



Socialdepartementet

Enheten för sociala tjänster

Kent Löfgren

Telefon 08 405 16 39

STOCKHOLMS STAD	
Kommunstyrelsen	
KF/KS Kansli	
Ink.	2008-03-11
Dnr:	001-740/2008
Till:	RW

Lov att välja – Lag om valfrihetssystem SOU 2008:15

Remissinstanser:

1. Riksdagens ombudsmän
2. Riksrevisionen
3. Domstolsverket
4. Kammarrätten i Jönköpings län
5. Länsrätten i Stockholms län
6. Länsrätten i Västernorrlands län
7. Hovrätten för Västra Sverige
8. Malmö tingsrätt
9. Luleå tingsrätt
10. Socialstyrelsen
11. Konkurrensverket
12. Konsumentverket
13. Försäkringskassan
14. Skatteverket
15. Statskontoret
16. Ekonomistyrningsverket
17. NUTEK
18. SWEDAC
19. Handikappombudsmannen
20. Handisam
21. Länsstyrelsen Östergötland
22. Länsstyrelsen Västerbotten
23. Umeå universitet
24. Stockholms universitet

25. Stockholms kommun
26. Malmö kommun
27. Göteborgs kommun
28. Nacka kommun
29. Järfälla kommun
30. Sundbybergs kommun

31. Nykvarns kommun
32. Uppsala kommun
33. Enköpings kommun
34. Eskilstuna kommun
35. Flens kommun
36. Finspångs kommun
37. Linköpings kommun
38. Tranås kommun
39. Värnamo kommun
40. Markaryds kommun
41. Borgholms kommun
42. Oskarshamns kommun
43. Gotlands kommun
44. Karlshamns kommun
45. Bromölla kommun
46. Simrishamns kommun
47. Helsingborgs kommun
48. Ängelholms kommun
49. Kungsbacka kommun
50. Varbergs kommun
51. Stenungsunds kommun
52. Lilla Edets kommun
53. Skara kommun
54. Vänersborgs kommun
55. Lerums kommun
56. Kristinehamns kommun
57. Karlstad kommun
58. Filipstads kommun
59. Örebro kommun
60. Lindesbergs kommun
61. Köpings kommun
62. Västerås kommun
63. Orsa kommun
64. Faluns kommun
65. Gävle kommun
66. Hudiksvalls kommun
67. Sollefteå kommun
68. Sundsvalls kommun
69. Bräcke kommun
70. Östersunds kommun
71. Vilhelmina kommun
72. Umeå kommun
73. Kiruna kommun
74. Haparanda kommun
75. Piteå kommun

76. Stockholms läns landsting
77. Uppsala läns landsting

78. Östergötlands läns landsting
79. Blekinge läns landsting
80. Jönköpings läns landsting
81. Skåne läns landsting
82. Västra Götalands läns landsting
83. Hallands läns landsting
84. Västmanlands läns landsting
85. Västerbottens läns landsting

86. Sveriges Kommuner och Landsting
87. Svenskt Näringsliv
88. Almega
89. Arbetsgivaralliansen
90. KFO
91. Coompanion
92. FAMNA
93. Praktikertjänst
94. Capio vård AB
95. Kommunal
96. Vårdförbundet
97. Läkarförbundet
98. SKTF
99. SACO
100. Företagarna
100. FöretagarFörbundet
101. Jobs and Society
102. Sveriges konsumenter
103. Pensionärernas Riksorganisation (PRO)
104. Riksförbundet PensionärsGemenskap (RPG)
105. Svenska Kommunalpensionärernas förbund (SKPF)
106. Sveriges Pensionärers Riksförbund (SPRF)
107. Sveriges Pensionärsförbund (SPF)
108. HSO
109. Näringslivets Regelnämnd NNR

Remissvaren i 6 exemplar skall vara inkomna till **Registratorn, Socialdepartementet, 103 33 Stockholm, senast onsdag den 26 maj 2008.**

Remissvaren bör *även* sändas via elektronisk post till kent.lofgren@social.ministry.se och registrator@social.ministry.se

I remissen ligger att regeringen vill ha synpunkter på förslagen eller materialet i betänkandet. Om remissen är begränsad till en viss del av betänkandet, anges detta inom parentes efter remissinstansens namn i remisslistan. En sådan begränsning hindrar givetvis inte att remissinstansen lämnar synpunkter också på övriga delar.

Myndigheter under regeringen är skyldiga att svara på remissen. En myndighet avgör dock på eget ansvar om den har några synpunkter att redovisa i ett svar. Om myndigheten inte har några synpunkter, räcker det att svaret ger besked om detta.

För **andra remissinstanser** innebär remissen en inbjudan att lämna synpunkter.

Remissinstanserna kan utan kostnad få ytterligare högst 2 exemplar av betänkandet. Exemplaren beställs hos Fritzes kundservice, 106 47 Stockholm. Telefon 08-690 91 90, telefax 08-690 91 91, e-post, order.fritzes@ri.se. Ange vid beställning att exemplaren är avsedda för remissändamål.

Råd om hur remissyttranden utformas finns i Statsrådsberedningens publikation om att svara på remisser. Publikationen kan beställas från Regeringskansliet, Information Rosenbad, 103 33 Stockholm eller hämtas från nätet: www.regeringen.se



Gunilla Malmberg
Enhetschef

Kopia till
Fritzes kundservice, 106 47 Stockholm
Riksdagens utredningstjänst

LOV att välja – Lag Om Valfrihetssystem

Betänkande av Frittvalutredningen

Stockholm 2008



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2008:15

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-690 91 91
Ordertel: 08-690 91 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen, 2003.
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/remiss>

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice

Tryckt av Edita Sverige AB

Stockholm 2008

ISBN 978-91-38-22918-7
ISSN 0375-250X

Till statsråden Maria Larsson och Göran Hägglund

Regeringen beslutade den 15 mars 2007 att tillsätta en utredning med uppdrag att utreda förutsättningarna för ökad valfrihet när det gäller vård, omsorg och service inklusive särskilt boende som ges till äldre och personer med funktionshinder enligt socialtjänstlagen (2001:453), direktiv 2007:38. Den 21 mars 2007 utsåg regeringen kommunstyrelsens ordförande i Jönköpings kommun, Acko Ankarberg Johansson till särskild utredare. Utredningen antog namnet Frittvalutredningen (S 2007:04).

