

Kommittédirektiv

Framtida valfrihetssystem inom socialtjänsten



**Dir.
2012:91**

Beslut vid regeringssammanträde den 13 september 2012

Sammanfattning

En särskild utredare ska analysera och utvärdera effekterna av införandet av lagen (2008:962) om valfrihetssystem, förkortad LOV, på socialtjänstområdet. Utvärderingen ska särskilt fokusera på vilken effekt reformen har haft för brukarna och därutöver ge en samlad bild när det gäller utvecklingen av utförare ur ett mångfaldsperspektiv, hur LOV fungerar ur konkurrenssynpunkt samt vilken betydelse reformen haft för utvecklingen av bland annat kvalitet, kostnader och effektivitet i de kommuner och inom de områden där LOV tillämpas. Utifrån denna utvärdering ska utredaren överväga för- och nackdelar med att införa en obligatorisk lagstiftning om valfrihetssystem på socialtjänstområdet. I bedömningen ska det beaktas i vilken utsträckning landets kommuner redan har infört valfrihetssystem på frivillig väg. Även det kommunala självstyret ska beaktas vid bedömningen. I uppdraget ingår också att göra en kartläggning av de verksamhetsområden där LOV i dag tillämpas och utifrån denna kartläggning bedöma lämpligheten av att införa valfrihetssystem inom fler verksamhetsområden inom socialtjänsten. I denna del ingår bl.a. att analysera möjligheter och hinder när det gäller att införa valfrihetssystem inom särskilda boendeformer samt att föreslå hur införandet av valfrihetssystem på frivillig väg inom detta område kan underlättas.

Vidare ska utredaren analysera hur ersättningssystemen och förfrågningsunderlagen påverkar kvalitet och vinstutdelning och

om det finns något samband mellan vinstutdelning och kvalitet i de verksamheter som ingår i valfrihetssystem inom socialtjänsten och hur kvalitetsuppföljningen genomförs. Om så bedöms vara fallet ska förslag lämnas som möjliggör en effektivare uppföljning, kontroll och tillsyn. Utredaren ska lämna nödvändiga författningsförslag inklusive följdändringar. Uppdraget ska redovisas senast den 15 januari 2014.

Bakgrund

Andelen externa utförare och privata vårdgivare ökar kontinuerligt i den offentligt finansierade välfärden. Lagen (2008:962) om valfrihetssystem, förkortad LOV, trädde i kraft den 1 januari 2009. Reformen innebär en maktförskjutning från politiker och tjänstemän till medborgare. Syftet med reformen var att skapa ökad valfrihet för den enskilde brukaren genom att öka mångfalden av aktörer samt mångfalden i utbudet inom bl.a. äldreomsorgen och i stödet till personer med funktionsnedsättning. Genom individens ökade möjligheter att välja utförare av den offentligt finansierade servicen förväntas även tillgängligheten, kvaliteten och effektiviteten öka i de insatser som erbjuds.

LOV möjliggör bl.a. för kommuner som vill konkurrenspröva kommunala verksamheter att överlåta valet av utförare av stöd, vård- och omsorgstjänster på socialtjänstområdet till brukaren. Kommunerna anger i ett förfrågningsunderlag de villkor som leverantören ska uppfylla för att bli godkänd. Kommunen är huvudman för verksamheterna och har ansvaret för att tjänsterna tillhandahålls brukaren i enlighet med gällande lagstiftning oavsett om verksamheten drivs i egen regi eller genom avtal med externa utförare. Socialstyrelsen utövar tillsyn över både kommunens egna verksamheter inom socialtjänsten och de verksamheter som bedrivs av externa aktörer.

Av landets 290 kommuner hade 248 sökt och beviljats stimulansmedel fram t.o.m. 2011, för att förbereda eller utveckla valfrihetssystem enligt LOV inom äldreomsorg och när det gäller stödinsatser för personer med funktionsnedsättning. Det är vanligast att valfrihetssystemen omfattar en kombination av

service och omvårdnadsinsatser inom hemtjänsten, enligt Socialstyrelsens delrapport Stimulansbidrag LOV (2012). Enligt Sveriges Kommuner och Landsting fanns i augusti 2012 valfrihetssystem i sammanlagt 123 kommuner. Ytterligare 47 kommuner hade vid detta tillfälle beslutat om att införa valfrihetssystem enligt LOV medan 27 kommuner beslutat att inte göra detta. Frågan var under utredning i 57 kommuner.

Utredningsbehov och uppdraget

Brukarperspektivet

Lagen (2008:962) om valfrihetssystem, förkortad LOV, sätter brukaren i centrum. Det görs genom maktförskjutning från politiker och tjänstemän till medborgare, vilket ger medborgarna möjlighet till ökad valfrihet och ökat inflytande. Reformen har således ett tydligt brukarperspektiv. Genom olika typer av brukarundersökningar finns i dag vissa kunskaper om hur äldre upplever de insatser som erbjuds. Det framgår t.ex. av Socialstyrelsens årliga undersökningar om de äldres uppfattningar om vården och omsorgen. Det är emellertid oklart i vilken omfattning brukarnas omdömen är ett direkt resultat av LOV-reformen, eftersom LOV endast har varit i bruk sedan 1 januari 2009.

