



REGERINGSKANSLIET

Remiss

2014-02-10

S2014/420/FST

Socialdepartementet

Enheten för familj och sociala tjänster

Anna Gralberg

Telefon 08-405 23 19

STOCKHOLMS STAD Kommunstyrelsen Registraturet	
Ink.	2014-02-11
Dnr:	001-207/2014
Till:	RVH

Betänkandet Framtidens valfrihetssystem - inom socialtjänsten (SOU 2014:2)

Remissinstanser:

1. Riksdagens ombudsmän (JO)
2. Kammarrätten i Jönköping
3. Förvaltningsrätten i Umeå
4. Riksrevisionen
5. Statskontoret
6. Migrationsverket
7. Folkhälsomyndigheten
8. Hjälpmedelsinstitutet
9. Inspektionen för vård och omsorg
10. Myndigheten för handikappolitisk samordning (Handisam)
11. Myndigheten för vårdanalys
12. Socialstyrelsen
13. Skatteverket
14. Statistiska centralbyrån
15. Göteborgs universitet
16. Lunds universitet
17. Konkurrensverket
18. Tillväxtanalys
19. Tillväxtverket
20. Vinnova
21. Arbetsmiljöverket
22. Länsstyrelsen i Västernorrlands län
23. Länsstyrelsen Västra Götalands län
24. Länsstyrelsen i Östergötlands län
25. Institutet för Näringslivsforskning (IFN)
26. Stockholms läns Äldrecentrum

27. Arboga kommun
28. Bergs kommun
29. Bollebygd kommun
30. Borlänge kommun
31. Botkyrka kommun
32. Bromölla kommun
33. Dals-Ed kommun
34. Danderyds kommun
35. Eskilstuna kommun
36. Eslöv kommun
37. Gnosjö kommun
38. Göteborgs kommun
39. Haparanda kommun
40. Hedemora kommun
41. Hofors kommun
42. Järfälla kommun
43. Jönköpings kommun
44. Karlskoga kommun
45. Kungsörs kommun
46. Laxå kommun
47. Lerum kommun
48. Linköping kommun
49. Lomma kommun
50. Luleå kommun
51. Lunds kommun
52. Malmö kommun
53. Nacka kommun
54. Norbergs kommun
55. Nordanstigs kommun
56. Nyköpings kommun
57. Ockelbo kommun
58. Oskarshamns kommun
59. Oxelösunds kommun
60. Pajala kommun
61. Partille kommun
62. Skurups kommun
63. Sollentuna kommun
64. Stockholms kommun
65. Strömsunds kommun
66. Sundbybergs kommun
67. Söderköpings kommun
68. Södertälje kommun
69. Tidaholms kommun
70. Torsby kommun
71. Trollhättans kommun
72. Vänersborgs kommun
73. Växjö kommun
74. Åtvidabergs kommun

75. Östersunds kommun
76. Övertorneå kommun
77. Stockholms läns landsting
78. Uppsala läns landsting
79. Skåne läns landsting
80. Västra Götalandsregionen
81. Sveriges Kommuner och Landsting
82. Almega
83. Akademikerförbundet SSR
84. Arbetsgivaralliansen
85. Arbetsgivarförbundet KFO
86. Coompanion
87. DHR
88. Fastighetsägarna
89. Famna
90. Företagarna
91. Handikappförbunden
92. Kommunal
93. Landsorganisationen (LO)
94. Lika Unika
95. Nätverket Unga för tillgänglighet (NUFT)
96. De små kommunernas samverkan (SmåKom)
97. Pensionärernas riksorganisation (PRO)
98. Svenska KommunalPensionärernas Förbund (SKPF)
99. Svenska kyrkan
100. Sveriges Akademikers Centralorganisation (SACO)
101. Sveriges Pensionärsförbund (SPF)
102. Svenskt Näringsliv
103. Vårdföretagarna
104. Tjänstemännens centralorganisation (TCO)
105. Vision
106. Vårdförbundet

Remissvaren ska ha kommit in till Socialdepartementet **senast den 10 maj 2014.**

Vi ser helst att ni endast skickar dem i elektronisk form och då både i word- och pdf-format. **V.v. ange vårt diarienummer S2014/420/FST.**

Remissvaren ska skickas till följande e-postadresser:

s.registrator@regeringskansliet.se och s.fst@regeringskansliet.se

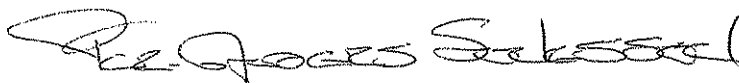
I remissen ligger att regeringen vill ha synpunkter på förslagen eller materialet i betänkandet. Om remissen är begränsad till en viss del av betänkandet, anges detta inom parentes efter remissinstansens namn i remisslistan. En sådan begränsning hindrar givetvis inte att remissinstansen lämnar synpunkter 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 08-598 191 90, telefax 08-598 191 91, e-post, order.fritzes@nj.se. Ange beställning att exemplaren är avsedda för remissändamål.