Som experter/sakkunniga i utredningen förordnades den 7 maj 2007 projektledare Helena Axestam, kansliråd Ulrika Dackeby, kansliråd Ulrica Dyrke, departementssekreterare Åsa Edman, rättssakkunnig Eva Fridén, ämnesråd Kent Ivarsson, departementssekreterare Kent Löfgren, förbundsjurist Eva Sveman och projektledare Lena Svensson. Den 1 juni 2007 entledigades Ulrica Dyrke och som ny sakkunnig förordnades ämnesråd Bengt Wennerstein. Den 5 september förordnades rättssakkunnig Petra Bergman som sakkunnig.

Den 19 december 2007 beslutade regeringen om tilläggsdirektiv till Utredningen om fritt val inom äldre- och handikappomsorgen, direktiv 2007:180. Utredaren ska utreda om det finns förutsättningar för att också inom hälso- och sjukvården använda den upphandlingsmodell för valfrihetssystem som utarbetats för äldre- och handikappomsorgen. Uppdraget ska utföras inom ramen för utredningens huvuduppdrag.

Med anledning av tilläggsuppdraget förordnades den 1 december biträdande avdelningschef Roger Molin som expert och ämnesråd Mats Nilsson som sakkunnig.

Enligt de ursprungliga direktiven skulle utredningen redovisa sitt arbete senast den 1 januari 2008. Utredningen beviljades dock förlängd tid för redovisningen t.o.m. den 29 februari 2008.

Departementssekreterare Ellen Hausel Heldahl förordnades som huvudsekreterare fr.o.m. den 1 maj 2007. Förbundsjurist Ellinor Englund förordnades samtidigt som sekreterare i utredningen. Nämndsdirektör Jörgen Preuss förordnades som sekreterare fr.o.m. den 20 november 2007. Landstingsjurist Eva Sjögreen förordnades som sekreterare fr.o.m. den 1 december 2007. Utredningens assistent har varit Malin William-Olsson.

Jag överlämnar härmed mitt betänkande, LOV att välja – Lag Om Valfrihetssystem (SOU 2008:15).

Stockholm den 29 februari 2008

Acko Ankarberg Johansson

/ Ellinor Englund
Ellen Hausel Heldahl
Jörgen Preuss
Eva Sjögreen

Innehåll

Förkortningar	13
Sammanfattning	15
Summary	27
Författningsförslag	41
1 Utredningens uppdrag	59
1.1 Utredningens direktiv.....	59
1.2 Utredningens arbete	60
1.3 Betänkandets disposition.....	61
2 Kommunens ansvar för socialtjänsten	65
2.1 Äldre- och handikappomsorgen.....	65
2.2 Kommunens ansvar enligt socialtjänstlagen.....	66
2.2.1 Ansvarig kommun och det yttersta ansvaret	66
2.2.2 Allmän beskrivning av socialnämndens uppgifter	68
2.2.3 Särskilda bestämmelser för äldre och personer med funktionshinder	68
2.2.4 Rätten till bistånd och skälig levnadsnivå.....	69
2.2.5 God kvalitet	71
2.2.6 Socialnämndens kontrollfunktion	72
2.2.7 Särskild avgift.....	73
2.2.8 Socialnämndens tillsyn	74
2.2.9 Dokumentation	74
2.2.10 Statistik.....	75

2.2.11	Information	75
2.2.12	Länsstyrelsernas och Socialstyrelsens tillsyn	76
2.2.13	Betalningsansvarslagen	79
3	Konkurrensprövning inom offentlig sektor.....	81
3.1	Lagstöd för driftentreprenader.....	81
3.2	Begrepp/terminologi.....	85
3.3	Ny lag om offentlig upphandling.....	93
4	Nuvarande valfrihetssystem för äldre- och handikappomsorgen	105
4.1	Utvecklingen av kundvals-system inom äldre- och handikappomsorgen	105
4.1.1	Nuvarande system för valfrihet.....	106
4.1.2	Erfarenheter, några iakttagelser	108
4.2	Ekonomiska konsekvenser av nuvarande system	112
4.2.1	Ändrade ekonomiska förutsättningar vid fritt val, prissättning av tjänsterna.....	112
4.3	Information till brukarna, möjligheter att välja.....	114
4.4	Uppföljning och säkring av kvalitet	116
4.5	Ekonomisystem för debitering.....	117
4.6	Internationell utblick	117
5	Ny lag om valfrihetssystem	123
5.1	En avtalsrelation mellan myndigheten och leverantören.....	123
5.1.1	Lag om valfrihetssystem	128
5.1.2	CPV-nomenklatur	129
5.2	De grundläggande principerna.....	130
5.3	Definitioner	132
5.4	Ansökan om deltagande.....	134
5.5	Uteslutning av leverantörer	135

