

Utmaningar för det politiska ledarskapet

VID INFÖRANDE AV VALFRIHETSSYSTEM



Sveriges
Kommuner
och Landsting



Utmaningar för det politiska ledarskapet

VID INFÖRANDE AV VALFRIHETSSYSTEM

Upplysningar om innehållet och mer information:
Greger Bengtsson, greger.bengtsson@skl.se, tel. 08-452 7519.
Lena Lindgren, lena.lindgren@skl.se, tel. 08-452 7610

© Sveriges Kommuner och Landsting, 2011

ISBN: 978-91-7164-731-3

Text: Mia Wester Conecti AB

Foto: Thomas Henrikson (omslag), Casper Hedberg (s. 22),

Maskot (s. 6), Pia Nordlander (s. 13), Thomas Carlgren (s. 17)

Produktion: ETC Kommunikation

Tryck: Modintryckoffset, oktober 2011

Förord

Vi vänder oss till dig som är ledande politiker i kommuner, landsting och regioner. Vår förhoppning är att skriften ska belysa några av de frågor och funderingar du ställs inför när det gäller valfrihetssystem. Idag har alla landsting och nästan hälften av landets alla kommuner någon form av valfrihetssystem. I vissa fall har politikerna på eget initiativ drivit frågan. I andra fall sker införandet på grund av tvingande lagstiftning. Alla landsting har valfrihet eftersom Lag om Valfrihetssystem, LOV, är tvingande inom primärvården. Många kommuner har valfrihetssystem inom skolan och förskolan på grund av friskolesystemet. Oavsett om införandet varit frivilligt eller ofrivilligt medför valfrihetssystem konsekvenser för det politiska uppdraget, styrningen och ledarskapet. Denna skrift vill belysa politikernas utmaningar och lärdomar från att införa valfrihetssystem. Den bygger på erfarenheter från 14 ledande politiker i kommuner, landsting och regioner. Intervjuerna genomfördes runt årsskiftet 2010/2011. Skriften har tagits fram med hjälp av konsulten Mia Wester, Conecti AB.

Vi vill framföra ett varmt tack till de intervjuade toppolitiker för att vi fått ta del av deras kunskaper och erfarenheter.

Stockholm i oktober 2011

Lennart Hansson
Sektionen för demokrati och styrning

Innehåll

- 7 Inledning
- 9 Utmaningar vid införande av valfrihetssystem
- 9 Roller och uppdrag
- 11 Omställning och förankring
- 14 Styrning och resursfördelning
- 18 Egenregin
- 21 Uppföljning och kontroll
- 23 Att tänka på



Inledning

Denna skrift baseras på intervjuer med 14 ledande politiker i kommuner, landsting och regioner. I intervjuerna framkom att implementeringen ofta har föregåtts av mer eller mindre ambitiösa förändringsprocesser. Ett införande av valfrihetssystem medför ofta stora förändringar i styrningen av kommunen, landstinget eller regionen. Den stora skillnaden är att man går från en styrning med direktiv, anslagsfinansiering och direkta uppdrag till förvaltningen, till en mer indirekt styrning med kvalitetskrav, prestationsersättning, uppföljning och dialog som instrument för styrningen. Politiken har fastställt spelplanen med mål, regelverk, uppdragsbeskrivningar och kvalitetsindikatorer vilka beskrivits i regelbok och förfrågningsunderlag. Att införa valfrihetssystem har för de intervjuade politikerna lett till en ökad medvetenhet om de olika politiska rollerna och ökat fokus på medborgarna.

Valfrihetssystem innebär att medborgare kan välja utförare av tjänster som kommuner, landsting/regioner ansvarar för. Valfrihet kan ske inom LOU, Lag om offentlig upphandling, och inom LOV, Lag om valfrihetssystem. LOV infördes den 1 januari 2009 och är frivillig för kommuner men tvingande för landsting och regioner när det gäller primärvård. I den politiska debatten förekommer diskussioner om att LOV kan bli tvingande även för kommuner från och med 2014. Idag har drygt hälften av alla kommuner infört valfrihet inom ett flertal olika kommunala verksamhetsområden.

Det finns tre parter i ett valfrihetssystem: Beställare, utförare respektive medborgare. Beställare bestämmer värdet på tjänsten, godkänner utförare samt följer upp och utvärderar. Utförare levererar tjänsten och kan konkurrera med kvalitet och annan profilering. Medborgare väljer utförare och ibland även tjänstens innehåll. De olika parterna får tydligare roller i ett valfrihetssystem. Kommunen (med kommun avses nedan primärkommun, landsting och region) ansvarar för VAD som ska ingå i valfrihetssystemet, utförarna för HUR tjänsten utformas och medborgarna för NÄR och av VEM tjänsten ska levereras.