Råd om hur remissyttranden utformas finns i Statsrådsberedningens promemoria *Svara på remiss – hur och varför* (SB PM 2003:2). Den kan laddas ner från Regeringskansliets webbplats www.regeringen.se.



Per-Anders Sunesson
Departementsråd

Kopia till

Fritzes kundservice, 106 47 Stockholm

Framtidens valfrihetssystem

– inom socialtjänsten

*Betänkande av Utredningen om framtida
valfrihetssystem inom socialtjänsten*

Stockholm 2014



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2014:2

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: 08-598 191 91
Ordertel: 08-598 191 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss – hur och varför. Statsrådsberedningen (SB PM 2003:2, reviderad 2009-05-02)
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som ska 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.

Omslag: Elanders Sverige AB.

Tryckt av Elanders Sverige AB.
Stockholm 2014

ISBN 978-91-38-24064-9
ISSN 0375-250X

Till statsrådet Maria Larsson

Regeringen bemyndigade den 13 september 2012 statsrådet Maria Larsson att tillkalla en särskild utredare med uppgift att analysera och utvärdera effekterna av införandet av lagen om valfrihetssystem inom socialtjänstområdet (dir. 2012:91). Den 31 oktober 2012 förordnades projektledaren Greger Bengtsson som särskild utredare.

Som sakkunniga i utredningen förordnades den 14 december 2012 kanslirådet Åsa Edman, kanslirådet Anna Gralberg, departementssekreteraren Andreas Hermansson, departementssekreteraren Sara S Johansson, departementssekreteraren Marika Kurlberg, kanslirådet Eva Ljungbert och kanslirådet Katarina Sundberg. Som experter förordnades den 14 december 2012 förbundsordföranden Lars Berge-Kleber, näringspolitiskt ansvarige Kerstin Eriksson, styrelseordföranden Göran Fredriksson, utredaren Andreas Johansson, sakkunnige Per Jonsson, programansvarige Anna Manhem, handläggaren Lena Svensson, förste vice ordföranden Christina Tallberg och upphandlingsspecialisten Elisabeth Åkrantz.

Den 25 februari 2013 entledigades Göran Fredriksson och Andreas Johansson och den 28 februari förordnades utredaren Anna Bennet och näringspolitiske experten Stefan Holm som experter i utredningen. Den 27 augusti 2013 entledigades Anna Bennet och samma dag förordnades utredaren Anneli Kastrup som expert.

Som sekreterare i utredningen anställdes den 3 december Karin Månsson, den 21 januari 2013 Nina Andersson och den 9 mars 2013 Helena Henriksson. Karin Månson entledigades den 1 april 2013.

Utredningen har antagit namnet Utredningen om framtida valfrihetssystem inom socialtjänsten. Härmed överlämnar vi vårt betänkande *Framtidens valfrihetssystem inom socialtjänsten* (SOU 2014:2). Till betänkandet har fogats fyra särskilda yttranden.

Stockholm i januari 2014

Greger Bengtsson

/Nina Andersson
Helena Henriksson

Innehåll

Sammanfattning	11
Summary	15
1 Författningsförslag.....	19
1.1 Förslag till lag om ändring av socialtjänstlagen (2001:453).....	19
2 Uppdrag och arbetssätt.....	21
2.1 Utredningens direktiv.....	21
2.2 Vårt arbetssätt	22
2.2.1 Sak-kunnig- och expertgrupp	22
2.2.2 Besök, möten och resor.....	22
2.2.3 Samråd med statliga utredningar	23
2.2.4 Uppdrag och metodstöd	24
2.3 Betänkandets disposition.....	24
3 Rättsliga utgångspunkter	25
3.1 Kommunernas uppgifter	25
3.1.1 Gränserna för den kommunala självstyrelsen	25
3.2 Upphandling och EU-rätten	28
3.2.1 Förslag till nya upphandlingsdirektiv.....	30
3.2.2 Förslag till nytt direktiv om tjänstekoncessioner.....	30
3.3 Nationell upphandlingsrätt	32
3.3.1 Lagen (2008:962) om valfrihetssystem, LOV.....	32

