NORKOM -17 XXVI

Valfriheten inom social- och hälsovården. Myndigheters syn på valfrihetens inverkan i Finland och Sverige ur olika strategiska synvinklar

Mats Brandt
Politices licentiat, doktorand Vasa universitet, social- och hälsovårdsadministration

Innehåll

ABSTRACT 1

1. Introduktion 2

2. Metod och material 2

3. Resultat 3

4. Diskussion 9

Källförteckning 12

Bilaga 1 Sammanställning av analys och resultat för variablerna i enkäten 14

Bilaga 2 Sammanställning av klusteranalysens resultat och tolkning 20

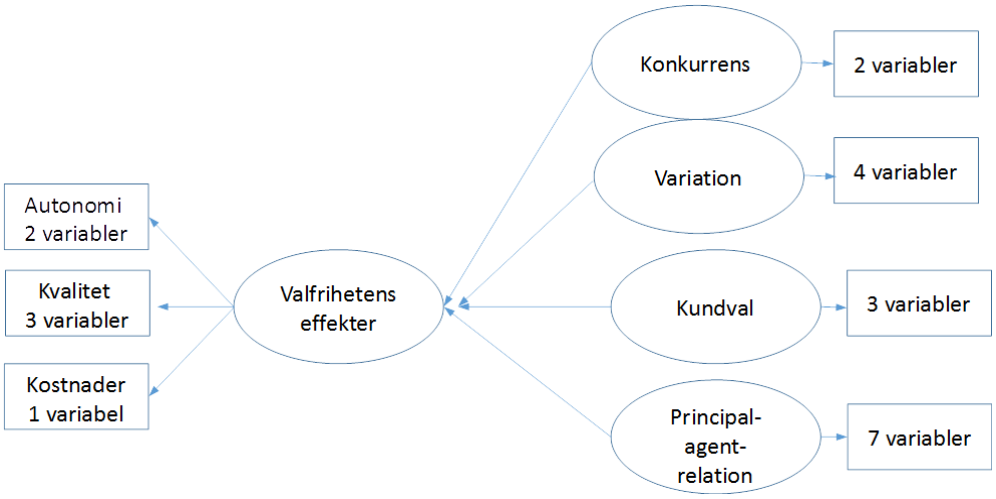
ABSTRACT

Uppsatsen är baserad på en doktorsavhandling under arbete och som fokuserar på valfriheten inom social- och hälsovården. De preliminära resultaten bygger huvudsakligen på en elektronisk enkät som genomfördes under våren 2017. Enkäten riktades till ledande tjänstemän vid myndigheter i Finland och Sverige som ansvarar för social- och hälsovården och för vårdval, lagen om valfrihet eller servicesedlar.

Resultaten ger stöd för forskningshypoteserna att valfrihetsmodellerna, rätt utformade, stärker servicebrukarens självbestämmande, höjer på kvaliteten och är neutral, eller rentav litet positiv, vad gäller kostnadsutvecklingen. Det finns inga större skillnader i synen på nyttan med valfriheten mellan myndigheterna i Finland och Sverige. Undersökningen visar istället att myndigheterna i Finland och Sverige har olika syn på betydelsen av marknad, konkurrens och variation i serviceutbudet, kundvalets förutsättningar samt betydelsen av en fungerande principal-agentrelation. Det finns också skillnader som beror på andra underliggande faktorer. Bland respondenterna identifieras nämligen tre kluster som alla har olika karaktär: en utmanande flerproducentmiljö som ställer krav på planerings- och förenhetligande strategier; ett kluster som medför ett kompletterande och varierande utbud som möjliggör profileringsstrategier; samt en grupp som har en lågprofilstrategi vad gäller valfriheten. Betydelsen av vilken typ av kluster man tillhör visar sig oftare ha betydelse än vilket land man verkar i då man ser till statistiskt signifikanta skillnader i svaren.

1. Introduktion

Uppsatsen bygger på ett pågående avhandlingsarbete vid Vasa universitet. Målet med avhandlingen är att undersöka hurdan valfriheten är inom social- och hälsovården. Den fokuserar också på vilka effekter som införandet av valfriheten har på kommuner, samkommuner eller landsting ur olika strategiska synvinklar. Då nya serviceproducenter etablerar sig medför det en förändring i myndigheternas verksamhetsmiljö och det betyder också att myndigheternas strategiska förutsättningar förändras. Införandet av valfrihetssystem enligt en pengar följer kunden -modell påverkar också myndigheternas egen verksamhet.



Figur. Valfrihetsmodellen

Utgångspunkten tas i Le Grand (2007) som definierat en valfrihetsmodell utgående från fungerande marknader, i termer av variation i utbudet och graden av konkurrens, samt förutsättningar för kundval. Valfriheten främjar servicebrukarens självbestämmande och autonomi och modellen leder till att utförarna konkurrerar om servicebrukare med avseende på kvalitet. Modellen har ingen tydlig prediktion för kostnadsutvecklingen, eftersom utförarna konkurrerar med kvalitet snarare än priser. Dessutom betonas principal-agentrelationen mellan beställare och utförare. För att tolka olika strategiska synvinklar används en analysram som bygger på Mintzberg (1994) och Mintzberg med flera (2009), med 5 P:n: Perspective, Planning, Pattern, Position och Ploy.

