Det blir dyrare med LOV

Utgångspunkten är att privata utförare i LOV-modellen ska ersättas på samma sätt som egenregiverksamheten. Kommunens kostnad ska i teorin därför inte påverkas.

I kommuner som har haft långa köer, det vill säga många medborgare med omsorgsbehov och lagstadgad rätt till hjälp som inte verkställts, kan kostnaderna öka när LOV införs. I vissa kommuner har kostnaden ökat på grund av att kommunen i samband med LOV-införandet ökat kostnaderna för kvalitetsuppföljning. Det är dock ett eftersatt område i många kommuner, där det framför allt finns en missuppfattning om att det inte finns samma behov av kvalitetsuppföljning av egenregin.

Samtidigt innebär införandet av LOV att egenregiverksamhetens kostnader behöver genomlysas för att privata aktörer ska kunna få samma ersättningsnivå. Genomlysningen kan bidra till att synliggöra effektiviseringsmöjligheter och konkurrensen med privata aktörer kan synliggöra för kommunen att samma kvalitet kan tillhandahållas till en lägre kostnad. Det kan medföra att egenregiverksamhetens kostnader minskar.

Det går inte att kontrollera företagen i ett LOV-system

Man både kan och ska ha en löpande dialog och uppföljning av alla utförare som myndigheten tecknat kontrakt med, oavsett om kontraktskrivande har skett efter en LOU-upphandling eller i ett LOV-system.

Framgångsfaktorer för en lyckad LOV-modell

Kvalitetsuppföljning

Myndighetens kravställande, prövning och granskning av utförare ska syfta till att upprätthålla en god kvalitet, men också till att utestänga utförare som inte förmår att hålla måttet, eller i värsta fall har kriminella syften. För att säkerställa kvaliteten är det därför centralt att myndigheten har en välfungerande avtals- och kvalitetsuppföljning av alla leverantörer. Den stora andelen leverantörer är seriösa aktörer som välkomnar höga kvalitetskrav och en ambitiös men ändamålsenlig uppföljning. När myndighetens uppföljning brister är det de oseriösa aktörerna som kan dra nytta av det, på bekostnad av såväl medborgarna som de seriösa aktörerna.

Kravställning

En av de största utmaningarna för den upphandlande myndigheten är att formulera rätt krav. Å ena sidan behöver kraven vara så högt ställda att bara seriösa aktörer med hög kvalitet uppfyller kraven och kan bli leverantörer. Å andra sidan behöver kraven vara formulerade på ett sätt där verksamheten inte blir så detaljstyrd att möjligheten till variation och innovation försvinner.

Dialog

Lärdomen från kommunerna är att LOV ger bäst utfall när det etablerats ett konstruktivt samarbetsklimat mellan myndighet och leverantör. När myndigheten ser leverantörerna som en del av systemet, för dialog om gemensamma lösningar på verksamhetens strategiska utmaningar, är lösningsorienterad när det uppstår problem och liknande, uppstår en samverkan som ger myndigheterna bättre utväxling för skattepengarna.

Valunderlag

När medborgarna får möjlighet att välja behöver myndigheten också ge dem bra möjligheter att göra genomtänkta val. Dels ska medborgarna ha möjlighet att välja en profil som passar dem, dels ska medborgarna kunna se vilka leverantörer som håller högst kvalitet, så att de söker sig dit och därmed gör att sämre leverantörer konkurreras ut. Myndigheten behöver därför ta fram bra jämförelseunderlag och presentera kvalitetssäkrade data över leverantörernas kvalitet.

Framförhållning

Till skillnad från LOU, där verksamhetsupphandlingar ofta sträcker sig över flera år, kan LOV-modellen anpassas med kort varsel. Som myndighet är det viktigt att ändå ge leverantörerna god framförhållning inför verksamhetsförändringar. Om ersättningsnivåer och andra villkor är långsiktiga vågar leverantörer också investera långsiktigt i verksamheten. När förändringar görs behöver de kommuniceras så långt i förväg, och gärna genomföras i dialog, så att leverantörerna får goda möjligheter att anpassa sina verksamheter.