5.6	Tilldelning av kontrakt	136
5.6.1	Valfrihetssystem i förhållande till LOU och egenregi	137
5.7	Tekniska specifikationer.....	138
5.8	Information till brukare och val av utföraren	139
5.9	Överprövning.....	139
5.9.1	Skillnader mellan LOU och LOV	140
5.9.2	Ansökan om rättelse.....	141
5.9.3	Talerätt i fråga om överträdelse av LOV förutom i fråga om godkännandebeslutet	142
5.9.4	Talerätt i fråga om beslutet att inte godkänna en leverantör	143
5.9.5	Interimistiskt beslut	144
5.9.6	Överprövning innan godkännandet och rättelse	145
5.9.7	Överprövning av godkännandebeslutet och rättelse	146
5.9.8	Skadestånd.....	147
5.10	Sekretesslagen	148
5.11	Lag om allmänna förvaltningsdomstolar	150
6	Kvalitet inom socialtjänsten	151
6.1	Nationella krav och kvalitetskriterier – utredarens uppdrag.....	151
6.2	Socialtjänstlagens kvalitetsbestämmelser	152
6.2.1	Övergripande mål och grundläggande värderingar...	152
6.2.2	Kvalitetsparagrafen	153
6.3	Föreskrifter och allmänna råd om kvalitetsarbete inom socialtjänsten	156
6.4	Vad är kvalitet?.....	158
6.4.1	Kvalitetsbegreppet.....	159
6.4.2	Kvalitet hos verksamheter och tjänster i offentlig sektor.....	160
6.4.3	Kvalitetsaspekter för skilda nivåer.....	161
6.4.4	Kvalitetsindex och kvalitetsindikatorer.....	162
6.4.5	Underlag till kvalitetsindikatorer	163

6.5	Kvalitetsindikatorer i socialtjänsten.....	163
6.5.1	Vilka krav ska ställas på kvalitetsindikatorerna?	166
6.5.2	En modell i tio steg för att ta fram kvalitetsindikatorer i socialtjänsten	167
6.6	Länsstyrelserna och kvalitet.....	168
6.6.1	Nationella bedömningskriterier.....	168
6.6.2	Kvalitetsbedömning vid tillståndsgivning enligt socialtjänstlagen	168
6.7	Arbete med kvalitetsfrågor pågår inom området	169
6.7.1	Inom EU.....	172
6.7.2	Kvalitetskontroll i en kommun.....	172
6.8	Utredarens bedömning och förslag.....	173
7	Övriga villkor	177
7.1	Checklista vid avtalstecknandet	177
7.1.1	Kravställandet.....	178
7.1.2	Allmänt om avtalsvillkor	179
7.2	Arbetsrättsliga regler – övergång av verksamhet.....	186
7.2.1	Inledning – allmänt om verksamhetsövergång.....	186
7.2.2	När föreligger en verksamhetsövergång i lagens mening?.....	187
7.3	EG:s statsstödsregler.....	191
7.3.1	Valfrihetssystemet och reglerna om statligt stöd	195
7.3.2	Allmännyttiga tjänster	196
7.3.3	Utredarens bedömning.....	198
8	Socialtjänsten och valfrihetssystemet.....	199
8.1	Hur påverkas socialtjänsten?	199
8.1.1	Rätten till bistånd.....	200
8.1.2	Verkställighet och särskild avgift	201
8.1.3	Kontroll och uppföljning.....	202
8.1.4	Behov av förbättrad statistik utreds.....	203
9	Information och val i ett valfrihetssystem	205
9.1	Information inom äldreomsorgen.....	205

9.2	Brukarens val av utförare.....	210
9.3	Utredarens överväganden och förslag ang. information	213
9.4	Utredarens överväganden och förslag ang. valsituationen	214
10	Kommunal samverkan kring ett valfrihetssystem och utförare i annan kommun	215
10.1	Samverkan.....	216
10.1.1	Samverkan genom avtal	217
10.2	Socialtjänstlagens vistelsebegrepp.....	218
10.2.1	Vistelsekommun	218
10.2.2	Hemkommun.....	218
10.3	Undantag från vistelsekommunens ansvar.....	219
10.3.1	Inflyttningskommunens ansvar	219
10.3.2	Placeringskommunens ansvar	220
10.3.3	Folkbokföringskommunens ansvar.....	220
10.4	Överflyttning av ärende.....	221
10.5	Vistelsekommunens ansvar och hemtjänst.....	222
10.5.1	Hemtjänst för äldre	223
10.5.2	Hemtjänst för personer med funktionsnedsättning	223
10.5.3	Hemtjänst och utförare utanför kommungränsen i ett valfrihetssystem.....	224
10.5.4	Hemtjänst vid tillfällig vistelse i annan kommun	224
10.6	Utredarens bedömning och förslag	226
10.7	Vistelsekommunens ansvar och särskilt boende	228
10.7.1	Särskilda boendeformer för äldre	229
10.7.2	Bostad med särskild service för personer med funktionsnedsättning	230
10.7.3	Valfrihet och särskilda boendeformer	230
10.7.4	Särskilda boendeformer och utförare utanför kommungränsen i ett valfrihetssystem	231
10.7.5	Ändring i vistelsekommunens ansvar?	233
10.8	Utredarens bedömning.....	234

10.9 Kommunal samverkan genom gemensam styrelse.....	235
10.10 Utredarens bedömning och förslag.....	236
11 Tilläggstjänster.....	239
11.1 Den kommunala kompetensen i kommunallagen och i annan lagstiftning	240
11.2 Lag (2006:492) om kommunala befogenheter att tillhandahålla servicetjänster åt äldre.....	243
11.2.1 Förhållandet mellan lagen (2006:492) om kommunal befogenhet att tillhandahålla servicetjänster åt äldre och rätten till bistånd enligt socialtjänstlagen (2001:453).....	245
11.2.2 Lagens tillämpning.....	246
11.3 Skattelättnader för hushållsnära tjänster.....	246
11.4 Utredarens bedömning och förslag.....	248
12 Valfrihetssystem och marknaden	251
12.1 Konkurrens för ökad välfärd inom offentligt finansierad verksamhet.....	251
12.2 Kommunala konkurrensprogram	255
12.3 Dialog med personal, näringslivet och föreningar	256
12.4 Småföretagens villkor som leverantör inom vård och omsorg	257
12.5 Kvinnors företagande inom vård och omsorg.....	259
12.6 Utredarens bedömning	261
13 Stimulansbidrag	263
13.1 Fördelning av medel.....	263
14 Konsekvensbedömningar	265
14.1 Ekonomiska konsekvenser av fritt val	265