Den 1 januari 2011 infördes en ny bestämmelse i socialtjänstlagen (2001:453), förkortad SoL, som innebär att omsorg om äldre ska inriktas på att äldre personer får leva ett värdigt liv och känna välbefinnande (se 5 kap. 4 §). Den äldre ska även så långt det är möjligt kunna välja när och hur stöd och hjälp i boendet och annan lättåtkomlig service ska ges. Det är viktigt att denna uttalade värdegrund återspeglas i de valfrihetssystem som finns inom äldreomsorgen.

Utredaren ska utvärdera vilken betydelse införandet av valfrihetssystem haft för brukarna när det gäller bland annat valfrihet, kvalitet, inflytande och välbefinnande. Utredaren får även lyfta fram andra aspekter som har haft betydelse för brukarna.

Socialstyrelsen har följt upp valfrihetssystem inom socialtjänsten och primärvården ur ett befolknings- och patientper-

spektiv. Av denna uppföljning¹ framgår bl.a. att de allra flesta uppskattar och vill ha möjlighet att välja utförare av hemtjänst. Den allmänna inställningen är att det är en fördel att kunna välja och att valmöjligheterna ger en känsla av egenmakt och frihet att bestämma. Det har också bidragit till att kvalitetsfrågor kommit mer i fokus. Samtidigt visar uppföljningen att vissa personer kan ha svårare att ta till vara de fördelar som valfrihetssystemen avser att ge. Det gäller framför allt personer som på grund av olika medicinska diagnoser har svårt att göra ett aktivt och välavvägt val på egen hand. Även personer som på grund av hög ålder är bräckliga och minnessvaga kan behöva hjälp i själva valsituationen, enligt den nyss nämnda uppföljningen.

Det är viktigt att alla som vill välja utförare inom äldreomsorgen får möjlighet att göra det. Det innebär att de som behöver stödinsatser för att kunna göra detta måste få den hjälp och det stöd som de behöver. Med beaktande av rådande ansvarsfördelning mellan staten och kommunsektorn ska utredaren inventera och analysera behovet av stödinsatser för personer som på grund av vissa medicinska diagnoser har svårt för att göra egna välgrundade val. Exempel på sådana diagnoser kan vara stroke, afasi, psykisk funktionsnedsättning, demenssjukdom eller hjärnskador. Utifrån resultatet av denna analys ska vid behov förslag lämnas på riktade stödinsatser till denna målgrupp samt till deras anhöriga. Analysen bör även omfatta personer som till följd av hög ålder är bräckliga och minnessvaga samt äldre personer som till följd av ett flertal diagnoser tillhör gruppen de mest sjuka äldre, dvs. personer som är 65 år eller äldre och som har omfattande nedsättningar i sitt funktionstillstånd till följd av åldrande, skada eller sjukdom. Även för dessa personer ska vid behov förslag på stödinsatser lämnas. Utredaren ska även ta fram en vägledning som visar på metoder för hur informationen kan göras tillgänglig för personer med hörsel- eller synnedsättning samt för personer med bristande kunskaper i svenska språket.

¹ Socialstyrelsen 2012: Valfrihetssystem ur ett befolknings- och patientperspektiv

I Socialstyrelsens rapport framkommer att det från brukarhåll finns farhågor om att ökade valmöjligheter, som ibland kan innefatta fler än ett valfrihetssystem, i praktiken kan medföra att brukarna får ta ett större eget ansvar för att hålla samman vård- och omsorgsinsatser som involverar flera parter. Det är en bild som till viss del bekräftas av Sveriges Kommuner och Lands-ting (SKL). I rapporten Utveckling av samverkan i valfrihetssystem konstaterar SKL att det i princip inte förekommer något gemensamt formulerat samarbete mellan kommuner och lands-ting vare sig när det gäller förfrågningsunderlag eller uppfölj-ning av leverantörernas insatser. I dag finns således mycket som tyder på att det saknas incitament som främjar vårdprocessen i gränssnitten mellan olika utförare, vilket framför allt upplevs som problematiskt för äldre personer med sammansatta behov av insatser. Mot bakgrund av vad som sägs ovan är det viktigt att underlätta för denna kategori av brukare genom att tydlig-göra huvudmännens samlade ansvar och hur dessa kan stimule-ras att samarbeta, exempelvis genom att gå samman om för-frågningsunderlag och uppföljningsrutiner.