3.3.2	Lagen (2007:1091) om offentlig upphandling, LOU.....	33
4	Utveckling av valfrihetssystem och av verksamhet i privat regi	35
4.1	Valfrihetssystem före lagen om valfrihetssystem.....	35
4.2	Verksamheter och aktörer inom socialtjänstområdet.....	36
4.2.1	Omfattningen av valfrihetssystem.....	36
4.2.2	Hemtjänst.....	39
4.2.3	Särskilt boende för äldre.....	40
4.2.4	Daglig verksamhet.....	41
4.2.5	Familjerådgivning.....	42
4.2.6	Boendestöd i ordinärt boende.....	42
4.3	Valfrihet i övriga länder	43
4.3.1	Danmark.....	43
4.3.2	Finland.....	47
4.3.3	Norge.....	47
4.4	Sammanfattning av utvecklingen av valfrihetssystem.....	48
5	Valfrihetssystemens betydelse för brukarna	51
5.1	Metod och begrepp	51
5.1.1	Genomförd brukarundersökning och annat underlag för vår analys.....	52
5.1.2	Övergripande mål och aktuella begrepp	53
5.2	Samverkan.....	56
5.3	Valfrihet och möjligheten att välja	59
5.4	Inflytande.....	62
5.5	Kvalitet.....	65
5.6	Välbefinnande	66
5.7	Sammanfattning av valfrihetssystemens betydelse för brukarna	67

6	Mångfald av utförare.....	71
6.1	Privata utförare i valfrihetssystem	71
6.1.1	Statistik.....	72
6.1.2	Kartläggning av privata utförare juli 2013.....	73
6.1.3	Sammanfattning av vår kartläggning av privata utförare	76
6.2	Idéburna organisationer.....	77
6.2.1	Utredningens kartläggning	78
6.2.2	Rapporter om de idéburna organisationernas deltagande i upphandlingar	79
6.2.3	Ett nedslag i forskningen	79
6.2.4	Sammanfattning av idéburna organisationers deltagande i valfrihetssystem	80
6.3	Utförare med särskild inriktning eller specialkompetens – profilerade tjänster.....	82
6.3.1	Utredningens kartläggning	82
6.3.2	Sammanfattning av profilerade tjänster inom valfrihetssystem	84
6.4	Sociala innovationer.....	85
6.4.1	Förutsättningar	85
6.4.2	Pågående insatser	86
6.4.3	Förutsättningar för sociala innovationer inom valfrihetssystem	87
7	Kvalitet, kostnader och effektivitet	89
7.1	Statskontorets rapport om kostnader och kvalitet	89
7.2	Metod, variabler och urval för analys av hemtjänst	90
7.2.1	Analyserade variabler inom hemtjänsten	91
7.2.2	Urval av kommuner	94
7.2.3	Studerad tidsperiod.....	95
7.3	Resultat av analysen	95
7.3.1	NKI 2008 och 2011	95
7.3.2	Brukarnöjdhet 2012	96
7.3.3	Kostnad per brukare	97
7.3.4	Effektivitet	98

7.4	Sammanfattning av jämförelser av kvalitet, kostnader och effektivitet	98
8	Samband mellan vinstutdelning, ersättningssystem och kvalitet.....	101
8.1	Samband mellan vinstutdelning och kvalitet	101
8.1.1	Tidigare utredningar	101
8.1.2	Begreppen vinstutdelning och värdöverföring.....	102
8.1.3	Genomförda analyser och dess begränsningar	103
8.1.4	Resultat av analysen	105
8.2	Ersättningssystemens påverkan på kvaliteten	109
8.2.1	Reglering och utgångspunkter för ersättningssystem i lagen av valfrihetssystem	109
8.2.2	Olika typer samt val av ersättningssystem	109
8.2.3	Aktuella ersättningar i LOV kommuner	110
8.2.4	Analys av ersättningssystem och samband mellan ersättningar och kvalitet	113
8.3	Sammanfattning av analysen av samband mellan vinstutdelning, ersättningssystem och kvalitet	117
9	Kvalitetssäkring och ekonomisk uppföljning	121
9.1	Kommunernas uppföljning av kvalitetskrav.....	121
9.2	Kommunernas uppföljning av det ekonomiska utfallet samt efterkalkylering.....	125
9.3	Analys och bedömning av valfrihetssystemens betydelse för kvalitetssäkring och ekonomisk uppföljning.....	127
10	Lättillgänglig och kvalitetssäkrad information	133
10.1	Bestämmelser och tillsyn	133
10.1.1	Bestämmelser.....	133
10.1.2	Tillsyn och granskning av informationsgivning.....	134
10.2	Informationsgivning i samband med val av utförare.....	134
10.2.1	Lokal nivå	135
10.2.2	Nationell nivå	139