14.1.1 Svårsmätta effekter av valfrihet som påverkar ekonomin m.m.....	268
14.1.2 Utredarens överväganden.....	270
14.2 Ekonomiska konsekvenser för domstolsväsendet och länsstyrelser	272
14.3 Övriga ekonomiska konsekvenser	273
14.4 Konsekvenser för små företag och andra utförare.....	274
14.5 Konsekvenser för jämställdhet mellan kvinnor och män	275
14.6 Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen	275
14.7 Övriga konsekvenser	276
15 Hälsa- och sjukvården.....	277
15.1 Sammanfattning	277
15.2 Ansvar för hälso- och sjukvård	279
15.3 Landstingens ansvar som huvudman för hälso- och sjukvård.....	280
15.3.1 Legala möjligheter att låta annan utförare än landsting tillhandahålla hälso- och sjukvårdstjänster	284
15.3.2 Närsjukvård, primärvård och annan öppen vård samt läkarmedverkan i kommunal verksamhet.....	285
15.3.3 Läkarmedverkan i kommunal verksamhet – särskilda boenden, dagverksamheter och vid kommunal hemsjukvård i ordinärt boende	285
15.4 Kommunernas ansvar som huvudman för hälso- och sjukvård.....	286
15.4.1 Den kommunala hälso- och sjukvården	286
15.4.2 Vilken hälso- och sjukvård är kommunens ansvar?	288
15.4.3 Den kommunala hälso- och sjukvårdens organisering.....	289
15.5 Särdrag mellan tjänster inom äldre- och handikappomsorgen och hälso- och sjukvårdstjänster.....	291

15.6	Valfrihet inom hälso- och sjukvården	293
15.7	Vårdval- och valfrihetssystem i en ny form	295
15.8	Information till invånarna i ett vårdvalssystem	299
16	Författningskommentar	301
16.1	Förslaget till lag om valfrihetssystem med kommentar	301
16.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (2008:1091) om offentlig upphandling.....	333
16.3	Förslaget till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453)	333
16.4	Förslaget till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100).....	334
16.5	Förslaget till lag om ändring i lagen (1971:298) om allmänna förvaltningsdomstolar	335
	Referenser	337
	Bilagor	
Bilaga 1	Kommittédirektiv och tilläggsdirektiv	343
Bilaga 2	Rättspraxis från EG-domstolen.....	361
Bilaga 3	Ekonomisk teori om fungerande marknader	367
Bilaga 4	Kvalitetsuppföljning av hemtjänstinsatser	379
Bilaga 5	Vårdval – Halland, Stockholm och Västmanland	385

Förkortningar

AvtL	Avtalslagen, lag (1915:218) om avtal och andra rätts- handlingar på förmögenhetsrättens område
Bet.	Betänkande
BVC	Barnvårdscentral
CPV	Kommissionens nomenklatur för varor, tjänster och bygg- entreprenader
Dir.	Direktiv
Dnr	Diarienummer
Ds	Departementsserien
EG	Europeiska gemenskapen
ESV	Ekonomistyrningsverket
EU	Europeiska unionen
EUT	Europeiska unionens officiella tidning
FB	Föräldrabalken (1949:381,omtryckt 1995:974)
FL	Förvaltningslagen (1986:223, omtryckt 2003:246)
FOS	Förordning (1994:1120) om ersättning för sjukgymnastik
FoU	Forskning och utveckling
HSL	Hälso- och sjukvårdslagen (1982:763)
HVB	Hem för vård eller boende
ILO	International Labour Organization
IT	Informationsteknik
JO	Justitieombudsmannen
JK	Justitiekanslern
KL	Kommunallagen (1991:900)
Kommissionen,	Europeiska kommissionen
KOM	
LAS	Lag (1982:80) om anställningsskydd
LOS	Lag (1993:1652) om ersättning för sjukgymnastik
LOU	Lag (2007: 1091) om offentlig upphandling
LOV	Lag om valfrihetssystem

LSS	Lag (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade
LVM	Lag (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall
LVU	Lag (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga
MAS	Medicinskt ansvarig sjuksköterska
MBL	Lag (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet
NOU	Nämnden för offentlig upphandling
Nutek	Verket för näringslivsutveckling
OPP el OPS	Offentligt – privat samarbete
PPP	Public – private partnership
Prop.	Proposition
PBL	Plan- och bygglagen (1987:10)
RKA	Rådet för främjandet av kommunala analyser
RF	Regeringsformen
Rskr	Riksdagsskrivelse
RÅ	Regeringsrättens årsbok
SIS	Standardiseringskommissionen i Sverige
SAF	Svenska arbetsgivarförbundet
SCB	Statistiska centralbyrån
SekrL	Sekretesslagen (1980:100)
SFS	Svensk Författningssamling
SKL	Sveriges Kommuner och Landsting
Skr.	Regeringens skrivelse
SoL	Socialtjänstlagen (2001:453)
SOU	Statens Offentliga Utredningar
SWEDAC	Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll
TED	Tenders Electronic Daily
TF	Tryckfrihetsförordningen

Sammanfattning

Uppdraget

Utredarens uppdrag är främst att undersöka förutsättningarna för att ge äldre och personer med funktionsnedsättning en utökad möjlighet att välja utförare av socialtjänstinsatser. Utredaren ska lämna förslag på ett valfrihetssystem som är avstämt mot svensk och EG-rättslig upphandlingslagstiftning, som är enkelt att tillämpa, ökar valfriheten och inflytandet för äldre och personer med funktionsnedsättning samt främjar en mångfald av utförare.