I uppdraget ingår i denna del att göra följande:

- Utvärdera och redovisa vilken betydelse LOV haft för bru-karna, uppdelat på kvinnor och män, när det gäller valfrihet, kvalitet, inflytande och välbefinnande.
- Inventera och analysera behovet av åtgärder för att ge bru-karna tillgång till lättfattlig och kvalitetssäkrad information samt behovet av stödinsatser för personer som på grund av vissa medicinska diagnoser kan ha svårt att göra egna väl-grundade val. Inventeringen och analysen ska även omfatta personer som till följd av hög ålder är bräckliga och minnessvaga. Med beaktande av rådande kompetensfördel-ning mellan staten och kommunsektorn ska utifrån analysen förslag på stödinsatser vid behov lämnas.
- Utarbeta en vägledning avseende metoder för hur informa-tion kan göras tillgänglig för personer med hörsel- eller synned-sättning samt för personer med bristande kunskaper i svenska språket.
- Kartlägga, analysera och redovisa förutsättningarna för ökad samverkan mellan huvudmän i olika valfrihetssystem

och vid behov ge förslag på åtgärder som bidrar till att kommun och landsting säkerställer en mer sammanhängande vårdkedja för äldre personer som är i behov av insatser som erbjuds inom olika valfrihetssystem.

Mångfald av utförare

Goda konkurrensförhållanden ökar förutsättningarna för en mångfald av utförare på marknaden. En av ambitionerna med LOV-reformen är att bredda utbudet av tjänster för att på ett bättre sätt kunna svara upp mot varje enskild brukares behov.

Under 2010 fanns det 687 externa utförare inom kommunernas valfrihetssystem, enligt Konkurrensverkets delrapport Kommunernas valfrihetssystem – så fungerar konkurrensen. Även om de flesta av utförarna var småföretag med färre än tio anställda uppgav hälften av alla kommuner som infört valfrihetssystem att de saknade utförare med särskild profilering. Enligt Socialstyrelsens delrapport Stimulansbidrag LOV (2012) hade antalet enskilda utförare vuxit till cirka 900 den 1 december 2011. Utförare som erbjuder en särskild inriktning eller specialkompetens finns i ett 50-tal av kommunerna. Det handlar ofta om särskild språkkompetens (i ett 40-tal kommuner) eller att utförarna erbjuder specialkunskap om olika sjukdomar eller särskilda vårdinriktningar (i ett 20-tal kommuner). I ett tiotal kommuner erbjuder utförare särskild kulturell och/eller religiös kompetens, vilket t.ex. kan handla om att erbjuda omsorg kvinna till kvinna och man till man, halal-mat, etc. Det finns även exempel på utförare som är hbt-certifierade.

Även om utvecklingen går i rätt riktning finns anledning att ytterligare öka mångfalden i de insatser och verksamheter som erbjuds inom ramen för ett valfrihetssystem. Det är bl.a. angeläget att öka kunskaperna om marknadsförutsättningarna för ökad profilering samt drivkrafterna bakom tillkomsten av sociala innovationer. Konkurrensverket har regeringens uppdrag att analysera utvecklingen av utförare inom äldreomsorgen ur ett mångfaldsperspektiv, liksom etableringsmöjligheter för nya utförare. Vidare har Tillväxtverket regeringens uppdrag att genomföra en pilotsatsning med s.k. utvecklingscheckar för att stimulera utvecklingen av innovationer inom äldreomsorgen.

Checkarna ska kunna användas av mottagaren för finansiering av externa kostnader för utveckling, rådgivning eller kommersialisering av innovativa idéer eller lösningar.

Av intresse i sammanhanget är även det arbete som Välfärdsutvecklingsrådet bedriver. Rådet har ett uppdrag att ge regeringen stöd i frågor som rör kvaliteten och utvecklingen av välfärden inom vård- och omsorgssektorn. Rådet har bland annat tittat på frågeställningar som rör förbättringar av förutsättningarna för valfrihet, mångfald, entreprenörskap och innovativt företagande. En slutrapport planeras i slutet av 2012.

Utredaren ska analysera förutsättningar och drivkrafter för social innovation inom socialtjänsten och ge förslag på hur tillkomsten av nya sociala innovationer kan stimuleras, bl.a. utifrån det arbete som Konkurrensverket, Tillväxtverket och Välfärdsutvecklingsrådet bedriver på området.

Det är även av betydelse hur förfrågningsunderlaget utformas. Ju mer detaljerad en beställning är desto mindre utrymme lämnas till innovationer. En intressant fråga i sammanhanget är hur leverantörerna kan ges utrymme för nytänkande samtidigt som det övergripande kravet på kvalitet kvarstår. Utredaren ska redogöra för huvudmännens kompetens när det gäller upphandlingsförfarandet för att öppna upp för social innovation och ge förslag på hur förfrågningsunderlag kan utformas för att ge utrymme för social innovation.

Av avgörande betydelse för möjligheterna att skapa en mångfald av utförare inom ett valfrihetssystem är även möjligheterna för nya utförare att etablera sig. Reformen har till största delen attraherat mindre företag, vilket bidragit till en positiv utveckling av antalet nya mindre entreprenörer. Det finns dock stora regionala skillnader. I cirka ett tjugotal kommuner som infört valfrihetssystem saknas i dag entreprenörer². Det är framför allt i glesbygdskommuner som bristen på leverantörer uppstår. I dag saknas en samlad bild av de bakomliggande orsakerna till denna utveckling. Det behövs därför ökade kunskaper om de specifika förutsättningar som råder i

² Tillväxtverket, Tillväxtanalys 2012: Delredovisning: Kunskapsutveckling om entreprenörskap inom vård och omsorg

glesbygdskommuner, inte minst när det handlar om eventuella inträdeshinder.