Förutsättningar för att ett valfrihetssystem ska fungera är att det finns flera utförare att välja mellan, att medborgarna är informerade och gör aktiva val och att resursfördelningen är utformad så att den följer medborgarnas val. Att skapa en fungerande marknad är en nyckelutmaning för att få systemet att fungera. Det måste finnas långsiktighet, tydliga spelregler samt stabilitet i regelverk och ersättningsnivåer. För att attrahera och behålla utförare är det viktigt att minimera utförarnas risker.

I ett valfrihetssystem där kommunala tjänster utförs av företag eller andra organisationer ställs nya krav på styrning, kontroll och uppföljning av verksamheten. Politiken ställs inför nya utmaningar. Enligt lag är kommunen ansvarig för kvalitet oavsett vem som utför verksamheten. Med valfrihetssystem får politiken en tydligare roll som beställare, kontrollant och garant för kvalitet.

I intervjuerna framkom att valfrihetssystem har ställt politiken inför nya krav på styrning och uppföljning av verksamheter. Det har bidragit till att politiken agerar på mer strategisk nivå. För att tydliggöra roller och ansvar har många kommuner infört en beställar- utförarorganisation. Politikerna har inte upplevt någon större konflikt mellan de olika rollerna som partiföreträdare, beställare, medborgarföreträdare och utförare. De flesta upplever att införandet har lett till ökad kvalitet i verksamheten för både externa utförare och för egenregin. Utmaningar som de upplevt i samband med införandet av valfrihet har varit möjliga att lösa.

DE INTERVJUADE POLITIKERNA ÄR

Acko Ankarberg, Jönköping; Carina Blank, Gävle; Christian Gustavsson, Landstinget i Östergötland; Daniel Dronjak - Nordqvist, Huddinge; Elisabeth Unell Västerås; Erik Langby, Nacka; Gert-Inge Andersson, Västra Götalandsregionen; Harald Hjalmarsson, Västervik; Jan Holmberg, Upplands Väsby; Katarina Nyberg - Finn, Östersund; Kjell Jansson, Norrtälje; Mats Eriksson, Landstinget i Halland; Michael Sandin, Staffanstorp samt Gunnar Hedberg, Uppsala.

I de kommande avsnitten belyser vi de fem områden som många av de intervjuade lyft fram som viktiga och där man upplevt olika typer av utmaningar vid införande av valfrihetssystem.

Viktiga områden:

- › Roller och uppdrag
- › Omställning och förankring
- › Styrning och resursfördelning
- › Egenregin
- › Uppföljning och kontroll

Utmaningar vid införande av valfrihetssystem

Roller och uppdrag

De intervjuade politikerna upplever överlag att det i ett valfrihetssystem blir viktigare att skilja på rollerna som beställare och utförare:

- › I rollen som beställare är uppdraget att identifiera medborgarnas behov, prioritera vad som ska beställas, säkerställa att verksamheter finns, godkända leverantörer, ersättningsfrågor och kvalitetssäkring.
- › I rollen som utförare är uppdraget att ansvara för att egenregin utför uppdraget i enlighet med beställningen. I denna roll har de även ett arbetsgivaransvar. Bland de intervjuade har införandet av valfrihetssystem inneburit ökat fokus på de olika rollerna. Som ledande politiker hamnar man ofta i båda rollerna, att både vara beställare och utförare.

”Om vi backar 20 år var det många politiker som fokuserade på att detaljstyra den egna verksamheten. Vissa politiker är kvar där. Men vi politiker har inte den rollen idag. Valfrihetssystemet tvingar oss att styra via mål och uppdragsbeskrivningar.”

”Nu är rollerna mer tydliga och jag måste fråga mig hela tiden vilken hatt jag har på mig. När jag exempelvis besöker ett äldreboende är jag då ägare, en nyfiken partipolitiker eller en medborgarföreträdare? Om jag samtidigt är personalföreträdare vid ett besök måste jag även se till personalens intressen. Det är mycket nyttigt att hela tiden vara medveten om vilken hatt man tar på sig.”

De intervjuade menar att den politiska laddningen i frågan om privat – offentlig drift har minskat. De ser istället mer praktiskt på denna fråga och fokuserar bästa möjliga effektivitet och kvalitet ur ett medborgarperspektiv. Valfrihetssystem har lett till ökad medvetenhet om rollen som medborgarföreträdare.