10.3	Förslag om förbättrad informationsgivning.....	142
10.3.1	Behovet av lättfattlig och kvalitetssäkrad information	142
10.3.2	Uppdrag till Socialstyrelsen att stödja kommunerna i informationsgivning.....	149
11	Utökad valfrihet	151
11.1	Tillämpningsområdet för LOV	151
11.2	Förslag att samtliga brukare ska kunna välja utförare av hemtjänst	153
11.2.1	Överväganden och analys av vilka effekter ett obligatoriskt införande av brukarval inom hemtjänsten kan förväntas leda till	154
11.2.2	Sammanfattning av skälen för ett obligatoriskt införande av valfrihet inom hemtjänsten.....	159
11.2.3	Olika sätt att åstadkomma valfrihet	162
11.2.4	Övriga aspekter av vikt vid inrättande av valfrihetssystem	170
11.3	Frågan om ytterligare obligatorium inom socialtjänsten	173
11.4	Valfrihetslösningar inom särskilt boende.....	173
11.4.1	Vad som talar för respektive mot valfrihetssystem enligt LOV inom särskilt boende	174
11.4.2	Utredningens slutsatser och förslag	175
12	Förslagens konsekvenser	179
12.1	Ekonomiska konsekvenser	179
12.2	Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen	182
12.3	Konsekvenser av regelgivning	183
12.4	Konsekvenser för företagen	184
12.5	Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män.....	184
12.6	Övriga konsekvenser	184

13 Författningskommentar	185
13.1 Förslaget till lag om ändring av socialtjänstlagen.....	185
Särskilda yttranden	189

Bilagor

1 Kommittédirektiv 2012:91.....	197
2 Brukarundersökning	215
3 Metodbeskrivning för jämförelse av kvalitet kostnader och effektivitet	231
4 Analys av samband mellan vinstutdelning och kvalitet	239
5 Valfrihet inom särskilda boenden – en probleminventering	245

Sammanfattning

I detta betänkande redogör vi för vårt arbete och våra förslag om valfrihet inom socialtjänstens område. Betänkandet inleds med en beskrivning av hur valfrihetssystemen utvecklats och dess betydelse för brukarna. Därefter redogör vi för vår kartläggning av befintliga utförare och för vår jämförelse av kvalitet, kostnader och effektivitet mellan kommuner som tillämpar respektive inte tillämpar lagen om valfrihet, LOV. Vi belyser även sambandet mellan vinstutdelning, ersättningssystem och kvalitet samt frågor om kvalitetssäkring och ekonomisk uppföljning. Betänkandet avslutats med våra förslag om valfrihetens omfattning och om hur brukarna kan stöttas i valet av utförare.

Valfrihetssystemens utveckling och dess betydelse för brukarna

Det har gått en relativt kort tid sedan LOV trädde i kraft den 1 januari 2009. Det är därför inte förvånande att det finns få data som mäter systemets betydelse för brukarna. Bristen på data innebär att de slutsatser som vi kan dra endast ska ses som indikationer på vilka effekter som införandet av LOV har lett till.

I oktober 2013 hade 181 av landets 290 kommuner infört eller beslutat om att införa valfrihetssystem inom en eller flera verksamheter. Detta kan jämföras med situationen innan LOV trädde i kraft då ett 40-tal kommuner erbjöd olika former av kundval. Det område som är vanligast att man etablerar valfrihetssystem inom är hemtjänsten.

Ett av motiven vid införandet av LOV var att en mångfald av utförare skulle leda till att tjänsterna bättre anpassades till brukarnas behov. Vår studie visar att antalet utförare ökat väsentligt och att

drygt 70 procent erbjuder profilerade tjänster, där språk är den vanligaste profileringen.

De undersökningar som finns tyder på att brukarna är nöjda med och uppskattar möjligheten att kunna välja. En majoritet av brukarna i den undersökning vi genomfört anser att valfrihetssystemen inom hemtjänsten i de aktuella kommunerna bör behållas. I vår brukarundersökning uppgav 45 procent av brukarna att de gjort ett val av utförare. De brukare som gjort ett val verkar i högre utsträckning vara nöjda med hemtjänsten än de som inte valt.

Att inte fler brukare väljer kan höra samman med att dessa anser att det är svårt att välja samt att avgöra vad som skiljer de olika utförarna åt. Tidpunkten för valet, som vid många tillfällen sammanfaller med sjukdom eller olycksfall, spelar förmodligen också stor roll för brukarnas möjligheter att göra ett val. De brukare som väljer anser dock inte att valet är svårt. Att inte fler brukare gör ett omval av utförare kan ha ett samband med att brukarna är nöjda och att de därför inte ser något behov av att välja om.