2. Metod och material

Den teoretiska modellen bygger främst på Le Grand (2007). Den empiriska delen baseras på en elektronisk enkätundersökning som genomfördes våren 2017. Enkäten sändes åt alla kommuner (N=290, varav ca 160 har lagen om valfrihet i bruk) och landsting (N=20) i Sverige och åt de kommuner i Finland som har tagit i bruk ser-

vicesedlar (N=120). Enkäten sändes åt myndigheternas registratur med uppmaningen att sända vidare åt ledande tjänstemän, främst inom social- och hälsovården. I Finland ligger fokus på kommuner och samkommuner som har servicesedlar i användning. I Sverige ingår landsting med vårdval och kommuner som tillämpar lagen om valfrihet. Svaren är anonyma och samma myndighet har kunnat svara flera gånger på enkäten. Totalt inkom 218 svar, varav 40 meddelade att de inte hade valfriheten i bruk och som därför uteslutits ur enkätanalysen. Kvar återstår 178 respondenter, vilket kan ses i förhållande till att omkring 400 myndigheter mottagit enkäten av vilka omkring 300 är sådana som har någon form av valfrihetssystem ibruk..

Den elektroniska enkäten bestod huvudsakligen av 51 olika påståenden som kunde besvaras enligt en Likertskala 1–5 och ett sjätte *vet inte* –alternativ, som i analysen omkodats till det neutrala alternativet 3. För genomförandet av regressionsanalys konstrueras 5 nya medelvärdesvariabler utgående från de 22 variablerna (påståendena) i valfrihetsmodellen. Medelvärdesvariablernas interna konsistens testades med Cronbach's alfa. Analysen och de ingående variablerna i enkäten finns sammanställda i bilaga 1. En klusteranalys (K-Means kluster-metoden) genomförs för de påståenden som ingick i de oberoende medelvärdesvariablerna för att identifiera underliggande kluster av respondenter. Klusteranalysen ges en tolkning utgående från en egen strategi-analysram och den är sammanfattad i bilaga 2. Skillnader mellan kommuner och samkommuner i Finland och kommuner och landsting i Sverige samt skillnader mellan kluster testades med Kruskal-Wallis icke-parametriskt test.

3. Resultat

Analysen ger stöd för forskningshypoteserna att valfrihetsmodellerna, rätt utformade, stärker servicebrukarens självbestämmande, höjer på kvaliteten och är neutral, eller rentav litet positiv, vad gäller kostnadsutvecklingen. Det finns inga större skillnader i synen på nyttan med valfriheten mellan de olika myndigheterna i Finland och Sverige. Undersökningen visar även att de olika myndigheterna i Finland och Sverige har olika syn på betydelsen av marknad, konkurrens och variation i serviceutbudet, kundvalets förutsättningar samt betydelsen av en fungerande principal-agentrelation. Däremot påverkar klustertillhörigheten synen på valfrihetens effekter, där respondenter i kluster 2 tenderar att ha en mer positiv syn på valfriheten.

Kommuner och samkommuner i Finland ger generellt sett mera stöd åt påståenden om förekomsten av konkurrens och variation i serviceutbudet än svenska kommuner och landsting. I de svenska kommunerna ges mera stöd för påståenden om att servicebrukaren har tillräcklig information, att det är lätt att välja samt att byta och välja en ny utförare jämfört med de finländska kommunerna och samkommunerna. De svenska landstingen ger också höga poäng för servicebrukarens lätthet att byta och välja en ny leverantör. De finländska kommunerna och samkommunerna, återigen, ger mera stöd åt påståendena som berör behoven i principal-agentrelationen, avse-

ende bland annat svårigheter att planera, kontrollera och övervaka privata utförare, än de svenska kommunerna och landstingen.

Regressionsanalysen ger stöd för valfrihetsmodellen. Valfrihetens effekter (medelvärdesvariabeln skapad av 6 påståenden som mäter självbestämmande, kvalitet och kostnadsutveckling) prediceras av medelvärdesvariablerna variation, kundval och principal-agentrelationen. Modellen förklarade 36.7% (Adjusted R2 =.367) av valfrihetens effekter: F (4, 173) = 26,620, p = <.000. Värdet för modellens R^2 kan anses ganska högt.

Tabell. Regressionsanalysens resultat och variansanalys för valfrihetsmodellen

Model	Sum of squares	df	Mean Square	F	Sig.
1 Regression	26,179	4	6,545	26,620	0,000
Residual	42,533	173	0,246		
Total	68,712	177			

Beroende variabel: Valfrihetens effekter

Oberoende variabler: konstant, Principal-agent, Konkurrens, Variation, Kundval

Tabell. Regressionsanalysens resultat och modellsammanfattning för valfrihetsmodellen

Model	R	R^2	Adjusted R^2	Std. Error of the estimate	Durbin-Watson
1	0,617	0,381	0,367	0,49584	2,187

Oberoende variabler: Principal-agent, Konkurrens, Variation, Kundval

Beroende variable: Valfrihetens effekter

Tabell. Regressionsanalysens resultat och koefficienter för valfrihetsmodellen

	Unstandardized coefficients		Standardized coefficients	t	Sig.	Collinearity statistics	
	B	Std. error	Beta	t	Sig.	Tolerance	VIF
1 (Constant)	2,240	0,362		6,184	0,000		
Konkurrens	0,052	0,041	0,078	1,279	0,203	0,968	1,033
Variation	0,359	0,051	0,431	7,055	0,000	0,960	1,042
Kundval	0,165	0,051	0,236	3,219	0,002	0,668	1,498
Principal-agent	-0,136	0,054	-0,186	-2,530	0,012	0,661	1,514

Beroende variabel: Valfrihetens effekter

Multikollinearitetstesterna visar i båda fallen att variablerna som ingår är lämpliga för regressionsanalysen. Tolerance-värdet borde vara över 0,2 och VIF-värdena under 4 för att tyda på att variablerna inte korrelerar med varandra. I regressionsanalysen hade jag också tagit med dummyvariabler för de tillhörigheten i myndigheterna i Sverige och Finland. Den analysen rapporteras inte här av utrymmesskäl, eftersom dummyvariablerna inte blev statistiskt signifikanta.