Ett sätt att bredda utbudet av tjänster är att på ett mer effektivt sätt ta till vara det mervärde som idéburna organisationer kan ha. Idéburna organisationer är ofta snabba med att identifiera behov som normalt sett inte tillgodoses inom myndighetsfären och har många gånger en tydlig värdegrund som kan skapa mervärde för brukaren. Dessa organisationer kan verka på egen hand eller utgöra ett komplement till andra leverantörer. I dag är det endast ett mindre antal av de idéburna organisationerna som erbjuder sina tjänster inom kommunernas valfrihetssystem och det är angeläget att de kan bidra med sin kompetens. Regeringen träffade 2008 en överenskommelse med idéburna organisationer inom det sociala området och med Sveriges Kommuner och Landsting. Ambitionen är att kontinuerligt identifiera och undanröja hinder för att idéburna organisationer ska kunna bidra till en ökad mångfald i utbudet av välfärdstjänster, utan att de för den skull behöver åsidosätta sin viktiga roll som röstbärare för sina medlemmar.

Regeringen kommer i ett annat sammanhang att bl.a. utreda hur befintliga statliga och privata kapitalförsörjningsinsatser i högre utsträckning kan komma utbudet av mindre aktörer som verkar inom välfärdssektorn till del.

Samma utredning kommer att se över i vilken utsträckning det från kapitalförsörjningssynpunkt finns inträdes- eller tillväxthinder för mindre företag inom välfärdssektorn och föreslå åtgärder för att reducera dessa hinder. Utredaren ska följa och samverka med denna kommande utredning som beräknas tillämnas under hösten 2012.

Utredaren ska vidare analysera förutsättningarna för idéburna organisationer att verka inom valfrihetssystem och om det finns hinder för idéburna organisationer att agera som leverantörer.

I uppdraget ingår i denna del att med beaktande av de bestämmelser som gäller för statsstöd och offentlig upphandling göra följande:

- Redovisa en kartläggning över de leverantörer som verkar inom kommunala valfrihetssystem med stöd av LOV och

göra en analys av i vilken utsträckning fler leverantörer tillkommit samt av utvecklingen av utförare ur ett mångfaldsperspektiv.

- Analysera förutsättningar, behov och eventuella hinder för att erbjuda profilerade tjänster samt analysera hur kommuner i sina förfrågningsunderlag kan underlätta för företag att erbjuda sådana tjänster.
- Undersöka och redovisa förutsättningar och drivkrafter för sociala innovationer, generellt sett och mer specifikt i förfrågningsunderlaget, och hur social innovation i ökad utsträckning kan tillvaratas och vidareutvecklas utifrån brukarnas behov.
- Analysera etableringsmöjligheterna för nya utförare med särskilt fokus på hinder och möjligheter för leverantörer i glesbygdskommuner att kunna ingå i ett valfrihetssystem.
- Identifiera och analysera de problem som idéburna organisationer har för att kunna konkurrera på marknaden.

Konkurrensneutral uppföljning och kvalitetssäkring

Det är viktigt att villkoren för att etablera sig inom socialtjänsten är så likvärdiga som möjligt för alla aktörer. Om det inte skapas förutsättningar för konkurrens på lika villkor, finns risk för att framför allt små företag slås ut från marknaden eller avstår från att etablera sig.

Av 3 kap. 3 § SoL framgår att insatser inom socialtjänsten ska vara av god kvalitet och att det ska finnas personal med lämplig utbildning och erfarenhet. Det framgår även att kvaliteten i verksamheten systematiskt och fortlöpande ska utvecklas och säkras. Dessa bestämmelser gäller oavsett vem som utför tjänsten. För att få legitimitet i ett valfrihetssystem är det viktigt att uppföljningen av samtliga leverantörer görs på ett konkurrensneutralt sätt. Kommunerna har kommit olika långt när det gäller att skapa rutiner och system för granskning av utförarna och det behövs ytterligare kunskaper inom området. Konkurrensverket har regeringens uppdrag att utvärdera konkurrensförhållandena i kommunernas valfrihetssystem som bedrivs inom ramen för LOV. Utredaren ska ta del av detta arbete.

I uppdraget ingår i denna del att ur konkurrenssynpunkt följa upp, bedöma och redovisa hur insatserna i de verksamheter som ingår i valfrihetssystem kvalitetssäkras och följs upp och vid behov lämna förslag på förbättringar.

Reformens betydelse för utvecklingen av kvalitet, effektivitet och kostnader inom äldreomsorgen

Själva beslutet att införa valfrihetssystem har ofta föregåtts av både kostnads- och effektivitetsanalyser i den aktuella kommunen. Det har bidragit till en genomlysning av den egna verksamheten och sannolikt även till en ökad effektivitet i de kommunala verksamheterna.

