

## Kommittédirektiv

### Ökad kunskap om kommuners och regioners kostnader för valfrihetssystem

Beslut vid regeringssammanträde den 16 juni 2022

#### Sammanfattning

En särskild utredare ges i uppdrag att undersöka vilka kostnader olika valfrihetssystem inom välfärden medför för kommuner och regioner. Syftet är att öka kunskapen om kommuners och regioners kostnader för valfrihetssystemen.

Utredaren ska bl.a.

- identifiera och analysera relevanta studier av kostnader för valfrihetssystemen, dvs. möjligheten att välja privata aktörer, inom skolområdet, hälso- och sjukvårdsområdet och inom socialtjänsten och stöd och service till vissa funktionshindrade, och vid behov genomföra kompletterande studier,
- redovisa vilka slutsatser som kan dras om kostnaderna utifrån studierna av kostnader för valfrihetssystemen,
- jämföra och analysera för- och nackdelar med hur de olika valfrihetssystemen är utformade och olika sätt att tillämpa dem, och särskilt belysa om utformningen kan antas påverka kostnaderna, och
- analysera behovet av ytterligare kunskaper om valfrihetssystemen för att kunna bedöma om det behövs förändringar, i syfte att minska kostnaderna för systemen.

Uppdraget ska redovisas senast den 30 december 2022.

## **Uppdraget att studera och bedöma kostnader för olika valfrihetssystem**

Kommunerna och regionerna ansvarar för att tillhandahålla välfärdsverksamheter i enlighet med vad som följer av lag och andra föreskrifter. Regionerna ska t.ex. erbjuda hälso- och sjukvård, och kommunerna ansvarar bl.a. för utbildning, socialtjänst och viss hälso- och sjukvård. Det är kommunerna och regionerna som finansierar merparten av dessa verksamheter, men de får även statliga bidrag. Valfrihet är i dag en del av välfärden och det genomsyrar stora delar av verksamheterna, t.ex. genom att den enskilda individen har möjlighet att påverka den vård och de socialtjänstinsatser som ges eller önska placering på viss skola.

I det här uppdraget avser valfrihet den möjlighet som den enskilda individen har att påverka vem som ska utföra en välfärdstjänst genom att det finns privata aktörer att välja som alternativ till kommunens och regionens egen verksamhet. Sådan möjlighet, dvs. valfrihet, är ordnad och reglerad på olika sätt inom de olika verksamhetsområdena. I detta uppdrag används ordet valfrihetssystem som benämning på den reglerade ordningen på samtliga områden, även om den termen inte används i andra sammanhang, t.ex. på skolområdet. För skolväsendet är valfriheten, i den betydelse som avses här, reglerad i skollagen (2010:800) och för hälso- och sjukvården, socialtjänsten och verksamheterna med stöd och service till funktionshindrade finns lagen (2008:962) om valfrihetssystem. Valfrihet kan även erbjudas genom att tjänster från olika leverantörer, som blir valbara för individen, upphandlas enligt lagen (2016:1145) om offentlig upphandling.

Välfärdscommissionen, som hade regeringens uppdrag att identifiera och analysera konkreta åtgärder som kunde stärka kommunsektorns förmåga att tillhandahålla välfärdstjänster av god kvalitet i framtiden, konstaterade i sin slutredovisning att det finns indikationer på att valfrihetssystemen och dessa systems utformning (skolväsendet inkluderat) kan leda till oönskade kostnader för välfärden, samt att det saknas en samlad kunskap om vilka kostnader som uppstår i kommuner och regioner som kan ligga till grund för systemens utveckling och effektivisering. Kommissionen föreslog därför att de kostnader som uppstår i kommuner och regioner bör beskrivas i syfte att öka kunskaperna om dessa (Fi2021/00984).

De uppgifter som finns om kostnader för valfrihetssystem är på en alltför aggregerad nivå för att kunna användas för mer ingående analyser av

kostnaderna för enskilda kommuner och regioner. Det finns ett fåtal studier som närmare belyser vilka kostnader valfrihetssystemen medför för kommuner och regioner. Kommunforskning i Västsverige (Kfi) redovisade 2017, på uppdrag av Finansdepartementet, en sammanställning av genomförda studier (Fi2017/04764). Enligt redovisningen fanns det stora variationer, både i den lokala kontexten och mellan olika sektorer, när det gäller hur valfrihetssystemen är organiserade, och studierna visade också att det är höga kostnader förknippade med att t.ex. planera, samla information, skriva avtal, och följa upp och kontrollera systemets tillämpning.

Det saknas dock studier om kostnadernas storlek och jämförande analyser. I Kfi:s redovisning konstaterades att kostnaderna skulle kunna studeras genom t.ex. kvalitativa jämförelser mellan olika enheter eller organisationer som valt att organisera verksamheterna på olika sätt, eller genom att följa en process över tid. Även i betänkandet Framtidens valfrihetssystem – inom socialtjänsten konstaterades att det saknas studier som ställer kostnader för att t.ex. planera, följa upp och kontrollera valfrihetssystem mot utvecklingen av kostnaderna för kommunens egen verksamhet, och det framhålls att en sådan jämförelse skulle kunna leda till förbättringar som sänker kostnaderna i den kommunala verksamheten (SOU 2014:2 s. 92).