Variabeln Konkurrens blir inte statistiskt signifikant i valfrihetsmodellen. Resultatet kan tolkas som att det är viktigare för valfrihetens effekter att det uppstår en variation i serviceutbudet än att det är en hög intensitet på konkurrensen. Variabeln Variation är den som starkast förklarar valfrihetens effekter med en standardiserad koefficient Beta om 0,431. En enhets ökning av Variation-variabeln ökar på valfrihetens effekter med 0,359, då man ser på den ostandardiserade koefficienten. Motsvarande koefficient för Kundval är 0,165 och för Principal-agent-relationen -0,136. Bättre förutsättningar för kundval, med en enhet, förstärker effekten av valfriheten, med 0,165. Om svårigheterna att planera, övervaka och kontrollera minskar, med en enhet, så ökar nyttan av valfriheten med 0,136.

Regressionsanalysen ger därför stöd för följande hypotesprövningar:

Tabell. Sammanfattning av hypotesprövningarna resultat

Hypotes	**Bekräftas Ja/bekräftas inte Nej samt kommentarer**
H0: Valfrihetens effekter har positiva effekter, särskilt:	Ja
H1: valfrihetsystemet leder till autonomi och självbestämmande för kunden	*Ja, enligt enkätsvar nedan*
H2: valfrihetssystemet leder till förbättrad kvalitet	*Ja, enligt enkätsvar nedan*
H3: valfrihetssystemet har en positiv eller neutral inverkan på kostnadsutvecklingen	*Delvis, enligt enkätsvar nedan*
H4: valfrihetens effekter främjas av en fungerande marknad och konkurrens	Ja. Om Konkurrens eller Variation ökar med en enhet, ökar Valfrihetens effekter med 0,052 enheter respektive 0,359 enheter. Variabeln Variation har den största inverkan på Valfrihetens effekter av variablerna i regressionsanalysen.
H5: valfrihetens effekter främjas av att kunden har förutsättningar att välja, särskilt med avseende på information	Ja. Om Kundval ökar med en enhet, ökar Valfrihetens effekter med 0,165 enheter.
H6: valfrihetssystemet främjas av en principal-agentrelation som ger rätt incitament för utföraren att agera i enlighet med beställarens intentioner	Ja. Om svårigheterna i principal-agentrelationen minskar med en enhet, ökar valfrihetens effekter med 0,136.

Med hjälp av klusteranalys identifieras tre kluster. Klusteranalysen ges sin tolkning på basis av en analysram för olika strategiska synvinklar enligt följande:

- Kluster 1 (N=71) innehåller dimensioner från valfrihetsmodellen som kan karaktäriseras som en utmanande flerproducentmiljö som ställer krav på planerings- och förenhetligande strategier. Det här är det största klustret av de tre medan de två följande är ungefär lika stora.

- Kluster 2 (N=54) innehåller dimensioner från valfrihetsmodellen som kan karaktäriseras medföra ett kompletterande och varierande utbud som möjliggör profileringsstrategier.

- Kluster 3 (N=53) innehåller ingen tydlig profil utan kan sägas utgöra en grupp med lågprofilstrategi kring valfriheten.

I regressionsanalysen gjordes också test för skillnader mellan klustren, men dummyvariablerna blev inte signifikanta och rapporteras därför inte här. Klusteranalysens sammanfattning finns i bilaga 2.

I tabellerna nedan redovisas enkätresultaten för ett urval variabler. De variabler som är utmärkta med fet stil har understöd > 50 % av respondenter som är delvis eller helt och hållet av samma åsikt. Dessutom anges det om det finns signifikanta skillnader mellan myndigheterna i de olika länderna eller mellan kluster. I tabellen anges statistiskt signifikanta skillnader där 1) finländska myndigheter, 2) svenska myndigheter, *) kluster 1 eller **) kluster 2 visar högre stöd för påståendet.

Tabell. Resultat för variabler som ansluter till valfrihetens effekter

Resultat **Valfrihetens dimensioner**	***Respondenter (i %) som anser att de är delvis eller helt och hållet av samma åsikt***
Valfrihetens effekter	**86,5 % anser att valfriheten gör att servicebrukarens självbestämmande ökar.****
	75,8 % anser att servicebrukarens ställning stärkts.**
	60,7 % anser att valfriheten gör att kvaliteten höjts.**
	55,6 % anser att kvaliteten på den egna verksamheten höjts. **
	52,8 % anser att kvaliteten på verksamheten i privat regi höjts.
	42,7 % anser att valfriheten gör att kostnaderna pressas. **

I tabellen ovan redovisas resultaten för de påståenden som ingår i medelvärdesvariabeln valfrihetens effekter. Fem av sex variabler får ett starkt stöd av respondenterna. Det finns inga signifikanta skillnader i synen på nyttan av valfriheten mellan myndigheter i Finland eller Sverige. Valfrihetens effekter får således starkt understöd för alla variabler utom en. Det finns däremot skillnad i synen på valfrihetens effekter mellan klustren. I kluster 2 ges högre stöd för påståendena om valfrihetens positiva effekter än i de två andra klustren.