Vad gäller valfrihetssystemens påverkan på kvaliteten visar utredningens studie inte på några skillnader vad gäller brukarnöjdheten i de studerade kommunerna som tillämpar respektive inte tillämpar LOV.

Samtliga kommuner bör erbjuda brukarna valfrihet inom hemtjänsten och brukarna bör stöttas i valet

Vår uppfattning, som bland annat baseras på vår egen undersökning, är att brukarna uppskattar möjligheten att välja utförare av hemtjänst och att möjligheten att välja inte bör vara beroende av i vilken kommun man bor. Vi föreslår därför att Sveriges samtliga kommuner, genom en ändring av socialtjänstlagen, ska vara skyldiga att skapa förutsättningar för brukarna att välja mellan olika utförare inom hemtjänsten. För att det ska vara möjligt att ta hänsyn till kommunernas olika förutsättningar innebär vårt förslag att kommunerna själva får bestämma i vilken omfattning, det vill säga vilka tjänster inom hemtjänsten, som ska omfattas av valfrihetslösningen. Vidare får kommunerna välja om valfriheten ska erbjudas med stöd av LOV, med stöd av lagen om offentlig upphandling, LOU, eller med stöd av en kombination av dessa lagar.

En förutsättning för att brukarna ska kunna tillgodogöra sig fördelarna med valfrihet är att de gör ett val. Vår uppfattning är att den

som lämnar informationen i ökad utsträckning ska kunna stödja brukarna i valet. Socialstyrelsen föreslås därför få i uppdrag att ta fram en vägledning till stöd för personalen i deras arbete med att informera brukarna vid valet av utförare. Socialstyrelsen ska även ta fram en vägledning för hur information kan förmedlas och göras tillgänglig för brukare med nedsatt beslutsförmåga.

Kostnader, kvalitet och effektivitet i hemtjänsten

Vi har genomfört en jämförelse av kostnader, kvalitet och effektivitet mellan 65 kommuner som tillämpar LOV och 69 kommuner som inte tillämpar LOV.

Vi kan inte se några skillnader mellan de båda kommungrupperna som kan hänföras till LOV vad gäller kvalitet eller effektivitet. Vad gäller kostnaderna kan vi konstatera att kostnadsökningen har varit lägre i de kommuner som tillämpar LOV än ökningen i de kommuner som inte tillämpar LOV.

Samband mellan kvalitet och värdeöverföringar till ägarna

Vi har analyserat sambandet mellan kvalitet och värdeöverföringar till ägarna i 14 företag. Företagen är anslutna till valfrihetssystem inom hemtjänst i två kommuner. Som en följd av det begränsade antalet företag och metodproblem vid analysen bör den ses som ett möjligt sätt att åskådliggöra sambandet mellan värdeöverföringar och kvalitet. Det är enligt vår uppfattning inte möjligt att dra några generella slutsatser av resultaten.

För de företag som studerats går det inte att se något tydligt samband mellan kvalitet i form av brukarnöjdhet och värdeöverföringar till ägarna.

Våra förslag i korthet

Lättillgänglig och kvalitetssäkrad information

- Socialstyrelsen ges i uppdrag att utveckla och förvalta en vägledning om hur information i valfrihetssystem kan förmedlas till personer som har nedsatt beslutsförmåga.
- Socialstyrelsen ges i uppdrag att utveckla och förvalta en vägledning som stödjer den personal som ska informera brukarna om valet av utförare.
- För att finansiera de båda vägledningarna avsätts 4 miljoner kronor.

Utökad valfrihet

- I socialtjänstlagen föreskrivs att alla kommuner ska skapa förutsättningar för brukarna att välja utförare av hemtjänst.
- Kommunen beslutar själv vilka delar av hemtjänsten som ska omfattas av möjligheten att välja.
- Kommunen väljer själv vilket upphandlingssätt som ska användas för att uppnå valfrihet.
- De kommuner som inte tidigare ansökt om stimulansbidrag för att förbereda och utveckla valfrihetssystem ska kunna ansöka om bidrag. Även kommuner som tidigare erhållit stimulansbidrag men som därefter beslutat att inte införa valfrihetssystem ska kunna få del av medlen. För ändamålet avsätts 45 miljoner kronor som efter ansökan fördelas av Socialstyrelsen.
- För att kommunerna ska kunna utreda hur valfrihet inom, särskilt boende ska kunna uppnås avsätts 10 miljoner kronor. Medlen ska efter ansökan fördelas av Socialstyrelsen.