För att underlätta för kommuner att övergå till ett valfrihetssystem har regeringen avsatt 300 miljoner kronor i bidrag för att stimulera och påskynda införandet. I utredarens uppdrag ingår att föreslå hur detta stimulansbidrag ska användas.

I ett tilläggsdirektiv har utredaren även fått i uppdrag att klargöra om det finns juridiska förutsättningar för att även inom hälso- och sjukvården använda det valfrihetssystem som utredaren föreslår för äldre- och handikappomsorgen.

Ny lag om valfrihetssystem – LOV

Utredaren föreslår att en ny lag, lag om valfrihetssystem, LOV, införs. Lagen är avsedd att fungera som ett frivilligt verktyg för de kommuner och landsting som vill konkurrenspröva verksamhet som drivs i egen regi för att därigenom överlåta valet av utförare till brukaren. Den föreslagna lagen är ett alternativ till lagen (2007:1091) om offentlig upphandling, LOU, och kan tillämpas på hälso- och sjukvårdstjänster samt sociala tjänster enligt bilaga 3, B-tjänster, kategori 25 i LOU.

Alternativ till verksamhet i egen regi

Utredaren fastslår att det föreligger ett avtalsförhållande mellan den myndighet som är köpare av tjänsterna och tjänsteleverantören, vilket medför att någon av de ovan nämnda lagarna måste tillämpas vid en konkurrensprövning av egenregiverksamheten. Alternativen för en myndighet blir således att

- driva verksamheten i egen regi,
- sluta avtal med externa leverantörer om utförandet av tjänster efter en upphandling enligt LOU, eller
- sluta avtal med externa leverantörer enligt LOV.

Myndighetens syfte med konkurrensprövningen blir avgörande för vilken lag som ska tillämpas. LOV är lämplig att använda sig av när myndighetens syfte är att flytta makt från politiker till medborgare, att öka valfriheten och inflytandet för brukarna och att främja en mångfald av utförare.

Myndigheten avgör om man ska tillämpa LOV, och i så fall, för vilka tjänster. Vidare bestämmer myndigheten vilka krav de utförare som ska tillhandahålla tjänsterna måste uppfylla, för att avtal ska slutas.

Krav på utförarna

En väsentlig del i den politiska processen vid tillämpningen av LOV är att bestämma vilka krav som ska ställas på de utförare som ska tillhandahålla socialtjänst eller hälso- och sjukvård. Förutom det grundläggande kravet att verksamheten ska bedrivas i enlighet med gällande rätt, finns en rad andra krav som kommuner och landsting kan ställa, under förutsättning att de uppfyller de EG- rättsliga principer som gäller i detta sammanhang, dvs. icke-diskriminering, öppenhet, förutsägbarhet, ömsesidigt erkännande och proportionalitet. En fråga som den politiska ledningen måste ta ställning till är kravet på kvalitet. Andra krav som är relevanta att ställa på utförarna kan t.ex. vara krav på utbildningsnivå hos personal och ledning, ansvarsförsäkring, ekonomisk kapacitet, samarbete mellan utföraren och myndigheten, FoU-samverkan, katastrof- och krisberedskap samt tillgänglighet.

Kravlistan kan se helt olika ut beroende på vilken tjänst som ska köpas och vilka målsättningar myndigheten har. Effekterna av de

krav som ställs måste i förväg analyseras för att uttalade mål med valfrihetssystemet ska kunna uppnås. Ju högre krav som ställs, desto färre företag kommer att vara intresserade av ett avtal med myndigheten. Små företag, och därmed även kvinnligt företagande, har sällan möjlighet att leva upp till högt ställda krav på t.ex. ekonomisk kapacitet.

Samtliga krav ska framgå av förfrågningsunderlaget.

Förfrågningsunderlag

I förfrågningsunderlaget vid tillämpningen av LOV måste myndigheten ange de krav som utföraren måste uppfylla för att avtal ska ingås. Vidare ska den ekonomiska ersättning som leverantören får för utförd tjänst framgå. Det föreslagna valfrihetssystemet bygger på att det inte är någon priskonkurrens mellan leverantörerna. Myndigheten fastslår priset i förväg. Alla utförare, i princip även verksamhet som drivs i egen regi, får ersättning enligt samma principer. Ersättningskonstruktionen kan variera beroende på vilken tjänst som köps, huvudsaken är att den är transparent och icke-diskriminerande, dvs. lika för alla.

Vidare bör det finnas med en beskrivning av tjänsten, kontaktuppgifter, regler för uppföljning och kontroll och övriga avtalsvillkor. Förutom den typ av krav som redovisats ovan, avses t.ex. regler om avtalstid, regler för ändring av avtalsvillkor, informationsskyldighet, uppföljning av verksamheten, hävande vid avtalsbrott, samt möjligheter för leverantören att häva avtalet om denne t.ex. inte lyckas attrahera tillräckligt många brukare.

Löpande annonsering

För att intresserade utförare ska få information om att myndigheten har infört, eller har planer på att införa eller förändra ett valfrihetssystem, regleras en skyldighet för myndigheten att annonsera i en nationell databas. Förfrågningsunderlaget ska finnas tillgängligt i databasen. Databasen ska, enligt utredarens förslag, administreras av Ekonomistyrningsverket, ESV. Till skillnad mot vad som gäller vid en offentlig upphandling ska annonseringen ske löpande.

Huvudsyftet med databasen är att underlätta för utförare att hitta kommuner och landsting som infört valfrihetssystem. Ett annat syfte är att förenkla ett erfarenhetsutbyte mellan myndigheter som överväger eller vill utveckla valfrihetssystem.