Följande påståenden får stöd i enkätundersökningen som dominerande drag, med det menas att påståendena får högt stöd och att det inte finns statistiskt signifikanta skillnader mellan grupper och kluster, i valfrihetsmodellen:

- Valfriheten gör att servicebrukarens självbestämmande ökar
- Valfriheten gör att kvaliteten höjs
- Servicebrukarens ställning har stärkts
- Kvaliteten på den egna verksamheten har höjts
- Kvaliteten på verksamhet i privat regi har höjts
- Att förekomsten av privata utförare är ett betydelsefullt komplement till den egna regin
- De äldre i befolkningen använder mera tjänster än andra
- Servicebrukaren gör sitt val oftast på rekommendationer från andra än på basis av myndighetens eller serviceleverantörens egen information
- Vi (myndigheten) har ändrat våra konkreta arbetssätt i de egna verksamheterna

Enkätundersökningen gjordes så att det ingick kompletterande frågeställningar ur olika strategiska synvinklar, som grupperades i fem olika frågedelar. Enkätfrågorna utgjorde sammanlagt 51 olika påståenden. I enkätundersökningen framkommer därför också andra åsikter om sådant som berör inverkan av valfrihetens införande. I det följande avrapporteras enbart en del, medan alla frågeställningar i enkäten finns sammanfattade i bilaga 1. Jag har fokuserat på de aspekter i valfrihetsystemen som har att göra med konsekvenserna för jämlikheten, samt potentialen att lära sig av konkurrenterna.

Tabell. Resultat för ett urval variabler som ansluter till frågedelen *Perspective*

Sammanfattande resultat **Valfrihetens dimensioner**	***Respondenter (i %) som anser att de är delvis eller helt och hållet av samma åsikt***
Perspective	12,4 % anser att Jämlikheten mellan medborgarna har försämrats * 18,0 % anser att Individer med låg utbildning eller låga inkomster använder mera tjänster än andra 1* **56,8 % anser att De äldre i befolkningen använder mera tjänster än andra** 32,6 % anser att Kvinnor använder mera tjänster än andra 2

Bland dessa påståenden är De äldre i befolkningen använder mera tjänster än andra ett dominerande påstående som får ett understöd > 50 % av respondenterna som är delvis eller helt och hållet av samma åsikt. Det finns heller inga statistiskt signifikanta skillnader mellan grupper eller mellan kluster för det här påståendet. Påståendet om att Jämlikheten mellan medborgarna har försämrats får svar som pekar i en motsatt riktning, att respondenterna är helt eller delvis av annan åsikt eller varken av samma eller annan åsikt. Dessutom är en stor andel av respondenterna neutrala: det är hela 38,8 % som angett att man är varken av samma eller annan åsikt gällande påståendet. Det gör tolkningen av svaret om jämlikheten vansklig. De andra påståendena i just den här frågedelen får inte heller starkt understöd och svarsalternativet att man varken är av samma eller annan åsikt är på samma nivå som för påståendet om jämlikheten. Finländska respondenter i kommuner och samkommuner rapporterar också högre andel för påståendena att Individer med låg utbildning eller låga inkomster använder mera tjänster än andra, samt liksom för de svenska landstingen att Kvinnor använder mera tjänster än andra. Skillnaderna mellan myndigheternas åsikter är statistiskt signifikanta för dessa påståenden.

Det finns dock inga statistiskt signifikanta skillnader i enkätsvaren mellan grupperna vad gäller synen på jämlikheten. Däremot ser man att frågan om jämlikheten försämrats får mest understöd i kluster 1 med utmanande flerproducentmiljö, skillnaderna mellan klustren är statistiskt signifikant. Det här kan tyda på att det inte är skillnader i modellerna (länderna emellan) som är utmanande för inverkan på jämlikheten, utan hur utmanande flerproducentmiljö som det finns.

Tabell. Resultat för urval av variabler som ansluter till frågedelen *Planning*

Sammanfattande resultat **Valfrihetens dimensioner**	***Respondenter (i %) som anser att de är delvis eller helt och hållet av samma åsikt och skillnader mellan grupper och kluster***
Planning	54,5 % anser att Det är lätt för myndigheten att ge den information servicebrukaren behöver för att göra sitt val av tjänsteutförare 2** **56,7 % anser att Servicebrukaren gör sitt val oftast på rekommendationer från andra än på basis av myndighetens eller serviceleverantörens egen information** 4,5 % anser att Servicebrukaren byter serviceleverantör ofta, mer än en gång per år 42,1 % anser att Servicebrukaren har andra, effektivare sätt att yttra sitt missnöje kring servicen än genom att byta serviceleverantör **58,4 % anser att Vi har ändrat våra konkreta arbetssätt i de egna verksamheterna** 66,3 % anser att Vi lär oss utveckla vår egen verksamhet genom att jämföra oss med privata utförare** 56,7 % anser att Vi ändrar i vår egen servicestruktur för att anpassa oss till konkurrensen utifrån**

I den här frågedelen ingår flera dominerande påståenden: Servicebrukaren gör sitt val oftast på rekommendationer från andra än på basis av myndighetens eller service-

leverantörens egen information; Vi har ändrat våra konkreta arbetssätt i de egna verksamheterna; Vi lär oss utveckla vår egen verksamhet genom att jämföra oss med privata utförare; samt Vi ändrar i vår egen servicestruktur för att anpassa oss till konkurrensen utifrån. För de två sistnämnda påståendena finns det dock skillnader mellan kluster, där myndigheterna i kluster 2 ger högre poäng åt påståendena än i de andra klustren. Dessutom kan även noteras att för påståendet Servicebrukaren byter serviceleverantör ofta, mer än en gång per år är 70,8 % helt eller delvis av annan åsikt. För påståendet Det är lätt för myndigheten att ge den information servicebrukaren behöver för att göra sitt val av tjänsteutförare märks ett starkt stöd hos respondenter från kommunerna i Sverige.