”Min roll som kommunstyrelsens ordförande är att driva den opinion som invånarna tycker är viktig. Idag företräder jag medborgarna inte partiet. Jag vill inte erbjuda alternativ som är ideologiskt betingade utan som efterfrågas av invånarna. Att införa valfrihet har stärkt mitt underifrånperspektiv. Jag är i första hand medborgareföreträdare - inte partiföreträdare eller arbetsgivare. Tidigare hade mitt parti ett förenklat synsätt och såg privat verksamhet som lösningen på alla problem. Visst ska det finnas privat verksamhet. Det fungerar som en vitamininjektion. Men det finns ingen automatik i att privat är bättre. Som partipolitiker har jag nu en mer pragmatisk inställning. Vi fokuserar på resultatet – oberoende av utförare.”

”Vi införde LOV för vi ville äga initiativet och styra från början. Annars fanns en risk att styrningen skulle komma från regeringen. Samtliga partier var överrens om att införa valfrihet för servicetjänster inom hemtjänsten. Vår första tanke var att inför LOV även inom omsorgen. Men där har vi idag så framgångrika team och vi såg en risk att valfrihet skulle äventyra detta arbete. Om vi splittrar verksamheten på flera mindre företag kanske de inte kan hålla samma breda kompetens som våra team. Vi vill införa valfrihet även inom omsorgen om vi kan hitta en bra lösning på detta dilemma.”

I många av de aktuella kommunerna har man idag en tydligare uppdelning mellan beställning och produktion:

- › En utmaning för politikerna blir att göra bra beställningar. De intervjuade anser att en tydligare beställarroll gör att uppdraget upplevs lättare.
- › En annan utmaning som några framhåller är omställningen från att lång tradition av offentligt driven verksamhet till att släppa in privata aktörer.

”Det är mer tydligt idag vilka krav vi ska ställa på verksamheten. Jag har nu större kunskap om medborgarnas behov och förväntningar. Men det är även mitt ansvar att stå till svars för de krav vi inte ställt. Systemet gör att det blir en tydligare rågång mellan politiker och utförare. Det blir en ökad tydlighet mot verksamheten.”

”Vi försökte tidigt att dela på rollerna genom att införa beställar- och utförarfunktioner. Det ledde till att nämnden inte vågade upphandla. De var rädda för att få övertalighet i kommunen om egenregin skulle förlora en upphandling. Nu har jag medborgarhatten på i första hand och det viktigaste är att invånarna får bra service och tjänster.”

”Med den inriktning mitt parti står för är det inget dilemma att i första hand företräda medborgarna. Jag är vald utifrån detta. Men det har kommit starka reaktioner från facket. De har reagerat på att jag inte ställt personalen och egenregin i första rummet.”

”Detta system gör rollerna tydligare för oss politiker men även för andra. Det har varit nyttigt att få renodla rollerna. Vi har nu en mer strikt uppdelning mellan politiker och tjänstemän. Vi politiker ska inte kladda i detaljer. Det finns kommuner där politikerna styr på denna nivå för de är rädda att tappa makten. Jag upplever däremot att kontrollen är bättre med detta system. Vi är nu riggade för snabba förändringar och vi politiker kan nu ägna oss mer åt övergripande frågor.”

Omställning och förankring

Politikerna berättar hur införandet av valfrihetssystem ställt nya krav på den interna organisationen. Omställningen har ofta föregåtts av mer eller mindre ambitiösa förändringsprocesser:

- › Förändringsarbetet kan exempelvis handla om att förändra attityder, beteenden, rutiner, organisation, roller, ansvar.
- › Det är en stor förändring som behöver diskuteras och penetreras, även ideologiskt, för att alla ska vara med på tåget. Några medger att de försummat detta arbete i iveren att införa valfrihet.

”Vi har haft externa utförare sedan 90-talet. Vi tog den politiska diskussionen inom partiet redan då. Införandet av LOV blev därför inte så dramatiskt. Vi har på ett tidigt stadium informerat, förankrat och fått stöd för detta inom partiet. Om man har en kontinuerlig dialog blir det inget problem vid beslut”.

”När vi var i opposition var det lättare att vilja förändra. Nu när vi är i majoritet upplever vi att det finns en rädsla internt till förändring och frågan har väckt debatt. Som politiker måste man våga driva igenom besluten även när det blåser. Vi har upplevt att även små motståndsgupper kan vara ett starkt motstånd. Det gäller att ha samsyn över partigränserna. Om vi politiker ändrar oss ofta leder det till att tjänstemännen varken kan eller vill genomföra besluten.”

”Vi hade lång förberedelsestid och gjorde ett ordentligt förankringsarbete med fackliga organisationer och arbetsgivarorganisation både lokalt och regionalt samt med politiker och medarbetare. Vi bestämde oss för en fullständig transparens i processen och att vi skulle svara på alla frågor som dök upp. Efter en lång förankringsprocess fick vi en politisk överrenskommelse över blockgränsen. Vi förväntade oss en utdragen process men oppositionen stod bakom idén att införa valfrihet. Från facket var reaktionen försiktigt positiv. Det största motståndet mötte vi bland tjänstemännen och i egenregin. Men nu har det vänt och de är med på tåget.”