Annonseringen föreslås bli obligatorisk i den nationella databasen, men kan även ske i andra lämpliga media.

Ansökan och tilldelning av kontrakt

De leverantörer som är intresserade av att utföra tjänster inom myndighetens valfrihetssystem lämnar sin ansökan till myndigheten. Myndigheten bedömer om de utförare som ansökt uppfyller kraven i förfrågningsunderlaget. Om så är fallet har leverantören rätt att få teckna avtal med myndigheten. Till skillnad från LOU ska anbudena inte bedömas enligt principerna om "ekonomiskt mest fördelaktiga" eller "lägsta pris". Alla utförare som uppfyller kraven i förfrågningsunderlaget antas i systemet. Ett avtal enligt civilrättsliga regler tecknas mellan myndigheten och utföraren.

Överprövning

Ett av de grundläggande krav som finns i EG-rätten är rätten att få sin sak prövad. I den föreslagna lagen om valfrihetssystem införs därför en möjlighet att hos allmän domstol begära överprövning. Rätten ska besluta om rättelse i de fall myndigheten har brutit mot lagens grundläggande principer om likvärdighet och icke-diskriminering eller någon annan bestämmelse i lagen. Rättelse kan även begäras om en myndighet inte godkänner en utförare därför att myndigheten bedömer att utföraren inte uppfyller förfrågningsunderlagets krav. Utföraren kan då begära överprövning av myndighetens beslut hos länsrätten. För att rätten ska besluta om rättelse måste sökanden, dvs. en utförare som ännu inte blivit godkänd i systemet, ha lidit skada eller kan komma att lida skada pga. myndighetens felaktiga handlande.

Information

Enligt lagförslaget ansvarar myndigheten för att brukaren får fullödlig information om valfrihetssystemet och om samtliga de utförare som brukaren kan välja emellan – inklusive myndighetens verksamhet i egen regi. Informationen ska vara saklig, relevant, lättförståelig, lättillgänglig och framför allt jämförbar när det gäller olika utförare. Informationen ska vara skriftlig och finnas tillgänglig såväl i pappersform som på kommunens hemsida och den ska vara utformad utifrån de behov den enskilde har. Vissa uppgifter som gör det möjligt att jämföra de olika utförarna måste framgå av informationsmaterialet, exempelvis personalens utbildning och kompetens.

Val av utförare och ickevalsalternativ

Den enskilde brukaren ska av myndigheten stödjas i valet av utförare. Myndigheten ansvarar för att underlätta och förklara för den enskilde vad valmöjligheten innebär och vilka utförare som finns. Socialtjänstlagens insatser bygger på ett biståndsbeslut och i dessa fall har biståndshandläggaren en viktig roll att fylla. Inom socialtjänsten är det myndigheten som har kontakt med utförarna och ser till att brukarens val verkställs.

För personer som inte själva har förmåga att välja, eller som vill ha hjälp av någon annan med sitt val, gäller som i vanliga fall, då valfrihetssystem inte införts, reglerna om ställföreträdare, ombud och biträde.

Valet är en möjlighet för brukaren. Den som inte vill välja ska kunna avstå. Brukaren blir i dessa fall hänvisad till det ickevalsalternativ som myndigheten har bestämt i förväg och som beskrivs i myndighetens informationsmaterial. Samma kvalitetskrav ställs på ickevalsalternativet som på övriga utförare.

Den enskilde ska också på ett enkelt sätt ges möjlighet till byte av utförare. Det är den enskildes möjlighet till val och omval som är själva kärnan i systemet och som avses bidra till att kvaliteten i tjänsterna upprätthålls och vidareutvecklas.

Uppföljning och kontroll

En mycket viktig faktor för att ett valfrihetssystem ska fungera och få den enskildes förtroende är att uppföljningen och kontrollen av både de externa leverantörerna och egenregiverksamheten fungerar väl. Det är myndigheten som ansvarar för att kontrollera att alla de krav som angivits i förfrågningsunderlaget är uppfyllda under hela kontraktstiden. Om så inte är fallet ska myndigheten vidta de åtgärder som är nödvändiga, och i sista hand häva avtalet.

Socialtjänsten och valfrihetssystem

Väljer kommunen att införa ett valfrihetssystem påverkar det hur kommunens val av utförare går till och systemet möjliggör att brukaren får tillgång till fler utförare och en större mångfald när det bl.a. gäller innehållet i de aktuella tjänsterna. Lagen om valfrihetssystem påverkar emellertid inte socialnämndens ansvar för verksamheten och den enskilde brukarens rätt till bistånd varken utökas eller inskränks.

Socialtjänstlagens bestämmelse om när biståndsbeslut ska verkställas kan emellertid i sin nuvarande form inskränka den enskilde brukarens möjlighet att välja utförare. För att så inte ska vara fallet föreslår utredaren ett tillägg i socialtjänstlagen som innebär att socialnämnden får avvakta med att verkställa beslut om bistånd. En följdändring måste också göras för att klargöra att länsstyrelsen i vissa fall inte ska ansöka om särskild avgift. Ändringarna är nödvändiga för att en brukare ska kunna välja att avvakta med en insats, för att få den av en viss utförare, och utan att kommunen riskerar en särskild avgift för icke verkställt beslut. Ett beslut ska bara kunna verkställas vid en senare tidpunkt på den enskilde brukarens begäran. Har beslutet inte verkställts inom ett år ska det omprövas. Utredaren föreslår att Socialstyrelsen får i uppdrag att följa upp tillämpningen av de föreslagna bestämmelserna.