4. Diskussion

Resultaten i den empiriska delen ger en bild med ett tjänstemanna- och myndighetsperspektiv, eftersom dessa är respondenter i enkäten. Det är viktigt att hålla i minnet att enkäten återspeglar just detta. Det är slående att flera av resultaten sammanfaller väl med de centrala hypoteserna, särskilt med avseende på valfrihetens positiva effekter på servicebrukarens självbestämmande och ställning samt positiva effekter på kvalitetsutvecklingen.

I valfrihetsmodellen är den starkaste oberoende (medelvärdes)variabeln Variation, utbudet av tjänster. Då man analyserar svaren i de enskilda påståendena får de variablerna som ingår i medelvärdesvariabeln högre poäng hos de finländska kommunerna och samkommunerna än hos de svenska motsvarigheterna. Det vore viktigt att undersöka mekanismerna bakom det ökade utbudet och variationen av tjänster samt specialiseringsmöjligheter, eftersom det är en så viktig och central del av hur valfrihetsmodellen fungerar. Dessutom verkar det tydligt som att det är variationen i utbudet som är det väsentliga, inte nödvändigtvis konkurrensens intensitet. En stark konkurrens mellan flera likadana aktörer ger inte nödvändigtvis servicebrukaren något större mervärde. Ett av de öppna svaren i enkäten var väldigt talande: ”Lagstiftningen i Sverige medger inte att kommunen kan begränsa antalet utförare. Det är svårt att välja bland 15-20 olika som säger nästan samma sak” (Brandt (opublicerad doktorsavhandling); bilaga 4, tabell 18, id. nr. 27). En konkurrens mellan aktörer som erbjuder exakt likadan service leder enbart till sökkostnader för servicebrukaren men inget mervärde i form av variation.

Respondenterna ger inget större stöd för påståendet att införandet av valfriheten har försämrat jämlikheten. Jämlikheten i vården är en central utgångspunkt för vårdsystemens utformning i både Finland och i Sverige. I litteraturgenomgångar konstateras att det finns frågetecken kring hur valfriheten inverkar på jämlikheten. I Finland finns tecken på att grupper med mera behov också oftare är benägna att göra aktiva val och välja. Resultatet från enkäten är till den delen samstämmigt med resultat från

andra undersökningar om valfriheten i Finland om att äldre, kvinnor, långtidssjuka, pensionerade eller personer utanför arbetslivet kände bättre till valmöjligheterna än exempelvis arbetslösa, samt att de som byter hälsovårdscentral är mer vårdbehövande än genomsnittet, exempelvis långtidssjuka (Aalto et al. 2016: 1, 3–5; Vehko, Chydenius & Aalto 2016: 113). Det här finländska perspektivet, om att valfriheten ger möjligheter åt även de mest behövande eller utsatta att rösta med fötterna, sammanfaller med det som Le Grand (2005: 210) framför, nämligen att valfriheten inom offentliga tjänster kan ha en positiv inverkan på ojämlikheten i fördelningen av tjänster och vårdresultaten. I Sverige finns det en tendens till lokalisering av nya vårdcentraler till områden med bättre socioekonomisk status, åtminstone sett till variabler som ensamstående föräldrar och ensamma äldre (Isaksson, Blomqvist & Winblad 2016: 6–10).

Vilka faktorer som främjar utvecklingen av jämlikheten vore viktigt att forska mera i. I litteraturgenomgångar betonas särskilt ersättningsmodellernas inverkan på utförarnas urval av servicebrukare, geografisk lokalisering, med mera. Isaksson, Blomqvist & Winblad (2016: 6–10) ser utvärdering och utveckling av ersättningsmodellerna som en väg framåt för att i framtiden främja en jämlik geografisk tillgänglighet till vården. Däremot rapporterar Burström et al. (2017: 4–6) att vårdpersonalen i en nationell undersökning uttryckte kritik mot hur ersättningsmodellerna var strukturerade.

De svenska kommunerna och landstingen ger i enkätsvaren mer stöd åt påståendena att ersättningsmodellerna fungerar väl än vad de finländska kommunerna och samkommunerna gör. Även det här resultatet behöver tolkas med försiktighet. Ersättningsmodellerna i Sverige har utvecklats över en längre tid genom att landstingen och kommunerna anpassat sig och ändrat, an efter som man lärt sig mera om hur ersättningsmodellerna fungerar och därför är resultatet i enkäten förståeligt. Eftersom ersättningsmodellerna är så centrala för hur incitament och styrning fungerar är de också viktiga fortsatta forskningsområden.

Bland de öppna svaren i avhandlingens webbenkät framkom också betydelsen av att det är myndigheter som fattar de biståndsbeslut och myndighetsbeslut, som definierar innehållet på servicen som servicebrukaren har rätt till. Så länge som myndighetsfunktionen klarar av att hantera jämlikhetsfrågan, finns det rimligen goda förutsättningar för att jämlikheten också genom myndighetsbeslut, styrning, kontroll och uppföljning beaktas i serviceproduktionen.

Respondenterna ger starkt stöd åt påståendena att valfriheten medför att man ändrat sina arbetssätt i verksamheterna, att man lär sig utveckla sin egen verksamhet genom att jämföra sig med de privata utförarna och att man ändrar sin egen servicestruktur för att anpassa sig till konkurrensen utifrån. De finländska kommunerna ger mer stöd åt påståendet att man anpassar servicestrukturen på grund av konkurrensen utifrån än de andra respondentgrupperna. I kluster 2 och 3 ges det också mer stöd åt dessa

påståenden än i kluster 1 med utmanande flerproducentmiljö. Det här är ett intressant resultat och pekar på att det finns dynamiska effekter av valfriheten som genom lärande kan gynna innovationer och ökad produktivitet.