Socialstyrelsen har kunnat konstatera att införandet av valfrihetssystem har förbättrat kommunernas verksamhetsuppföljning, vilket framgår i slutrapporten Stimulansbidrag LOV (2010). Enligt Statskontorets rapport Lagen om valfrihetssystem – hur påverkar den kostnader och effektivitet i kommunerna? ökar införandet av valfrihetssystem förutsättningarna för kommunerna att ha bättre kontroll över kostnadsutvecklingen. Brukarna är mer nöjda över tid med hemtjänst i kommuner som tillämpar LOV än i övriga kommuner, enligt mätningar med index över kundnöjdhet.

Samtidigt varierar timersättningen väsentligt mellan kommunerna. Skillnaden mellan de kommuner som har den högsta respektive lägsta ersättningen är ca 200 kronor. Skillnaden är mindre mellan de kommuner där det finns en betydande konkurrens mellan utförare³.

Socialstyrelsen har haft regeringens uppdrag att granska om det förekommer systematiska kvalitetsskillnader mellan offentligt och enskilt driven äldreomsorg. I uppdraget ingick även att undersöka om det har någon betydelse för kvaliteten om en enskild utförare bedriver sin verksamhet i en associationsform som är vinstdrivande respektive icke vinstdrivande. I rapporten Kommunal eller enskild regi, spelar det någon roll? framkom-

³ Sveriges Kommuner och Landstings genomgång 2012 av de ersättningsbelopp och ersättningssystem som 132 kommuner fastställt för hemtjänsten.

mer att det inte finns några stora entydiga skillnader. Kommunala utförare har ett bättre resultat när det gäller strukturmått såsom personaltäthet, personalens kompetens och boendestandard. Enskilda utförare lyckas å andra sidan bättre när det gäller processmått, dvs. mått som visar hur man arbetar. Exempel på sådana mått är andelen äldre som har genomförandeplaner samt andelen äldre som riskbedömts när det gäller fall, trycksår och undernäring. Enligt rapporten finns brister i kommunernas uppföljning av såväl kommunal som enskilt driven äldreomsorg. I rapporten uppmärksammar även Socialstyrelsen att orsakerna till brukarnas omval av utförare inte följs upp tillräckligt ofta.

När det gäller frågan om kvalitet är det av central betydelse att de specifika kvalitetskrav som gäller för äldreomsorg enligt SoL och hälso- och sjukvård som utförs av kommuner enligt 18 § hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) tydliggörs och får genomslag i tillämpningen av valfrihetssystem. Socialstyrelsen har regeringens uppdrag att ta fram ett vägledande underlag för upphandling och uppföljning av kommunal vård och omsorg om äldre. Underlaget ska utgöra ett metodstöd i arbetet med att säkerställa god kvalitet i verksamheten. Uppdraget ska redovisas senast den 31 januari 2013.

Därutöver har Socialstyrelsen sedan januari 2007 uppdraget att utveckla ett nationellt system för öppna jämförelser inom kommunernas vård och omsorg om äldre samt landstingens hemsjukvård. Uppdraget har organiserats i fem olika deluppdrag, där den s.k. Äldreguiden utgör ett av uppdragen. Från och med 2013 kommer Äldreguiden enbart att rikta sig till äldre och deras närstående och innehålla lättillgänglig och överskådlig information på kommun- och enhetsnivå. Den ska bl.a. vara vägledande vid val av hemtjänst eller särskilt boende.

I den senaste nationella brukarundersökningen⁴ framkommer att de äldre ger fortsatt goda omdömen om personalens bemötande när det gäller hemtjänst och särskilt boende. En övervägande del av de äldre känner sig trygga, både med att bo i ett

⁴ Socialstyrelsen 2011: "Vad tycker de äldre om äldreomsorgen?" En rikstäckande undersökning av äldres uppfattning om kvaliteten i hemtjänst och äldreboende 2011

särskilt boende och med att bo kvar hemma med stöd av hemtjänst. Omdömena är generellt sämre om maten, möjligheterna att komma ut samt aktiviteterna som erbjuds i särskilt boende. Inom dessa områden finns det mycket stora skillnader mellan kommunernas resultat.

Utredaren ska ta del av de ovan beskrivna uppdragen och även i övrigt ta del av det kvalitetsarbete som bedrivs av Socialstyrelsen och som är relevant i sammanhanget. Därutöver kan brukarenkäter samt olika typer av kvalitetsregister, såsom t.ex. demensregistret, palliativregistret och kvalitetsregistret Senior alert utgöra relevanta verktyg för att belysa kvalitetsaspekter. Utredaren bör även samråda med Rådet för främjande av kommunala analyser (RKA).

I uppdraget i denna del ingår att göra följande:

- Jämföra och redovisa kvalitet, kostnader och effektivitet inom äldreomsorgen och när det gäller stöd till personer med funktionsnedsättning mellan kommuner som haft ett valfrihetssystem på plats under minst två år och kommuner som valt att inte tillämpa något valfrihetssystem.