Den föreslagna lagen om valfrihetssystem påverkar inte socialtjänstens verksamhet på ett sådant sätt att det uppstår behov av närmare reglering av kontroll och uppföljning. Då valfrihetssystem införs kan dock större krav behöva ställas på den statistik som regelbundet samlas in om verksamheten, bl.a. vad gäller statistikens detaljeringsgrad och frekvens. Frågan bör, enligt utredaren, överlämnas till den särskilda utredare som i direktiv 2007:146 fått i

uppdrag att se över insamlingen och publiceringen av statistik som rör kommunsektorn.

Kvalitet

I utredarens uppdrag ligger att lämna förslag på nationella krav och kvalitetskriterier som ska vara uppfyllda för att en utförare ska bli godkänd i valfrihetssystemet. Utredaren ska också göra en bedömning av om det är möjligt för en kommun att, utöver de nationella kraven och kvalitetskriterierna, ställa ytterligare krav på utförare som ska verka i just den kommunen.

I och med att det, genom ett införande av den föreslagna lagen om valfrihetssystem, inte kommer att råda någon tvekan om huruvida ett avtalsförhållande föreligger eller inte mellan kommunen och leverantören, anser utredaren att önskemålet om nationella krav och kvalitetskriterier inte längre har samma aktualitet. Utredaren har därför valt att avstå från att presentera något förslag i den frågan.

Det arbete med kvalitetsindikatorer som bedrivs av Socialstyrelsen och Sveriges Kommuner och Landsting kan på sikt leda till att vissa preciserade nationella kvalitetskrav kan ställas på socialtjänstens verksamhet som rör äldre och personer med funktionsnedsättning. Dessa krav bör då, enligt utredarens mening, gälla för samtliga utförare.

Något hinder mot kommunspecifika kvalitetskrav har utredaren inte funnit, så länge som kraven är i nivå med eller går utöver de nationella kraven i gällande rätt. De villkor som ställs måste också uppfylla alla de EG-rättsliga principer som gäller i detta sammanhang, dvs. icke-diskriminering, öppenhet, förutsägbarhet, ömsesidigt erkännande och proportionalitet.

Tilläggstjänster

En tilläggstjänst kan dels vara en tjänst som ingår i ett biståndsbeslut men som brukaren vill utöka på något sätt, t.ex. hur ofta tjänsten utförs, dels en tjänst som inte ingår i biståndsbeslutet. Tilläggstjänsterna baseras på en överenskommelse mellan brukaren och utföraren och betalas av brukaren själv.

Av direktiven till utredningen framgår att utredarens förslag ska säkerställa och om möjligt underlätta att sådana tilläggstjänster kan erbjudas.

Enligt utredarens mening underlättar den föreslagna lagen om valfrihetssystem i sig, för externa utförare att erbjuda s.k. tilläggstjänster. Den kommunala kompetensen bör dock inte utvidgas för att göra det möjligt även för kommuner att erbjuda och utföra sådana tjänster. En kommunal möjlighet att tillhandahålla tilläggstjänster kan medföra negativa konsekvenser för småföretagsamhet inklusive kvinnors företagande, något som den föreslagna lagen om valfrihetssystem istället är avsedd att uppmuntra. Framför allt saknas det ett allmänt intresse av att kommunerna befattar sig med denna typ av verksamhet.

Vissa av de tjänster som är tilläggstjänster kan också vara service-tjänster enligt lagen (2006:492) om kommunala befogenheter att tillhandahålla servicetjänster åt äldre. I juli 2008 är det två år sedan lagen trädde i kraft, och enligt utredarens bedömning bör då en uppföljning och översyn av lagen göras. Dels för att få en bild av vilken effekt lagen har haft för tjänstemarknaden och dels, och framför allt, för att klarlägga effekten för brukarna. Ska lagen om kommunala befogenheter att tillhandahålla servicetjänster åt äldre finnas kvar, finns ett stort behov av ett klargörande när det gäller gränsdragningen mellan den s.k. servicelagen och SoL. Ett förtydligande torde vara nödvändigt för att en skälig levnadsnivå verkligen ska garanteras inom biståndets ram och för att enskilda individer inte felaktigt ska hänvisas till servicetjänster eller köp av tilläggstjänster.

Kommunal samverkan kring ett valfrihetssystem och utförare i annan kommun

Utredaren har inte funnit några juridiska hinder när det gäller samverkan mellan kommuner under processen med att bygga upp ett valfrihetssystem, när man arbetar fram kvalitetskrav och ersättningsystem m.m. Mer problematiskt är det för kommuner att samverka kring utförandet av tjänster. Möjligheten att samverka i dessa fall, och den enskilde brukarens möjlighet att välja utförare utanför hemkommunen, påverkas av socialtjänstlagens regler om vistelsekommunens ansvar.

De kommuner som inför det av utredaren föreslagna valfrihetssystemet kommer att kunna sluta avtal med hemtjänstutförare utanför kommungränsen, även då utföraren är en annan kommun, och brukare kommer att ha möjlighet att välja utförare utanför hemkommunen i de fall då avtal finns. När det gäller brukare som har behov av hemtjänstinsatser utförda i en annan kommun än hemkommunen, under en tillfällig vistelse där, finns däremot ingen möjlighet för hemkommunen att sluta avtal med den tillfälliga vistelsekommunen. En ändring i lagstiftningen skulle kunna utöka brukarens valfrihet och underlätta för äldre och personer med funktionsnedsättning, att vistas i andra kommuner, och göra det möjligt för kommuner att samverka även i dessa fall.

Frågan om behovet av ändringar i lagstiftningen bör enligt utredarens mening överlämnas till den utredning som enligt direktiv 2008:13 har till uppgift att se över socialtjänstlagens regler om vistelsekommunens ansvar.