Det kan också finnas utvecklingspotential på systemnivå, i potentialen att lära av erfarenheterna från de olika länderna. Vad gäller förutsättningarna för kundval, med betoning på information, samt hur ersättningsmodellerna fungerar verkar det som att de svenska kommunerna och landstingen har bättre fungerande modeller än de finländska motsvarigheterna. De finländska kommunerna och samkommunerna upplever också större hot från konkurrensen utifrån än sina svenska motsvarigheter. Svaren om principal-agentrelationens dimensioner från de finländska kommunerna och samkommunerna pekar på att de anser detta vara en större utmaning än vad som är fallet hos de svenska kommunerna och landstingen. Det kan finnas en potential för myndigheterna i Finland att studera hur kontrollen och övervakningen är organiserad, hur kundvalen är organiserade och hur konkurrensen är reglerad i Sverige.

Det finns ett tydligt fog för att samarbetet mellan *principalen*, myndigheten, och *agenten*, serviceutföraren, behöver utvecklas. Detta gäller särskilt i kluster med utmanande flerproducentmiljöer. I central ställning är också servicebrukaren. Torjesen et al. (2017: 114–115) menade att servicebrukarens roll i Finland utvecklas i riktning mot konsumentens. Røiseland (2016: 27, 46), i sin tur med hänvisning till svenska och norska erfarenheter, pekade på möjligheten att fokusera på samskapande och samproduktion, mer interaktiva sätt att leverera servicen på. En möjlig utvecklingsväg för att minska utmaningarna med avseende på principal-agentrelationen kunde vara att fortsätta stärka servicebrukarens ställning, från konsumentens roll till en mer jämbördig och samskapande ställning. Istället för avtalsstyrning läggs då fokus på andra styr- och kontrollmetoder.

Eftersom avhandlingen också handlar om olika strategiska synvinklar kan det vara skäl att för fortsatt forskning fästa vikt vid de frågeställningar där det finns kontrasterande perspektiv, där myndigheterna signalerar en syn på verkligheten och andra datakällor en helt annan. Utan att ha en uttömmande förteckning på alla viktiga frågeställningar vill jag åtminstone fästa uppmärksamheten vid följande som viktiga strategiska synvinklar:

- Hurdana effekter får valfriheten på jämlikheten inom social- och hälsovården
- Hur tryggar man att det skapas en tillräcklig variation i utbudet
- Hur man kan använda valfriheten för att främja benchmarking mellan aktörer, för att lära av andra utförare och hur kan det här lärandet kan sporra till fortsatt kvalitetsutveckling
- Hur ska principal-agent-relationen utformas för att hantera utmaningarna i verksamhetsmiljön, särskilt i utmanande flerproducentmiljöer.

Dessa är frågeställningar som en myndighet i synnerhet behöver fästa uppmärksamhet vid då man utformar, verkställer och följer upp myndigheters strategier för valfriheten.

Källförteckning

Brandt, Mats (utkast/opublicerad doktorsavhandling). *Valfriheten inom social- och hälsovården. Myndigheters syn på valfrihetens inverkan i Finland och Sverige ur olika strategiska synvinklar*. Utkast till doktorsavhandling augusti 2017, social- och hälsovårdsadministration vid Vasa universitet.

Burström, Bo, Kristina Burström, Gunnar Nilsson, Göran Tomson, Margaret Whitehead & Ulrika Winblad (2017). *Equity aspects of the Primary Health Care Choice Reform in Sweden – a scoping review*. International Journal for Equity in Health (2017) 16:29. DOI 10.1186/s12939-017-0524-z

Giddens, Anthony & Patrick Diamond (eds.) (2005). *The New Egalitarianism*. Cambridge. Polity Press.

Isaksson, David, Paula Blomqvist & Ulrika Winblad (2016). *Free establishment of primary health care providers: effects on geographical equity*. BMC Health Services Research (2016) 16:28. DOI 10.1186/s12913-016-1259-z

Le Grand, Julian (2005). Inequality, Choice and Public Services. I Giddens, Anthony & Patrick Diamond (eds.) (2005). *The New Egalitarianism*. Cambridge. Polity Press. 200–210.

Le Grand, Julian (2007). *The Other Invisible Hand. Delivering Public Services Through Choice and Competition*. Princeton University Press. Princeton.

Mintzberg, Henry (1994). *The Rise and Fall of Strategic Planning*. Prentice Hall International (UK) Limited.

Mintzberg, Henry, Bruce Ahlstrand & Joseph Lampel (2009). *Strategy Safari. The complete guide through the wilds of strategic management*. Second edition. Prentice Hall. Harlow: Pearson.

Røiseland, Asbjørn (2016). *User Choice – Blessing or Curse? Exploring Democratic Participation in Swedish and Norwegian Local Governments*. Scandinavian Journal of Public Administration 20(4):27–51.

Torjesen, Dag Olaf, Timo Aarrevaara, Martin Stangborli Time & Liina-Kaisa Tynkkynen (2017). *The Users' Role in Primary and Secondary Healthcare in Finland and Norway*. Scandinavian Journal of Public Administration 21(1): 103-122.

Bilaga 1 Sammanställning av analys och resultat för variablerna i enkäten

Tabell. Cronbach's alfa för variablerna i respektive grupp av medelvärdesvariabler i regressionsanalysen

Variabler som mäter	Cronbach's alfa	Antal variabler som ingår i analysen
Valfrihetens effekter	0,743	6
Konkurrens	0,643	2
Marknadsutbud	0,618	4
Kundval	0,673	3
Principal-agentrelationen	0,845	7

I tabellen anges statistiskt signifikanta skillnader där 1) finländska myndigheter, 2) svenska myndigheter, *) kluster 1 eller **) kluster 2 visar högre stöd för påståendet.