Utvidgning av tillämpningsområden

De flesta kommuner som infört valfrihetssystem har gjort det inom hemtjänsten. Det finns även exempel på valfrihetssystem inom t.ex. ledsagning, avlösning och daglig verksamhet enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS). Hittills är det emellertid endast ett fåtal kommuner som har infört valfrihetssystem när det gäller särskilda boendeformer. Det beror sannolikt på de särskilda problem som är förknippade med dessa boendeformer ur ett valfrihetsperspektiv. Särskilda boenden innebär höga fasta kostnader och både kommuner och externa leverantörer kan ha svårt att finansiera den överkapacitet som i vissa fall krävs för att valfriheten ska bli reell. I vissa fall är det den upphandlade leverantören som äger den aktuella fastigheten vilket gör att det kanske är mer ändamålsenligt att tillämpa lagen (2007:1091) om offentlig upphandling, förkortad LOU. I andra fall är det kommunen som äger fastigheten, vilket ofta för med sig olika typer av hyresrättsliga frågor som behöver klargöras i avtalet. Det kan t.ex.

handla om frågor om besittningsskydd i de fall kommunen vill säga upp avtalet med leverantören. Ibland är kommunen intresserad av att öronmärka vissa platser för kommunens egna behov av äldreomsorgsplatser, vilket också måste regleras på lämpligt sätt i avtalet. Sammantaget finns således en rad frågeställningar som behöver belysas och klargöras för att underlätta införandet av valfrihetssystem inom särskilda boenden. Det ingår därför i uppdraget att bedöma lämpligheten av att införa valfrihetssystem inom fler verksamhetsområden inom socialtjänsten. Utredaren ska särskilt belysa för- och nackdelar med att införa valfrihetssystem inom särskilda boendeformer och även föreslå åtgärder för hur införandet av valfrihetssystem på frivillig väg kan underlättas inom detta område.

Det finns även andra områden där utvecklingen av valfrihetssystem har gått långsamt eller där det finns oklarheter om valfrihetssystem går att tillämpa. Matservice är ett sådant exempel.

I uppdraget ingår i denna del att utifrån en kartläggning av verksamheter som redan i dag ingår i valfrihetssystem göra följande:

- Bedöma lämpligheten av att införa valfrihetssystem inom fler verksamhetsområden inom socialtjänsten och vid behov lämna relevanta författningsförslag.
- Belysa för- och nackdelar med att införa valfrihetssystem inom insatsen särskilt boende, presentera förslag på hur införandet av valfrihetssystem på frivillig väg kan underlättas inom detta område samt vid behov lämna relevanta författningsförslag.

Tvingande lagstiftning

Utredaren ska även överväga för- och nackdelar med att göra det obligatoriskt för kommunerna att införa valfrihetssystem på socialtjänstområdet. Det som talar för tvingande lagstiftning är att reformen har ett tydligt brukarperspektiv, vilket innebär att möjligheten för enskilda att kunna välja inte bör vara beroende av var i landet man bor. Vidare är det av värde att vård- och omsorgssystemen rent allmänt utformas i en mer valfrihetsbetonad riktning. Rätt utformad kan en ökad valfrihet inom vården

och omsorgen innebära att olika gruppers och individers behov tillgodoses på ett snabbare och bättre sätt. Det kan också stimulera och tillföra verksamheterna nya impulser. När det gäller frågan om obligatoriska valfrihetssystem måste det samtidigt noteras att ett stort antal kommuner redan infört valfrihetssystem på frivillig väg. Som tidigare nämnts hade antalet kommuner som infört valfrihetssystem enligt LOV vuxit till sammanlagt 123 i augusti 2012 och ytterligare 47 kommuner hade vid detta tillfälle tagit beslut om att införa sådana, enligt uppgift från Sveriges Kommuner och Landsting. Inräknat de kommuner som står i begrepp att införa valfrihetssystem kommer således en stor majoritet av kommunerna att ha ett valfrihetssystem i drift inom kort. Med detta i beaktande ska utredaren närmare analysera mervärdet av en tvingande lagstiftning inom området och utifrån denna analys överväga för- och nackdelar med att göra det obligatoriskt för kommunerna att införa valfrihetssystem. Analysen ska dels omfatta möjligheterna och lämpligheten i att införa en tvingande lagstiftning inom de insatser som i dag är mest frekventa inom valfrihetssystemen, dvs. hemtjänstinsatser, dels möjligheterna och lämpligheten i att införa obligatorisk lagstiftning inom andra verksamhetsområden inom socialtjänsten. Om utredaren kommer fram till att en obligatorisk lagstiftning bör införas, ska förslag till författningar och nödvändiga författningsändringar lämnas.

Upphandlingsreglerna hindrar inte en kommun att bedriva verksamhet i egen regi. Vidare är det upp till kommunen att besluta om man vill upphandla enligt LOU eller införa valfrihetssystem enligt LOV inom socialtjänstområdet. Med ett obligatoriskt valfrihetssystem upphör denna valfrihet, vilket påverkar förutsättningarna för kommunerna att, utifrån ett strategiskt perspektiv avseende de mål man vill uppnå, kunna välja att utföra verksamheten i egen regi, upphandla eller låta brukarna välja vilken leverantör som ska utföra verksamheten enligt ett valfrihetssystem.