Utredarens bedömning är att det föreslagna valfrihetssystemet vidgar möjligheten till kommunal samverkan när det gäller särskilda boendeformer. Utredaren har övervägt om korrigeringar i socialtjänstlagens bestämmelser om vistelsekommunens ansvar bör föreslås för att ytterligare utöka brukarens valmöjlighet när det gäller särskilda boendeformer i annan kommun, men har funnit att de negativa effekterna kan bli för stora. Utredarens synpunkter i frågan bör också de överlämnas till den utredning regeringen har tillsatt, med uppgift att se över socialtjänstlagens regler om vistelsekommunens ansvar.

För att underlätta kommunal samverkan ser utredaren det som angeläget att Kommunala kompetensutredningens förslag om samverkansformen "gemensam styrelse" realiserar.

Stimulansbidrag

För att underlätta och uppmuntra kommuner att införa ett valfrihetssystem har regeringen avsatt 300 miljoner kronor. Av dessa medel förslår utredaren att 10 miljoner kronor tilldelas till Ekonomistyrningsverket för uppförandet av en nationell databas för annonsering om valfrihetssystem. Socialstyrelsen och Sveriges Kommuner och Landsting tilldelas 5 miljoner kronor vardera för råd och stöd till kommunerna vid tillämpningen av den nya lagen. Resterande 280 miljoner kronor fördelas mellan de kommuner som ansöker om

stimulansbidrag och som under år 2009 påbörjar ett arbete med att utreda förutsättningarna för att införa ett valfrihetssystem i kommunen. Ansökan och utbetalning av stimulansbidrag ska ske under hösten och avslutas senast den 31 december 2008.

Ekonomiska konsekvenser av valfrihetssystem

Förslaget om ny lag om valfrihetssystem medför, enligt utredarens mening, inte några påtagliga ekonomiska konsekvenser för de myndigheter som väljer att tillämpa den. För domstolsväsendet däremot kan lagen förväntas ha en besparande verkan eftersom en förmodad effekt av lagen är att antalet överprövningar kommer att minska i förhållande till de som idag sker enligt LOU.

Även förslagen till ändringar i socialtjänstlagen väntas medföra besparingar – för domstolsväsendet med anledning av att mål som rör särskild avgift kommer att minska, och för länsstyrelserna där den ärendemängd som rör ansökningar om särskild avgift torde komma att reduceras.

Förslaget om nationell databas väntas medföra kostnader för Ekonomistyrningsverket. För att täcka myndighetens kostnader föreslår utredaren att 10 av stimulansbidragets 300 miljoner anslås till myndigheten.

Övriga konsekvenser

Genom den föreslagna lagen om valfrihetssystem klargörs rättsläget inom ett område där osäkerheten tidigare varit stor. Klargörandet kan i sig medföra ett ökat intresse hos kommuner och landsting att använda sig av valfrihetssystem. Lagförslaget ger kommuner och landsting ytterligare ett verktyg som de kan använda, i ett läge då de vill konkurrenspröva verksamhet som drivs i egen regi för att överlåta valet av utförare till brukaren. Förslaget får inte några negativa konsekvenser för den kommunala självstyrelsen.

Lagen om valfrihetssystem väntas medföra en ökad valfrihet och ett ökat inflytande för äldre och personer med funktionsnedsättning. Avsikten är att individens möjlighet att välja ska göra den offentligt finansierade servicen mer lyhörd för den enskilde brukarens behov och önskemål.

För näringslivets del medför lagförslaget en regelförenkling och detta kan medföra förbättrade möjligheter för företag att verka och utvecklas genom att på ett enklare sätt kunna konkurrera med kommunernas egenregiverksamhet. Det gäller även för s.k. non-profitorganisationer.

Valfrihetssystem gynnar mångfald och ger ökade möjligheter för småföretag, idéburen verksamhet och kooperativ av olika slag att ta sig in på marknaden. En majoritet av vård- och omsorgspersonalen är kvinnor och genom lagförslaget ges dessa en helt ny möjlighet att starta företag inom den bransch där de tidigare varit anställda.

Hälso- och sjukvård

Ansvar för hälso- och sjukvården delas mellan stat, landsting och kommun. Staten har det övergripande ansvaret för hälso- och sjukvårdspolitiken. Landstingen och kommunerna har ansvaret för att tillgodose befolkningens och patienternas hälso- och sjukvårdsbehov. De ska se till att invånarna får vård vid sjukhus, vårdenheter, i särskilda boenden eller i det egna hemmet. Landstingens och kommunernas huvuduppgift är vara uppdragsgivare och finansiär av de aktiviteter som ska utföras.

Hälso- och sjukvård behöver inte utföras i offentlig regi med undantag för psykiatrisk tvångsvård och rättspsykiatrisk vård. Även andra uppgifter som innebär myndighetsutövning får, med vissa undantag, inte utföras av privata vårdgivare även om de finansieras med offentliga medel.

Intresset för valfrihetssystem inom hälso- och sjukvård ökar i Sverige. Det tydliga inslaget i de system som utvecklats är att invånaren placeras ännu mer i fokus än tidigare. Systemen kännetecknas av att invånaren själv ges möjlighet att välja utförare och att invånaren, om hon eller han inte finner sitt val nöjaktigt, kan välja om.

Enligt utredarens mening kan den föreslagna lagen om valfrihetssystem användas även inom hälso- och sjukvården. Ett fåtal bestämmelser kommer i praktiken att tillämpas på olika sätt inom hälso- och sjukvården respektive socialtjänsten men detta medför inte behov av författningsreglering – varken i den föreslagna lagen eller i annan författning.

Den kommunala hälso- och sjukvården och socialtjänsten utförs i nära samverkan och det är, enligt utredarens mening, nöd-

vändigt för verksamheten att även den kommunala hälso- och sjukvården kan ingå i ett valfrihetssystem.

Genomförandet av förslagen

Den nya lagen om valfrihetssystem och ändringarna i socialtjänstlagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2009.