”Vi har redan en stor andel av verksamheten på entreprenad. Exempelvis särskilda boenden och hemtjänst. När vi införde dessa entreprenader var det samma diskussion om privatisering som vi haft nu. Det finns en politisk konflikt där vi ser olika på LOV - reformen. Om man kan hantera detta utifrån brukare, medarbetaren och företagen samt tar ansvar för ekonomin är det inga problem att införa valfrihet. Jag ser inte att det blir några stora skillnader för egenregin om vi har upphandlad verksamhet via LOU eller LOV.

De flesta har insett att valfrihetssystem kräver ökad tydlighet när det gäller roller och ansvar. Det kan innebära att man genomför en omorganisation. Ett sätt att tydliggöra roller och ansvar har för många varit att dela in verksamheten i beställar- utförarorganisation. Även på den politiska nivån har man i



vissa kommuner delat upp ansvarsområden med nämnder eller styrelser som ansvarar för beställning av tjänster respektive ansvar för utföranden via egenregin. För styrelsen kan det innebära att man har båda uppdragen.

”Jag tror det är bra att röra om i grytan. När vi ville införa en beställare – utförarmodell ledde det till en stor intern konflikt. När ett systemskifte väl är på plats handlar diskussionen om praktiska saker som exempelvis ersättningsnivåer. Utmaningen ligger i att baxa igenom beslutet och att våga ta diskussionen med personalen. Vi politiker måste våga möta deras rädsla inför risken att mista jobbet.”

”Vi måste omorganisera oss till beställare – utförarorganisation och anpassa vår kostym och våra funktioner. Exempelvis när friskolor etableras måste vi fundera över hur det påverkar den kommunala egenregin. Fyller friskolorna vårt utbyggnadsbehov eller måste vi utöka den kommunala verksamheten? Det är svårt att anpassa skolans kostym eftersom lokalerna är så kostsamma. Det är betydligt enklare med hemtjänsten. När vår kostym minskar får vi ett minskat direkt ansvar och ett större indirekt ansvar och det leder till att vi måste bli bättre på att följa upp verksamheten.”

Styrning och resursfördelning

En övervägande del av politikerna anser att de blivit mer delaktiga i att fastställa spelplanen med mål, regelverk, uppdragsbeskrivningar och kvalitetsindikatorer, som exempelvis i regelbok och förfrågningsunderlag. I dessa dokument fastställer de ett ramverk som ger relativ stor frihet för utförarna. Ändå känner många av de intervjuade att de är mer insatta i detaljer och kan verksamheten bättre:

- Mål och krav framhålls som viktiga styrinstrument men många inser att de är en utmaning att styra mot höjd kvalitet i verksamheten.

”Det har funnits ett synsätt inom offentlig verksamhet att ökade resurser ger högre kvalitet. Om man som politiker vill höja kvaliteten i en verksamhet måste man då öka resursanslagen? Eller kan det ske en kvalitetshöjning utan ökade resurser? Kan vi mäta kvalitet utifrån resultat?”

”Som politiker måste vi vara neutrala och formulera uppdraget så att det fungerar lika bra för privata företag som för egenregin. Vi måste lära oss att styra via uppdragsbeskrivning och regelböcker. Det ett annorlunda och ett långsammare sätt att förändra verksamheten. Om vi vill erbjuda valfrihet måste det vara genomtänkt så att det fungerar för alla.”

”Det är lättare att vara politiker i ett valfrihetssystem. När all verksamhet var i egenregi blev alla problem våra. Nu har vi olika utförare och kan hänvisa dit om någon inte är nöjd. Utföraren har ansvar för kvalitet och att ekonomin går ihop. Förut skulle jag som politiker fixa detta. Samtidigt är det ett problem att avståndet mellan mig som politiker och de som utför vården har ökat.”

”Det finns en tydlig förändring i mitt uppdrag nämligen att vi är till för medborgarna och inte för de anställda eller för oss politiker. Vi skapar strukturer och förutsättningar för verksamheten. Men vi måste inte utföra allt i egenregi. Det är bra med egenregi eftersom det ger kunskap om hur det fungerar och vi får egen erfarenhet. Detaljstyrningen och verksamhetsfrågor har försvunnit och vi ägnar oss mer åt kontroll och vilka frågor som ska kontrolleras. Systemet är ett stöd för oss politiker att ägna oss åt rätt saker för medborgarnas räkning.”

Begränsad kontroll

Alla politikerna menar att med valfrihetssystem är det medborgarna som styr genom aktiva val. Några upplever ändå att det kan vara en politisk utmaning att överlämna en del av makten till någon annan.