Tabell. Sammanfattande resultat för variabler som ansluter till valfrihetens effekter

Sammanfattande resultat **Valfrihetens dimensioner**	***Respondenter (i %) som anser att de är delvis eller helt och hållet av samma åsikt***
Valfrihetens effekter	**86,5 % anser att valfriheten gör att servicebrukarens självbestämmande ökar. **** **75,8 % anser att servicebrukarens ställning stärkts. **** **60,7 % anser att valfriheten gör att kvaliteten höjts. **** **55,6 % anser att kvaliteten på den egna verksamheten höjts. **** **52,8 % anser att kvaliteten på verksamheten i privat regi höjts.** 42,7 % anser att valfriheten gör att kostnaderna pressas. **

Tabell. Sammanfattande resultat för variabler som ansluter till marknadsvariation (m) och konkurrens (k)

Sammanfattande resultat Valfrihetens dimensioner	*Respondenter (i %) som anser att de är delvis eller helt och hållet av samma åsikt*
Marknad, konkurrens och variation	**83,7 % anser att förekomsten av en marknad med privata utförare är ett betydelsefullt komplement till den egna serviceproduktionen. **** 57,9 % anser att variationen av olika tjänster har ökat. 1 ** 45,5 % anser att konkurrensen de privata utförarna emellan är intensiv. 1 * k 25,3 % anser att konkurrensen mellan de privata utförarna och verksamheten i offentlig regi är intensiv. k 45,6 % anser att privata utförare har specialiserat sig inom servicenischer där de offentliga tjänsteproducenterna inte har kunnat leverera. ** 18,5 % anser att det ökade utbudet genom valfriheten har möjliggjort att våra egna verksamheter kunnat specialisera sig på ett sätt som man annars inte kunnat göra. 1 **

Tabell. Sammanfattande resultat för variabler som ansluter till kundval

Sammanfattande resultat Valfrihetens dimension	*Respondenter (i %) som anser att de är delvis eller helt och hållet av samma åsikt*
Kundval	59,4 % anser att servicebrukaren har tillräckligt med information för att göra ett val. 2 ** 30,1 % anser att servicebrukaren har lätt för att välja serviceleverantör. 63,5 % anser att det är lätt för servicebrukaren att byta och välja en annan serviceleverantör. 2 **

Tabell. Sammanfattande resultat för variabler som ansluter till principal-agentrelationen

Sammanfattande resultat Valfrihetens dimensioner	*Respondenter (i %) som anser att de är delvis eller helt och hållet av samma åsikt och skillnader mellan grupper och kluster*
Principal-agentrelationen	41,0 % anser att det har blivit svårare att planera servicestrukturen som helhet. * 42,7 % anser att kontroll- och uppföljningssystemen som krävs för att kontrollera de privata utförarnas verksamheter är mer tungrodda än systemen för den egna verksamheten. 1 * 43,3 % anser att har blivit svårare att upprätthålla en enhetlig vårdkedja mellan olika aktörer som erbjuder olika tjänster. * 38,7 % anser att det är svårt för myndigheten att kontrollera kvaliteten i servicen som privata utförarna ger åt servicebrukaren * 47,8 % anser att myndigheterna behöver mer möjligheter att övervaka privata utförare. 1 * 42,7 % anser att medborgarna behöver mer möjligheter att övervaka privata utförare. 1 * 25,3 % anser att de privata utförarna borde regleras hårdare. *

Tabell. Sammanfattande resultat för variabler som ansluter till frågedelen *Perspective*

Sammanfattande resultat Valfrihetens dimensioner	*Respondenter (i %) som anser att de är delvis eller helt och hållet av samma åsikt*
Perspective	24,6 % anser att Förvaltningschefernas betydelse för styrningen av verksamheten har minskat 46,1 % anser att Vård- och omsorgspersonalens betydelse för styrningen av verksamheten har ökat 1 * 12,4 % anser att Jämlikheten mellan medborgarna har försämrats * 18,0 % anser att Individer med låg utbildning eller låga inkomster använder mera tjänster än andra 1 * **56,8 % anser att De äldre i befolkningen använder mera tjänster än andra** 32,6 % anser att Kvinnor använder mera tjänster än andra 2

Tabell. **Sammanfattande resultat för variabler som ansluter till frågedelen *Planning***

Sammanfattande resultat **Valfrihetens dimensioner**	***Respondenter (i %) som anser att de är delvis eller helt och hållet av samma åsikt och skillnader mellan grupper och kluster***
Planning	54,5 % anser att Det är lätt för myndigheten att ge den information servicebrukaren behöver för att göra sitt val av tjänsteutförare 2 ** **56,7 % anser att Servicebrukaren gör sitt val oftast på rekommendationer från andra än på basis av myndighetens eller serviceleverantörens egen information** 4,5 % anser att Servicebrukaren byter serviceleverantör ofta, mer än en gång per år 42,1 % anser att Servicebrukaren har andra, effektivare sätt att yttra sitt missnöje kring servicen än genom att byta serviceleverantör **58,4 % anser att Vi har ändrat våra konkreta arbetssätt i de egna verksamheterna** **66,3 % anser att Vi lär oss utveckla vår egen verksamhet genom att jämföra oss med privata utförare **** **56,7 % anser att Vi ändrar i vår egen servicestruktur för att anpassa oss till konkurrensen utifrån **

Tabell. **Sammanfattande resultat för variabler som ansluter till frågedelen *Pattern***