Ersättningsmodell

Trots att det av propositionen om att införa lag om valfrihetssystem framgår att samma ersättning ska utgå till leverantörerna och egenregiverksamheten får i realiteten de privata utförarna ofta betydligt lägre ersättning än egenregiverksamheten. Det sker genom att de får samma ersättningsnivå på pappret, men egenregiverksamheten tillåts gå med stora underskott år efter år, medan de privata utförarna går i konkurs och förtroendet för myndigheten skadas allvarligt.

Att sätta en korrekt och transparent ersättningsnivå är därför oerhört viktigt. En för hög ersättning är slöseri med skattemedel, medan en för låg ersättning medför att seriösa leverantörer försvinner.

Kommunexempel på LOV och auktorisation

I oktober 2019 hade 162 kommuner infört LOV. 75 procent av befolkningen bor i någon av de kommuner som inrättat LOV. Det vanligaste är hemtjänst, men det förekommer även inom framför allt daglig verksamhet enligt LSS, särskilt boende, boendestöd, för att nämna några områden. Flera kommuner har också infört auktorisationsmodeller för vuxenutbildning. Inom hälso- och sjukvården är det obligatoriskt att tillämpa LOV inom primärvården, men många regioner har infört så kallade vårdval även inom andra områden av sjukvården.

På de kommande sidorna beskrivs några exempel på kommuner som infört LOV inom hemtjänst, särskilt boende och vuxenutbildning.

Kommunexempel: Mölndal

Efter tio år med LOV i hemtjänsten är Mölndals slutsatser tydliga: brukarna möts av högre kvalitet hos både privata och kommunala utförare, samtidigt som kommunen blivit en mer professionell beställare.

”I Socialstyrelsens öppna jämförelser är brukarnöjdheten klart högre hos de privata utförarna än kommunens egenregi. Mångfalden gör att äldre får tillgång till en bättre hemtjänst. Men de privata utförarna gör också att egenregin utvecklas. När egenregin ser att verksamheten kan bedrivas bättre ger det ett utvecklingstryck internt. Det ökar brukarnöjdheten hos de med kommunal hemtjänst”, säger Daniel Aronsson, tf vård- och omsorgschef i Mölndals stad.

Daniel Aronsson menar att modellen även höjt kvaliteten på andra nivåer i kommunen:

”Modellen tvingar oss att bli ännu mer professionell på strategisk nivå inom bland annat kravställning och uppföljning. Det faktum att ens arbete sker i relation till externa gör dessutom att kommunen finslipar sig inom myndighetsutövning, läkemedelsdelegation och liknande.

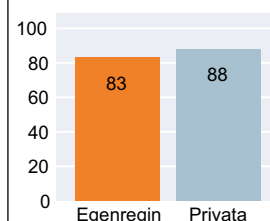
Bra samverkansklimate och balanserade krav

Mölndals relationer med företagen präglas av en vilja till samverkan. Utöver regelbundna samverkansmöten med utförarna för att gå igenom gemensamma utvecklingsfrågor gäller det att skapa en konstruktiv anda.

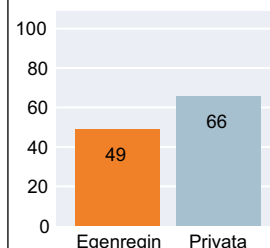
”Det handlar om att jobba ihop med brukarnas bästa för ögonen. Det gör man inte genom att sitta och gnälla om det ena och det andra och ställa orimliga krav och tänka att man ska försöka hitta fel. Vi har ett gemensamt intresse av att hitta en bra omsorg för brukarna, oavsett vem som utför den”, säger Daniel Aronsson.

Brukarnöjdhet i Mölndal

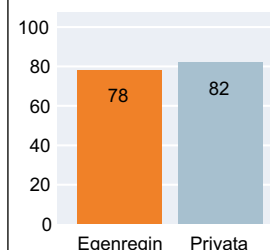
Hur nöjd eller missnöjd är du sammanlagt med den hemtjänst du har?



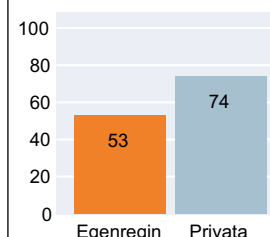
Brakar du kunna påverka vid vilka tider personalen kommer?