”Med LOV styr vi i kravspecifikationen. När ett företag väl är certifierade styr vi inte längre. Då styr brukarna genom att välja och välja bort.”

”Som beställare har vi nu ett större ansvar att säkerställa kvaliteten i och med vår beställning. Vi har ju inte samma insyn i en privat verksamhet som i egenregin.”

Sanktioner

Hur agerar man om utförarna inte lever upp till fastställda mål och krav? Det som är mest vanligt är en sanktionstrappa som börjar med varningar. Nästa steg kan vara någon form av ekonomiska sanktioner. Ytterst kan det innebära att utföraren mister sitt uppdrag:

- › En utmaning med sanktioner kan vara hanteringen av egenregin.

”Om någon verksamhet inte sköter sitt uppdrag måste man ta till åtgärder. Det kan bli aktuellt med avauktorisering om en utförare inte lever upp till våra krav. Vi hade till exempel ett företag som hade för dåliga anställningsvillkor för sina anställda. Kommunen ställde tydliga frågor kring detta och det slutade med att företaget lade ner sin verksamhet. Men om en offentligt driven verksamhet inte klarar kraven. Vad gör vi då? Tror vi att de kan åtgärda problemen och är åtgärderna rimliga? Kan de genomföra den förändring som krävs? Vi hade ett exempel med ett särskilt boende som inte fungerade. Där bytte vi ut all personal.”

”I vår kommun gör vi ingen skillnad på privata utförare och egenregin. Om vår egen verksamhet går med underskott i flera år läggs verksamheten ner.”

Graden av valfrihet

En av politikerna tar upp dilemmat att de fria valen som kan påverka utbudet på ett inte önskvärt sätt. Ett exempel är när utförarna har möjlighet att välja inom vilket geografiskt område de vill verka. I regel väljer de att etablera sig i centralorten med stort kundunderlag medan de boende i ytterområden kan bli utan möjlighet att välja utförare. Men graden av frihet gäller även brukarnas möjlighet att välja mer än bara utförare.

”Om många invånare från en mindre ort arbetar i en större centralort kanske de väljer att lista sig på en vårdcentral i centrum. Det kan innebära att underlaget för en vårdcentral i glesbygden blir för litet och att den slår igen. De äldre och handikappade på den lilla orten får sämre service och definitivt ingen valfrihet. Den enes fria val påverkar andras möjlighet att välja. Det finns en begränsning i marknadens möjligheter att fördela varor och tjänster och ta tillvara det allmännas intresse. Samtidigt tycker jag att företagen fritt ska få välja upptagningsområde. Vi försöker styra med högre ersättning för glesbygd men än har ingen nappat. Som politiker måste vi hela tiden ha allmänhetens intresse för våra ögon. Risken blir annars att den enes frihet blir den andres ofrihet.”

”Med ett valfrihetssystem får brukarna mer att säga till om. Vi diskuterar om brukarna ska få större inflytande och själv bestämma innehållet av tjänsten och även välja person – inte bara företag. Om dessa två delar är viktigast för oss politiker ökar vi ambitionsnivån i samband med införandet av LOV. Om det blir vårt löfte till medborgarna så kommer det att påverka ekonomin för kommunen.”

Konkurrensneutralitet

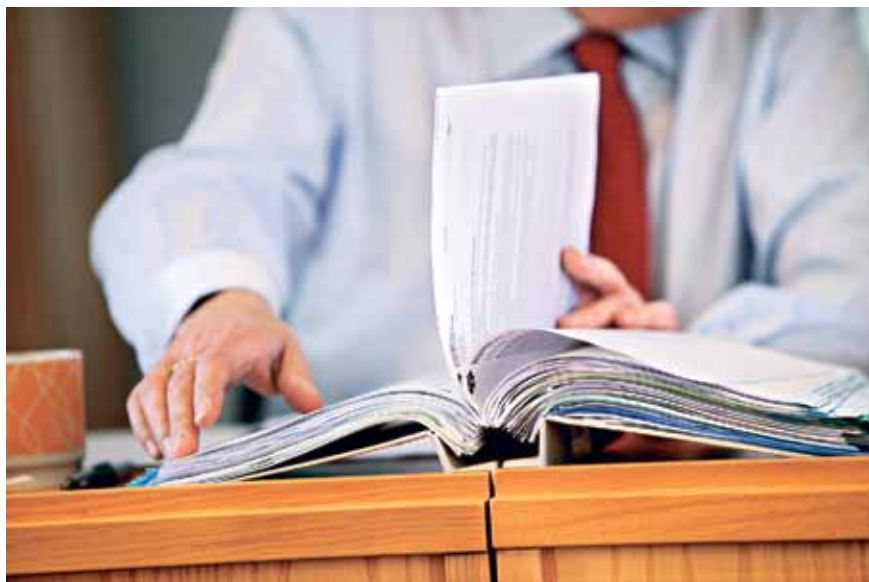
Enligt LOV ska kommunen hantera privata aktörer och egenregin konkurrensneutralt. Det är en utmaning för både politiker och tjänstemän att hålla isär rollerna som beställare och utförare.