Sammanfattande resultat **Valfrihetens dimensioner**	***Respondenter (i %) som anser att de är delvis eller helt och hållet av samma åsikt och skillnader mellan grupper och kluster***
Pattern	38,3 % anser att Myndigheten och den privata utföraren har oftast samma uppfattning om servicebrukarens behov ** 38,8 % anser att Informationen och uppgifterna om servicebrukaren flödar enkelt och smidigt mellan den privata utföraren och myndigheten ** 41,5 % anser att Det är lätt för myndigheten att styra en privat utförare som inte beter sig på ett korrekt gentemot servicebrukaren ** 11,2 % anser att Ickevinstsyftande aktörer är lättare att kontrollera och följa upp än vinstsyftande *

Tabell. **Sammanfattande resultat för variabler som ansluter till frågedelen *Position***

Sammanfattande resultat **Valfrihetens dimensioner**	***Respondenter (i %) som anser att de är delvis eller helt och hållet av samma åsikt och skillnader mellan grupper och kluster***
Position	48,9 % anser att Ersättningssystemen styr pengar till de privata utförarna på lika villkor som till verksamheten i egen offentlig regi 2 ** 39,9 % anser att Ersättningssystemen ger de rätta, förväntade incitamenten på lika villkor för alla utförare 2 ** 17,4 % anser att De offentligt producerade tjänsterna är hotade på grund av konkurrensen från privata utförare 1 * 42,7 % anser att Verksamheten i den offentliga egna regin får ta hand om de servicebrukare som har tyngre servicebehov medan de privata utförarna tar hand om de lättare 1 * 26,9 % anser att Införandet av valfriheten har varit kostnadsdrivande * 25,2 % anser att Införandet av valfriheten har lett till att servicebrukarna använder mera tjänster 18,5 % anser att Införandet av valfriheten har lett till en alltför splittrad och ineffektiv produktionsstruktur * 15,8 % anser att Brukaren har en för svag ställning hos de privata utförarna 1 *

Tabell. **Sammanfattande resultat för variabler som ansluter till frågedelen *Ploy***

Sammanfattande resultat **Valfrihetens dimensioner**	***Respondenter (i %) som anser att de är delvis eller helt och hållet av samma åsikt och skillnader mellan grupper och kluster***
Ploy	28,6 % anser att Vårt område har blivit mer attraktivt för inflyttare på grund av valfriheten 34,8 % anser att Servicebrukaren efterfrågar allt mer individualiserad service efter att valfriheten infördes 1 * 43,3 % anser att Servicebrukaren förväntar sig numera att det alltid ska finnas alternativ att välja emellan * 29,8 % anser att Valfriheten har lett till att servicebrukarna allt oftare väljer tjänster på sitt eget språk

Bilaga 2 Sammanställning av klusteranalysens resultat och tolkning

Tabell. Klusteranalysens resultat

Final Cluster Centers

	Cluster		
	1	2	3
Förekomsten av en marknad med privata utförare är ett betydelsefullt komplement till den egna serviceproduktionen	3,99	4,57	4,15
Det har blivit svårare att planera servicestrukturen som helhet	3,79	2,46	2,79
Servicebrukaren har tillräckligt med information för att göra ett val	2,56	3,93	3,49
Servicebrukaren har lätt för att välja serviceleverantör	2,54	3,72	3,17
Det är lätt för servicebrukaren att byta och välja en annan serviceleverantör	2,97	4,04	4,21
Variationen av olika tjänster har ökat	3,65	4,35	2,43
Kontroll- och uppföljningssystemen som krävs för att kontrollera de privata utförarnas verksamheter är mer tungrodda än systemen för den egna verksamheten	3,99	2,63	2,49
Det har blivit svårare att upprätthålla en enhetlig vårdkedja mellan olika aktörer som erbjuder olika tjänster	4,11	2,57	2,92
Det är svårt för myndigheten att kontrollera kvaliteten i servicen som de privata utförarna ger åt servicebrukaren	3,80	2,15	2,85
Konkurrensen de privata utförarna emellan är intensiv	3,62	2,98	2,81
Konkurrensen mellan de privata utförarna och verksamheten i offentlig regi är intensiv	2,99	2,63	2,77
Myndigheterna behöver mer möjligheter att övervaka privata utförare	4,24	2,59	2,77
Medborgarna behöver mer möjligheter att övervaka privata utförare	4,03	2,81	2,81
De privata utförarna borde regleras hårdare	3,62	2,20	2,45
Privata utförare har specialiserat sig inom servicenischer där de offentliga tjänsteproducenterna inte har kunnat leverera	3,20	3,63	2,32
Det ökade utbudet genom valfriheten har möjlig gjort att våra egna verksamheter kunnat specialisera sig på ett sätt som man annars inte kunnat göra	2,55	3,11	1,98

Tabell. Tolkning av klustren i förhållande till analysramen för olika strategiska synvinklar

Kluster	*Kluster 1*	*Kluster 2*	*Kluster 3*
Strategisk synvinkel			
Perspective		Marknaden komplement till egna verksamheten	
Planning	Svårare att planera helheten	Servicebrukaren har tillräckligt med information, lätt att välja och byta	Lätt för servicebrukaren att byta
Pattern	Svårare att kontrollera, övervaka privata utförare och upprätthålla en enhetlig vårdkedja		Låga poäng på variation i utbudet
Position	Intensivare konkurrens		
Ploy		De privata specialiserar sig på nya nischer där offentliga inte verkat	
Sammanfattning	Utmanande flerproducentmiljö som ställer krav på planerings- och förenhetligande strategier	Kompletterande och varierande utbud som möjliggör profileringsstrategier	Lågprofilstrategi på valfrihet