Att göra valfrihetssystemen obligatoriska på socialtjänstområdet medför en stor inskränkning av det kommunala självstyret eftersom kommunerna inte har möjlighet att själva välja i fråga om på vilket sätt man vill organisera sin verksamhet, den

s.k. kommunala organisationsfriheten. Obligatoriska valfrihetssystem enligt LOV medför att kommunen inte kan bestämma att driva verksamheten helt i egen regi och anpassa förvaltningen efter detta, eller i kommunalt bolag etc.

Utredaren bör närmare analysera den ovan beskrivna problematiken och för det fall förslag om att införa obligatoriska valfrihetssystem lämnas, komma med förslag till lösningar som tar hänsyn till detta. Utredaren ska då även lämna nödvändiga författningsförslag med följdändringar i lag och förordning som en obligatorisk LOV medför.

I uppdraget ingår i denna del att göra följande:

- Överväga för- och nackdelar med att göra det obligatoriskt för kommunerna att införa valfrihetssystem avseende hemtjänstinsatser samt redovisa de författningsförslag som krävs vid ett obligatorium.
- Överväga för- och nackdelar med att införa en obligatorisk lagstiftning inom andra verksamhetsområden än hemtjänsten samt vid behov redovisa de författningsförslag som krävs.
- Göra en analys av hur ett obligatorium för kommunerna att införa valfrihetssystem påverkar det kommunala självstyret.

Eventuella samband mellan ersättningssystem, förfrågningsunderlag, kvalitet och vinstutdelning

Modellen med valfrihet innebär att det inte finns någon pris-konkurrens mellan leverantörerna. Brukarna ges i stället möjlighet att välja den leverantör som upplevs bäst. Modellen med valfrihet bygger uttryckligen på att det måste finnas en variation i utbudet i fråga om kvalitet och inriktning i de aktuella tjänsterna för att valfriheten ska ha ett värde för brukaren, som annars inte har några incitament att engagera sig och göra aktiva val. För att marknadsmekanismen ska ha en dynamik och kunna ge en ökad kvalitet över tid måste även nya företag kunna träda in på marknaden.

Felaktigt utformade ersättningssystem och förfrågningsunderlag kan leda till att resurserna allokeras fel. Det finns också risk för att vissa ersättningssystem kan leda till att oönskade incitamentssystem uppstår. Det finns därför ett behov

av att närmare analysera hur ersättningssystemen och förfrågningsunderlagen påverkar kvalitet och vinstutdelning i de verksamheter som ingår i valfrihetssystem.

I såväl det uppföljningsansvar som åligger kommunerna som i den tillsyn som Socialstyrelsen utövar är kvalitetsaspekterna av central betydelse och en självklar del i uppföljningen. Det framgår bl.a. av SoL, där varje kommun har det yttersta ansvaret för att enskilda får det stöd och den hjälp som de behöver. Enligt 3 kap. 3 § SoL ska insatser inom socialtjänsten vara av god kvalitet och det ska finnas personal med lämplig utbildning och erfarenhet. Kvaliteten i verksamheten ska systematiskt och fortlöpande utvecklas och säkras, oavsett om verksamheten utförs av kommunen själv eller av någon extern leverantör.

Det finns även bestämmelser i kommunallagen (1991:900), förkortad KL, som reglerar kommunernas uppföljningsansvar. Kommuner och landsting ska innan de lämnar över vården av en kommunal angelägenhet till privata aktörer, enligt 3 kap. 19 § KL, se till att kommunen respektive landstinget tillförsäkras en möjlighet att kontrollera och följa upp verksamheten. Nämndernas ansvar för uppföljning och kontroll framgår av bl.a. 6 kap. 7 § KL. Nämnderna ska även följa upp sådan verksamhet som överlämnats till privata företag. Vidare har Socialstyrelsen tillsyn över socialtjänsten och verksamheten vid sådana hem som avses i 6 kap. 3 § SoL. Regeringen beslutade i juni 2012 att ge en särskild utredare i uppdrag att förbereda och genomföra bildandet av en ny tillsynsmyndighet för hälso- och sjukvård och socialtjänst som planeras inleda sin verksamhet den 1 juni 2013. Utredaren ska informera sig om förberedelsearbetet samt i ett senare skede samverka med myndigheten i relevanta delar.

Regeringen beslutade den 14 juli 2011 att tillsätta en parlamentarisk kommitté med uppdrag att utreda regler och villkor för fristående skolor m.m. (dir. 2011:68). I kommitténs uppdrag ingår att utreda om det, i fall då Statens skolinspektion riktar allvarlig kritik mot en skolhuvudman för bristande kvalitet i undervisningen och det finns belägg för att ekonomiska uttag ur verksamheten väsentligen har bidragit till bristerna, finns behov av att Skolinspektionen tar hänsyn till detta och, om så bedöms

vara fallet, föreslå hur det bör ske, och lämna de författningsförslag som behövs. Kommittén ska redovisa sitt uppdrag senast den 1 november 2012.