De privata aktörerna är ibland rädda att kommunen favoriserar egenregin. Det kan också bli så att egenregin missgynnas och det finns begränsningar i vilka krav man kan ställa på de privata utförarna.

”Enda skillnaden är beslut om heltid som vi har i kommunen men som vi inte kan kräva av de privata utförarna. Det skulle ju också vara svårt för små företag. Men om vi inte har samma krav på alla utförare är det inte konkurrensneutralt.”

”Det ska vara samma krav på egenregi som för företagen. Men det finns vissa stödfunktioner kvar som egenregi får ta del av. Det finns en gammal relation och det är svårt klippa navelsträngen. Vi är en svagare förhandlare gentemot egenregi än med privata utförare och skilsmässan är inte helt klar. Om vi har svårt att hålla isär rollerna som beställare och utförare kan egenregi bli gynnade.”

”I ersättningen för lokaler finns en farhåga från de privata företagen att vi subventionerar egenregi. Och egenregi känner sig förfördelade när de inte fritt kan välja leverantörer. Exempelvis anser egenregi att kommunens IT- stöd fördyrar deras verksamhet. Ett sätt att hantera detta är att hela tiden vara transparenta.”



- Hur ska ickevals alternativet hanteras vid införande av valfrihetssystem? Å ena sidan vill politikerna ge de privata företagen en bra start med ett tillräckligt stort antal kunder. Å andra sidan ser de problem förknippade med att alla invånare skulle tvingas välja vårdcentral eller hemtjänstföretag.
- Många har valt att lösa detta genom att de som inte aktivt väljer utförare blir passivt listade i kommunens egenregi.

”De som inte valde vårdcentral fick vara kvar där de redan var listade. Om alla hade tvingats välja skulle det bli rörigt för medborgarna. Effekten blev att de nystartade vårdcentralerna fick en hög tröskel eftersom de fick få patienter från start. Men vi ville inte ha hela havet stormar och valde en lugn övergång utifrån patienternas perspektiv.”

”Vi valde kallstart det vill säga att de som inte valde utförare var kvar i kommunens egenregi. Det blev en tuff start för de nya utförarna. LOV-införandet ledde till få nya aktörer och att medborgarna inte gjorde aktiva val. De var oerfarna väljare och vi var okunniga upphandlare.”

”När vi införde valfrihet för funktionshindrade upphandlade vi ickevalsalternativet eftersom egenregin vägrade att ta emot dessa personer till den fastställda ersättningsnivån.”

Egenregin

Införande av valfrihetssystem ger nya spelregler för egenregin. Förändringen innebär både utmaningar och möjligheter för den högsta politiska ledningen:

- Många har fått en effektivare styrning av egenregin och bättre kontroll av kvalitet och ekonomi.
- Förhoppningar om att valfrihetssystemen skulle bidra till utveckling, även av egenregin, har i många fall infriats men inte alltid.

”När vi som politiker vill uppnå en ökad effektivitet i egenregin kan reell konkurrens vara ett kraftfullt sätt att styra i den riktningen”.

”När vi för första gången upphandlade ett äldreboende förlorade kommunens egenregi. Deras reaktion var att det måste ha uppstått ett fel. När de förlorade en upphandling för andra gången insåg de att det krävdes en uppräckning. Därefter har egenregin vunnit flera upphandlingar.”

”Det politiska uppdraget är att utveckla verksamheten mot de mål vi har satt upp och se till att vi får den utveckling vi vill ha på tjänsterna. För utvecklingen av egenregin har vi förlitat oss på nämnderna. Men Utbildningsnämnden har inte matchat våra mål. Vi har satt speciella och tydliga mål men de har inte lyckats nå målen. Friskolorna har lyckats höja resultaten men det har inte egenregin. Det är ett stort bekymmer. Vi har nu ny politisk ledning för skolan och den kommande mandatperioden står skolan i fokus.”

Alla är medvetna om att valfrihetssystem innebär fler arbetsgivare att välja mellan och att det blir konkurrens om personalen. Många kommuner står även inför stora pensionsavgångar:

- En utmaning för kommunerna att vara attraktiva arbetsgivare.
- På en konkurrensutsatt arbetsmarknad kan det bli svårare att rekrytera kompetent personal.