Hur tycker du personalen utför sina arbetsuppgifter?



Vet du vart du ska vända dig om du vill framföra synpunkter eller klagomål på hemtjänsten?



Varje år gör Mölndal en uppföljning med varje leverantör där de går igenom avtalet, brukarundersökningar och liknande. De ställer även höga krav på arbetsledning, där första linjens chefer ska ha både erfarenhet och högskoleutbildning.

”Chefskraven har gjort att bara seriösa aktörer valt att ansöka om att bli godkänd leverantör. Istället har vi avstått från att ställa detaljerade krav på hur verksamheten ska bedrivas, något som skulle riskera hämma verksamhetsutvecklingen. Vi försöker också kommunicera så att det inte uppfattas som att man nagelfars, utan att det är en objektiv men respektfull uppföljning”, säger Daniel Aronsson.

Trovärdighet genom lika villkor och långsiktiga spelregler

Hälften av utförarna har varit med i mer än fem år, en långsiktighet som underlättas av att hemtjänsten bedrivs inom LOV istället för LOU.

”Vi har bytt majoritet flera gånger sedan LOV-systemet infördes, men systemet har bestått. För att de privata ska vilja satsa här vill de ha långsiktiga spelregler”, menar Daniel Aronsson.

Hemtjänsten i Mölndal

Av 800 brukare finns 63 procent i egenregion och 37 procent hos sex privata utförare.

Den högre kvaliteten hos privata utförare har historiskt uppnåtts till lägre kostnad. Kommunens egen verksamhet har länge överskridit budgeten och kompenseras för det, medan de externa leverantörerna inte fått samma förmån. Men under 2018 gjordes stora insatser för att strama upp egenregion och nu bedrivs även den inom ramen för ersättningsnivåerna. Det ger större legitimitet till LOV-modellen.

”Vi ska ha så lika förutsättningar som möjligt för interna och externa aktörer, både avseende krav och ersättningsnivåer.”

Bra kan bli bättre

Ett utvecklingsområde som Mölndal identifierat är den information äldre får när de ska välja utförare.

”Vi har inte varit tydliga nog med information om brukarnöjdhet hos de som ska välja. Informationen finns på webben, men att tydligare visualisera kvaliteten är ett viktigt utvecklingsområde”, säger Daniel Aronsson.

Mölndals tips för ett bra LOV-inrättande

- Tänk igenom kraven ordentligt, så att ni fångar upp det som verkligen avgör kvaliteten utan att hämma utvecklingen.
- Skapa ett bra samarbetsklimat när ni tillsammans arbetar för brukarnas bästa.
- Följ upp kvaliteten systematiskt, men gör det med en objektiv och konstruktiv ton.
- Skapa långsiktiga och likvärdiga förutsättningar som får aktörerna att vilja investera i verksamheten.
- Erbjud brukarna bra möjligheter att välja den bästa utföraren.

Kommunexempel: Norrtälje

”Våra utförare driver ett bra utvecklingsarbete som vi som beställare kan lära oss av och sprida vidare. Mångfalden höjer vår kompetens som beställare och gör att kvaliteten blir högre hos alla”, säger Viveka Söderbärg Åhs, strategisk kvalitetsutvecklare på Kommunalförbundet Sjukvård och omsorg i Norrtälje, som införde LOV för särskilt boende 2013. Modellen har funnits kvar trots flera maktskiftet i kommunen, vilket gjort det möjligt för både kommunen och utförare att arbeta långsiktigt.

När LOV infördes led Norrtälje av en stor platsbrist, med långa köer till boendena. De senaste åren hade ägnats åt att renovera bristfälliga lokaler och det fanns inte kapacitet att samtidigt hantera nybyggnation. När LOV infördes startades ett nytt privatdrivet boende redan samma år och ytterligare två nya boenden året efter. Inom två år hade köerna byggts bort, samtidigt som kommunen kunde avveckla omoderna och ineffektiva enheter. Ytterligare boenden byggs av privata aktörer under 2020.