En väl fungerande uppföljning är en förutsättning för att kommunen ska kunna kontrollera att verksamheterna lever upp till kvalitetskraven i förfrågningsunderlagen. I kontrollen ligger även möjligheten att, som sista åtgärd, häva kontraktet. En analys behöver göras av hur kommunernas uppföljning och kontroll fungerar. I detta sammanhang ska utredaren också göra en analys av om det finns något samband mellan vinstutdelning och kvalitet i de verksamheter som ingår i valfrihetssystem inom socialtjänsten och hur kvalitetsuppföljningen genomförs. Det är väsentligt för både tillsynen och uppföljningen att det finns ett bra underlag som beaktar möjligheten att göra företagsekonomiska men också relevanta samhällsekonomiska analyser.

I uppdraget ingår i denna del att närmare analysera följande:

- Hur ersättningsystemen och förfrågningsunderlagen påverkar kvalitet och vinstutdelning.
- Hur kommunernas uppföljning och kontroll fungerar.
- Om det finns något samband mellan vinstutdelning och kvalitet i de verksamheter som ingår i valfrihetssystem inom socialtjänsten och hur kvalitetsuppföljningen genomförs.

Om det bedöms finnas något samband mellan vinstutdelning och kvalitet i de verksamheter som ingår i valfrihetssystem inom socialtjänsten, ska förslag lämnas som möjliggör en effektivare uppföljning, kontroll och tillsyn.

Pågående förhandlingsarbete inom EU

Kommissionen presenterade den 20 december 2011 förslag till nya direktiv om offentlig upphandling som ska ersätta det s.k. klassiska och försörjningsdirektivet och ett förslag till direktiv om koncessioner. Förhandlingarna för dessa direktiv har påbörjats under 2012 och beräknas vara slutförda under 2012. Målet med förändringarna är dels att öka effektiviteten i offentliga utgifter för att säkra bästa möjliga upphandlingsresultat när det gäller att få valuta för pengarna, dels att ge upphandlare

bättre möjligheter att använda offentlig upphandling till stöd för gemensamma samhällsliga mål, såsom skyddet av miljön, högre resurs- och energieffektivitet, kampen mot klimatförändringar, främjande av innovation, sysselsättning och social integration samt säkerställande av bästa tänkbara villkor för tillhandahållande av sociala tjänster av hög kvalitet. Förslagen innehåller fem huvudområden: förenkling av och ökad flexibilitet för upphandlingsreglerna, strategisk användning för att möta nya utmaningar, bättre tillgång till marknaden för små, medelstora och nystartade företag, sunda förfaranden och förvaltning (tillsyn och vägledning).

LOV bygger på uppfattningen att valfrihetssystem är ett s.k. tjänstekoncessionskontrakt (se prop. 2008/09 s.52). Eftersom de nya direktivförslagen på upphandlingsområdet även innefattar ett nytt direktiv om koncessioner kan det få effekter för det svenska LOV-systemet. Utredaren ska därför under arbetets gång informera sig om och förhålla sig till den pågående översynen av de nya upphandlingsdirektiven och uppdraget kan med anledning av detta även komma att behöva justeras.

Uppdragets genomförande

Uppdraget ska genomföras i bred samverkan med andra myndigheter och organisationer på området, såsom t.ex. Socialstyrelsen, Konkurrensverket, Kammarkollegiet, Statskontoret, Tillväxtverket, Vårdföretagarna, Famna och Sveriges Kommuner och Landsting. Utredaren ska även samråda med Upphandlingsutredningen (Fi 2010:06) samt med Kommittén om regler och villkor för fristående skolor m.m. (U 2011:04).

Frågeställningarna ska belysas och analyseras ur ett könsperspektiv.

Konsekvensbeskrivningar

Om förslagen påverkar kostnader eller intäkter för staten, landsting, kommuner, företag eller andra enskilda ska en beräkning av dessa konsekvenser redovisas. Samhällsekonomiska konsekvenser ska också redovisas. När det gäller kostnadsökningar och intäktsminskningar för staten, kommuner eller landsting ska utredaren föreslå en finansiering inom de anslag på statens budget som berör Socialtjänstens verksamheter, se 14 § kommittéförordningen (1998:1474). Om betänkandet innehåller förslag till nya eller ändrade regler, ska förslagets kostnadsmässiga och andra konsekvenser anges. Konsekvenserna ska anges på ett sätt som motsvarar de krav på innehållet i konsekvensutredningar som finns i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning, se 15 a § kommittéförordningen. I 14 kap. 2 § regeringsformen finns ett förtydligande att principen om kommunalt självstyre gäller för all kommunal verksamhet. Enligt 14 kap. 3 § regeringsformen bör en inskränkning av den kommunala självstyrelsen inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som föranlett den, dvs. en proportionalitetsprövning ska göras under lagstiftningsprocessen. Om något av förslagen i denna utredning påverkar den kommunala självstyrelsen, ska utredaren särskilt redovisa dessa konsekvenser och de särskilda avvägningar som lett till förslagen.

Utredaren ska redovisa konsekvenserna för jämställdheten mellan kvinnor och män av sina förslag. En barnkonsekvensanalys ska genomföras. Om individbaserad statistik används ska den presenteras och analyseras efter kön, om det inte finns särskilda skäl mot detta.

Tidsplan

Uppdraget ska redovisas senast den 15 januari 2014.

(Socialdepartementet)