”För oss som politiker uppstår en konflikt. Samtidigt som vi ska stimulera till en bredare marknad med fler arbetsgivare måste vi som utförare se till att ha den bästa personalen. Vi måste skapa förutsättningar för egenregin att bli en attraktiv arbetsgivare som medarbetarna väljer. För att vara en attraktiv arbetsgivare måste vi vara lyhörda och erbjuda det personalen vill ha, bra fortbildning, ansvar och befogenheter.”

Många av de intervjuade tycker att det är en utmaning att stötta egenregin att bli mer konkurrenskraftig:

- › Valfrihetssystem leder till nya krav på verksamhet och ledning. I en monopolsituation finns risk att man fokuserar mer på personal än på kunder. En utmaning blir då att få egenregin att bli mer marknadsanpassad.

”Privata aktörer har intern uppbackning kring marknadsföring och ledarskap. Det blir en utmaning för oss hur vi ska stötta egenregin i detta. Det är en helt ny dimension och ett eftersatt område. Som ledamot i fullmäktige är jag ansvarig för helheten vilket även innebär egenregin.”

”Verksamheterna var duktiga rent professionellt men inte när det gällde marknadsföring. De har en resa kvar att göra men vi måste ge dem förutsättningar att lyckas. Vi måste ge egenregin större frihet att utforma verksamheten. Idag har vi för många led med otydlighet i ansvar och befogenhet. Den politiska viljan är att beslutanderätten ska vara så långt ner i organisationen som möjligt. För att lyckas med decentralisering måste vi bryta en kultur som funnits länge. Den politiska viljan är tydlig men tjänstemannaorganisationen har en resa kvar att göra.”

I några kommuner har egenregin inte klarat att få ekonomin att gå ihop medan de privata utförarna både klarat uppdragets kvalitetskrav och kunnat göra vinst. Det är en politisk utmaning att hantera denna situation:

- › För politikerna uppstår ett dilemma om verksamheten trots olika åtgärder inte klarar kvalitetskraven eller ekonomin. Är då politiken beredd att lägga ner verksamheten? Eller håller de verksamheten under armarna?

”Vi tar alla underskott inom koncernen. Vi hanterar underskott precis som i det privata näringslivet.”

”För några år sedan minskade antalet barn i den kommunala förskolan och ökade i de privata förskolorna. Det blev ett överutbud och vi stängde en förskola i egenregi. Att vi fick lägga ner egenregin var inget problem. Jag är arbetsgivare med ett medborgarperspektiv.”

”Nu är det samma krav som gäller för alla utförare. Det blir en större tydlighet gentemot den egna verksamheten. Det som skiljer är att egenregin inte får betala vite. Men det är uppenbart att vi måste förbättra den ekonomiska styrningen, särskilt gentemot egenregin. Det är en utmaning hur vi ska lösa detta. Däremot har vi avvecklat chefer som inte fungerat i och med att vi införde valfrihetssystem.”

”Med externa utförare kan man vara mer hårdhänt än med egen regin. Det är lättare att dra in auktorisationen för externa utförare än för den egna verksamheten.”

Uppföljning och kontroll

Alla intervjuade politiker är överrens om att det är viktigt med efterkontroll och uppföljning av att utförarna uppfyller de krav och den kvalitet som politiken fastställt:

- › En utmaning är att kontrollera kvaliteten på ett balanserat sätt utan att begränsa utförarna alltför mycket.
- › De flesta menar att valfrihetssystem har medfört bättre uppföljning och vassare kontroll av kvalitet och ekonomi.

”Vi har haft valfrihet inom skola och förskola i många år. Nu har vi även infört LOV inom hemtjänsten. I och med valfrihetssystem har vi politiker mindre möjlighet att direktstyra på detaljnivå. Ju fler privata aktörer vi har desto viktigare blir det att vi ängar tid och kraft till att säkerställa god kvalitet. Som kommunstyrelsens ordförande ansvarar jag för att vi har en bra verksamhet och att vi har system för att följa upp och granska den. Som ägare måste vi säkerställa kvaliteten. Vi har nu ett större ansvar att mäta, följa upp och fokusera på resultat. Utmaningen ligger i att säkerställa ett system för uppföljning.”

I många kommuner redovisas resultatet av uppföljningen först till ansvarig nämnd eller motsvarande. Nämnderna rapporterar till högsta politiska ledningen några gånger per år ofta kopplat till kvartalsredovisningar. Redovisningen kan ske både muntligt och skriftligt. Uppföljningen kan även ske i dialog mellan politiker och utförare.

”Vi har möten och träffar med utförarna. Både politiker och tjänstemän är med på dessa möten.”