Sedan LOV infördes har valmöjligheterna ökat. Viveka Söderbärg Åhs konstaterar att det fanns en viss valfrihet redan innan och att möjligheten att välja kan vara begränsad för den med specifika behov som inte kan vänta på en ledig plats på det önskade boendet. Men för de allra flesta har självbestämmandet ökat.

”Vi har fått in fler utförare och de sporrar varandra att bli bättre. De nischer sig lite olika och lyfter fram olika koncept. Medborgarna får större möjligheter att välja något som passar dem”, säger Viveka Söderbärg Åhs.

Dialog nyckeln till utveckling och uppföljning

Kommunen har vinnlagt sig om att etablera en bra och bred samverkan mellan kommun och vårdföretag.

”Vi har haft en öppen dialog med dem och de har varit transparenta tillbaka. Vi har inte kommit med pekpinna, utan frågat oss hur vi löser en situation ihop. Samarbete och tillit har varit kärnan i modellen - tillsammans med kvalitetsuppföljningar. Vi ska vara tydliga och raka, men inte omöjliga”, säger Viveka Söderbärg Åhs.

Kommunen har alltid samma uppföljningsplan oavsett om det varit egenregi, upphandlade boenden eller LOV-boenden. Uppföljningen utgår från Socialstyrelsens brukar- och enhetsundersökningar och en egen enkät kommunen gör bland personal hos utförarna, från chef till vårdbiträden. Det utgör underlag för en årlig resultatdialog mellan kommunen och enheten, som brukar präglas av bra diskussioner om kvaliteten. Vid dialogen deltar kvalitetsutvecklare, MAS och ofta MAR (medicinskt ansvarig sjuksköterska och medicinskt ansvarig för rehabilitering), biståndshandläggare och ibland även controllers. Även utförarsidan har mött upp med olika kompetenser för en heltäckande resultatdialog. Utöver att följa upp verksamheten bidrar det även till att öka kommunens kunskap och samla in goda erfarenheter som kan spridas till andra enheter.

”Arbetet med lärande tillsyn har gjort att utförarna är oerhört transparenta även när något blir fel och man behöver arbeta med att komma tillrätta med det”, konstaterar Viveka Söderbärg Åhs.

Kommunexempel: Växjö

En vuxenutbildning som bättre möter näringslivets kompetensbehov och får fler i arbete. Det blev resultatet när Växjö 2017 införde en auktorisationsmodell.

”Vi kan snabbare anpassa utbildningen till kompetensbehoven hos näringslivet. När en bransch berättar att de behöver anställa nya medarbetare med en viss kompetens går vi till utbildningsanordnarna och frågar om någon kan starta en sådan inriktning. Det har lett till att vi numera kan ha igång en utbildning redan på några veckor, till skillnad från månader med klassisk upphandling”, säger Ulrika Boström, chef för vuxenutbildningen i Växjö kommun.

Växjö hade sedan tidigare en vuxenutbildning där egenregin kompletterades med privata utbildningsaktörer som upphandlades på traditionellt sätt. Även om det i stora drag fungerade väl fanns det baksidor med upplägget. Upphandlingarna tog lång tid att genomföra vilket gjorde det svårt att vara snabbfotad gentemot näringslivets kompetensbehov. Det var svårt för utbildningsaktörerna att arbeta långsiktigt när de upphandlade uppdragen var tidsbegränsade. Kommunen fick också betala för upphandlade platser som inte nyttjades. Genom att inrätta en auktorisationsmodell löste kommunen alla tre brister i ett slag.

Samverkan en nyckel till framgång

Ulrika Boström ser framför allt fyra pusselbitar som varit avgörande för modellens framgång:

- **Kravspecifikationen.** Här sätts villkoren för hela verksamheten. Det är värt att investera tid för att få den riktigt bra från början, men man behöver också vara beredd att utveckla den när man drar nya lärdomar.
- **Kvalitetsuppföljning.** För att säkerställa kvaliteten följer kommunen upp anordnarna, både genom en årlig juridisk avtalsuppföljning och genom tematiska uppföljningar kring undervisningskvalitet, betygssättning, elevnöjdhet och liknande. I nästa steg kommer kommunen inrätta en jämförelsetjänst för att eleverna ska få bättre möjlighet att göra ett välinformerat val.
- **Studie- och yrkesvägledning.** Den behöver enligt Ulrika Boström vara objektiv, så att anordnarna behandlas lika, men ändå våga vägleda eleverna till en passande utbildning. Den följer också upp studierna och kan hjälpa eleven sätta ihop en utbildning med kurser från olika anordnare.
- **Kommunikation.** För att skapa en bra samverkan träffas verksamhetsansvariga rektorer varje kvartal för att diskutera aktuella frågor, till exempel nya kompetensbehov hos näringslivet och verksamhetsförändringar. Två gånger om året träffar vi även anordnarna på strategisk nivå.