Det kan mot denna bakgrund konstateras att kunskapsläget är ofullständigt när det gäller vilka kostnader valfrihetssystemen medför för kommuner och regioner och vilka variationer i kostnader som eventuellt finns mellan t.ex. stora och små kommuner respektive mellan olika regioner.

Utredaren ska därför

- identifiera, sammanställa och analysera redan genomförda relevanta studier om kommuners och regioners kostnader för valfrihetssystemen,
- genomföra kompletterande studier där kostnader beskrivs, om utredaren bedömer att det behövs, och
- redovisa vilka slutsatser som kan dras angående kostnaderna för kommuner och regioner för valfrihetssystemen.

### **Uppdraget att jämföra valfrihetssystemen och identifiera förbättringsområden**

Välfärdsverksamheterna är reglerade på olika sätt i de lagar som styr dem, och det gäller även möjligheten för individer att välja utförare. System enligt

lagen om valfrihetssystem kan dessutom utformas på olika sätt och även kombineras med upphandling enligt lagen om offentlig upphandling.

Valfrihet inom skolväsendet för barn och unga innebär att det är möjligt för vårdnadshavare och elever att välja en fristående skola, och elever ska antas i mån av plats. Detta är något som kommunerna behöver förhålla sig till vid organiseringen av sin egen verksamhet. Enligt skollagen kan en enskild ansöka hos Skolinspektionen om att godkännas som huvudman för en fristående skola, och Skolinspektionen ska godkänna den enskilde som huvudman om denne uppfyller de krav som anges för godkännande i skollagen. Är det fråga om förskoleverksamhet eller vissa fritidshem är det dock kommunen som handlägger en ansökan om godkännande. En godkänd enskild huvudman har för varje mottaget barn eller elev rätt till bidrag från barnets eller elevens hemkommun.

Enligt lagen om valfrihetssystem, som tillämpas på hälso- och sjukvårdsområdet, socialtjänsten och stöd och service till vissa funktionshindrade, har den enskilde rätt att välja en privat utförare som kommunen eller regionen har godkänt och tecknat kontrakt med. Kommunen eller regionen beslutar om vilka kvalitetskrav och ersättningsnivåer som ska gälla för de tjänster som ska ingå i ett valfrihetssystem enligt den lagen. Varje privat utförare som ansöker om att få vara med i ett valfrihetssystem och som uppfyller de fastställda kraven godkänns, varefter kontrakt tecknas mellan den privata utföraren och kommunen eller regionen. Kommuner och regioner ska enligt kommunallagen (2017:725) kontrollera och följa upp verksamheten när en kommunal angelägenhet lämnats över till privata utförare genom avtal.

Det är obligatoriskt för regionerna att organisera primärvården genom tillämpning av lagen om valfrihetssystem, men i övrigt är det frivilligt för kommuner och regioner att införa valfrihetssystem i andra verksamheter inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten och stöd och service till vissa funktionshindrade.

Kommuner och regioner kan också erbjuda valfrihet för individen genom att tillhandhålla tjänster som upphandlats från leverantörer enligt lagen om offentlig upphandling. Vilka leverantörer kommunerna och regionerna träffar avtal med, och som således ska få utföra tjänsterna, avgörs av hur upphandlingen utformas. Den enskilde ges möjlighet att välja bland de leverantörer som kommuner eller regionen har tecknat avtal med. Även när

valfriheten organiseras genom upphandling är kommunerna och regionerna enligt kommunallagen skyldiga att kontrollera och följa upp verksamheten. Valfrihetssystem som utformas på det sättet förekommer främst inom hälso- och sjukvården, socialtjänsten och stöd och service till vissa funktionshindrade.

Det finns inte någon samlad kunskap om vad valfrihetssystemens olika utformning leder till i fråga om kostnader för kommunerna och regionerna.

Utredaren ska därför

- med utgångspunkt i de genomförda studierna jämföra och analysera för- och nackdelar med de olika valfrihetssystemen samt olika sätt att kombinera och tillämpa dem, och särskilt belysa hur kostnaderna påverkas av hur systemen är utformade, och
- identifiera områden, delprocesser och andra frågor som kan behöva undersökas vidare för att få tillräckligt med underlag för överväganden om förändringar av systemen.

### **Begränsningar**

Utredaren ska inte värdera nyttan av valfrihet eller analysera valfrihetens eventuella påverkan på utvecklingen av effektiviteten eller kvaliteten i välfärdsverksamheterna. I uppdraget ingår inte heller att studera valmöjligheter mellan olika offentliga enheter t.ex. val mellan regionens olika vårdcentraler i egen regi eller vård i en annan region eller i annat land. Välfärdsverksamhet som utförs av privata aktörer på entreprenad genom upphandling, utan att individen ges möjlighet att välja, eller utanför den offentligt finansierade välfärden ingår inte heller i uppdraget.

### **Kontakter och redovisning av uppdraget**

Utredaren ska hålla sig informerad om och beakta relevant forskningsarbete och arbete som pågår inom kommittéväsendet eller i Regeringskansliet på

området. Utredaren ska ge ett representativt urval av kommuner och regioner samt berörda statliga myndigheter tillfälle att yttra sig. Utredaren ska även ha en dialog med Sveriges Kommuner och Regioner och andra berörda aktörer.

Uppdraget ska redovisas senast den 30 december 2022

(Finansdepartementet)