”Utförare med dåliga resultat får komma till nämnden och beskriva hur de ska åtgärda detta. De ska redovisa en åtgärdsplan som vi politiker kan ta del av och följa upp. Även goda exempel kan få komma och informera oss politiker.”



Att tänka på

1. Förankring

Införande av valfrihetssystem berör många personer och intressenter. Förankringen kan vara en utmaning som tar tid och som kräver engagemang. Dialog kring frågor, farhågor och invändningar i ett tidigt skede minskar risken för obehagliga överraskningar och motstånd längre fram i processen. Ta del av andra kommuners erfarenheter. Informera, förankra och var i dialog med till exempel politiker både i majoritet och i opposition, medarbetare på alla nivåer, fackliga företrädare, arbetsgivarorganisationer, företag, medborgare, brukare, kunder etc. Sträva efter att fatta beslut om valfrihetssystem med bred politisk förankring över blockgränserna. Det ger signal om långsiktighet och stabilitet till utförare, kunder, brukare, elever, patienter, medarbetare och övriga intressenter.

2. Att organisera för valfrihet

Valfrihetssystem kommer att ställa krav på ny organisation för både politiker och tjänstemän. Ni kan behöva separera och tydliggöra de nya rollerna som beställare, utförare och ägare. Det är viktigt att veta vilken roll man har i olika situationer. Som ledande politiker får ni en tydligare strategisk funktion och kan fokusera på övergripande samhällsutveckling.

3. Att säkerställa styrning

Valfrihetssystem styrs med mätbara mål, kvalitetsindikatorer och ersättningsssystem. Styrningen ska säkerställa fastställd kvalitet till fastställt pris. Kraven ska vara konkurrensneutrala och fungera såväl för egenregin som för stora privata koncerner och små företag. Tänk på att det tar längre tid att förändra via kravbok och uppdragsbeskrivning än att vid direkt verksamhetsstyrning. En kontinuerlig dialog med egenregin och de externa utförarna ger underlag för eventuell revidering av kravbok och förfrågningsunderlag. Valfrihet innebär att politikerna släpper en del av makten och styrningen till medborgarna och till utförarna.

4. Att säkerställa kontroll och uppföljning

Kontrollera att alla utförare levererar det de ska enligt era krav, såväl egenregi som externa utförare. Krav och mål ska gå att följa upp och utvärdera. Vilka sanktioner ska finnas för utförare som inte uppfyller kraven? Agera konkurrensneutralt och behandla egenregin och externa utförare likvärdigt. Hur ska ni hantera egenregin om den inte klarar kvalitetskraven eller går med underskott?

5. Att stärka egenregin

Ge egenregin möjlighet att bli konkurrenskraftig. Det är en omfattande resa att bli kundorienterad. Balansera ansvar och befogenhet. Egenregin behöver frihet under ansvar. Ledarskapet kan vara avgörande. Satsa på bra ledare och se till att de får utvecklas. Egenregin måste kunna attrahera bra medarbetare i konkurrens med privata utförare.

6. Att kommunicera internt och externt

Informera medborgarna att de kan välja, hur de ska välja och vad som händer om de inte väljer. De behöver enkel, tillförlitlig och överskådlig information för att kunna jämföra och utvärdera utförare. Var tydlig och transparent med allt – särskilt hur ni hanterar egenregin. Fortsätt ha en kontinuerlig dialog med egenregin och företagen även efter start. Ni får ett ömsesidigt utbyte och systemet kan lättare förfinas. Strukturera även den interna rapporteringen. Säkerställ att ni politiker får regelbunden och relevant information. Se till att ni inte bara blir informerade när det uppstått problem utan också får ta del av de goda exemplen!



Utmaningar för det politiska ledarskapet

Vid införande av valfrihetssystem

Vi belyser fem områden som 14 toppolitiker lyfter som viktiga och där man har upplevt utmaningar vid införandet av valfrihetssystem:

- › Roller och uppdrag
- › Omställning och förankring
- › Styrning och resursfördelning
- › Egenregin
- › Uppföljning och kontroll

Skriften baseras på intervjuer med ledande politiker i kommuner, landsting och regioner. Ett införande av valfrihetssystem medför ofta stora förändringar i styrningen av kommunen, landstinget eller regionen. Den stora skillnaden är att man går från en styrning med direktiv, anslagsfinansiering och direkta uppdrag till förvaltningen, till en mer indirekt styrning med kvalitetskrav, prestationsersättning, uppföljning och dialog som instrument för styrningen. Det framkom även att implementeringen ofta har föregåtts av mer eller mindre ambitiösa förändringsprocesser. Att införa valfrihetssystem har för de intervjuade politikerna lett till en ökad medvetenhet om de olika politiska rollerna och ökat fokus på medborgarna.