”De privata utbildningsanordnarna är en del av vuxenutbildningen i Växjö och involveras därför i strategiska diskussioner. Då diskuteras långsiktiga frågor som politiska intentioner, budgetförutsättningar och strategiska utmaningar”, säger Ulrika Boström.

En modell i utveckling

Som med alla nya modeller har upplägget finslipats sedan det infördes. I början hade eleverna möjlighet att byta utbildningsanordnare mitt i kurser, vilket medförde mycket administration. Numera kan elever byta anordnare mellan kurser, men inte under pågående kurser.

En annan lärdom drog kommunen när en anordnare valde att lägga ner sin verksamhet med kort varsel. Det har kommunen sedan dess hanterat genom att skriva in en sex månaders uppsägningstid i auktorisationsvillkoren. Samtidigt medförde händelsen inte några kännbara konsekvenser.

”Räddningen låg i auktorisationsmodellens mångfald och flexibilitet. När en anordnare drog sig ur stod flera andra redo att ta över eleverna och snabbt få in dem på sina utbildningar, så att ingen elev skulle stå utan plats”, säger Ulrika Boström.

Växjö's ersättningsmodell

- 80 % av ersättningen utbetalas under pågående utbildning. De sista 20 % utbetalas när eleven godkänts på kursen.
- Om eleven går vidare och får ett jobb inom utbildningsområdet inom 2 månader utbetalas en ”yrkesbonus” på 4 000 kr.
- Om SFI-elever även läser en yrkesutbildning parallellt utbetalas en bonus för att stimulera anordnarna att påskynda elevens resa till egenförsörjning.

Kommunexempel: Falun

Hur kan skattepengarna åstadkomma största möjliga nytta för samhället, för kompetensförsörjningen och för personers möjligheter att skaffa ett arbete? För Falun blev svaret auktorisationsmodell inom vuxenutbildningen.

”Auktorisation är en långsiktigt hållbar lösning för att få både kvalitet och flexibilitet till lägre kostnad än tidigare”, konstaterar Sofie Viklund, chef för vuxenutbildning i Falu kommun, som sedan 2017 har en auktorisationsmodell för den gymnasiala vuxenutbildningen.

Dialog och uppföljning

Sofie Viklund lyfter fram fyra framgångsfaktorer för Faluns införande av en auktorisationsmodell:

- **Samverkan.** Kommunen som beställare och utförare tillsammans med privata aktörer utgör gemensamt kommunens vuxenutbildning och behöver skapa ett samarbetsklimat där alla aktörer är inkluderade i arbetet.
- **Kvalitetsuppföljning.** Kommunen har regelbunden kvalitetsdialog med anordnarna om utbildningens kvalitet och resultat och gör också stickprovskontroller och följer upp fakturor.
- **Studie- och yrkesvägledning.** Falun har behållit vuxenutbildningens studie- och yrkesvägledning i kommunal regi, som både är en oberoende vägledare och fångar upp signaler om kvaliteten från eleverna.
- **Ersättningsmodellen.** Kommunen har utformat en ersättningsmodell som ger ett brett utbildningsutbud och gör det mest attraktivt att starta utbildningar där behovet är som störst.

Arbetet med att skapa en stark samverkan med både näringsliv och utbildningsanordnare har gett resultat.

”När näringslivet behöver rekrytera inom ett kompetensområde sätter vi oss tillsammans med arbetsgivaren, går igenom kompetensbehoven och sätter ihop en specifikation. Sedan går vi till utbildningsanordnarna och ser vilka som kan sätta ihop en sådan utbildning som vi kallar för jobbspår. Inom fyra till sex veckor kan vi ha igång en utbildning som svarar mot arbetsgivarnas behov och där alla går direkt in i en anställning. Den flexibiliteten hade försvårats utan auktorisationsmodellen”, menar Sofie Viklund.

Fler i utbildning och arbete för samma budget

Innan auktorisationsmodellen infördes bedrevs vuxenutbildningen i egen regi och upphandlat. Den nya modellen med fler aktörer och konkurrens sänkte därför kommunens kostnader markant inom både SFI och gymnasial vuxenutbildning. Till exempel minskade kostnaden för en SFI-plats från 80 600 till 24 900 kronor.

”Pengarna vi sparar har gått till att skapa fler utbildningsplatser så att fler ska kunna lämna arbetslöshet och komma ut i arbetslivet. Vi har betydligt fler elever än tidigare och har gått från 7 till 22 yrkesutbildningar på bara tre år, med oförändrad ram”, säger Sofie Viklund.

Införandet av modellen har inte skett helt utan intern kritik. Röster inom egenregin har ifrågasatt att privata aktörer bjudits in och det har uppstått en politisk diskussion om vinst i välfärden. Men Sofie Viklund och hennes kolleger har ändå haft ögonen på målet.

”I slutändan faller det tillbaka på att den kommunala utbildningsledningen behöver vara en saklig och oberoende beställare som åstadkommer största möjliga samhällsnytta för varje skattekrona.”

Leverantörsexempel: YrkesAkademin

Med auktorisation får utbildningsföretagen bättre möjligheter att arbeta långsiktigt för högre kvalitet och bättre kompetensförsörjning. Det menar Mats Berglund på YrkesAkademin.

YrkesAkademin har som affärsidé att driva utbildningar inom bristyrken, där eleverna ska kunna gå direkt ut i arbete. Verksamheten bedrivs bland annat i Falun och Växjö, som får beröm av YrkesAkademin.

”Vi ses som en del av vuxenutbildningen i kommunen och bollar tankar och idéer. Samarbetsklimatet i både Falun och Växjö är bättre än i kommuner som använder vanlig upphandling”, säger Mats Berglund, rektor på YrkesAkademin.

Högre kvalitet med auktorisation

”Vi kommer bort från det kortsiktiga i upphandlingar, där man hela tiden är osäker på om man kan driva utbildningen vidare och riskerar fastna i överprövningar. Med auktorisation kan vi satsa långsiktigt. Det blir också lättare att rekrytera skickliga lärare när verksamheten kan bedrivas med långsiktiga spelregler. Det höjer kvaliteten”, säger Mats Berglund.

Han menar även att konkurrensen bidrar till kvaliteten i stort. Eleverna får mer valfrihet och de utbildningsanordnare som inte håller måttet kommer inte få några elever och behöva stänga ner.

Vassare utbildning som möter behoven

Branschsamverkan är ett annat område som enligt Mats Berglund blir mycket smidigare med auktorisationsmodeller. Dels kan de bygga långsiktiga samarbeten med branschråd och företag kring APL och kompetensförsörjning. Det gör att utbildningen blir så vass som möjligt för eleverna. Dels kan utbildningsanordnare snabbare sätta in och anpassa utbildningar som branschen behöver.

”När vi eller kommunen upptäcker ett område där de lokala företagen har svårt att rekrytera personal kan vi avsevärt korta ner starttiden att få igång utbildning jämfört med när kommunen ska göra en separat upphandling av de utbildningsplatserna, eller vänta till nästa upphandling som kan ligga ett par år bort”, säger Mats Berglund.

Mats beställartips

1. Bestäm er på riktigt för att införa modellen. Både politiken och tjänstemännen ska vara beredda att jobba för att det ska fungera bra.
2. Se utbildningsanordnarna som en samarbetspartner. Det är inte vi och dom, det är vi tillsammans som ska ordna en bra utbildning för kommunens elever.
3. Sätt auktorisationsvillkor som ger utbildningsanordnarna flexibilitet att hitta lokala och regionala lösningar utifrån det lokala näringslivets behov.

www.svensktnaringsliv.se

Storgatan 19, 114 82 Stockholm

Telefon 08-553 430 00