



Upphandlande myndigheters informationsansvar i valfrihetssystem

Innehåll

Inledning	4
Sammanfattande analys	5
1. Upphandlande myndigheters informationsansvar	6
1.1 Viktigt med information för att kunna välja	6
1.2 Behovet av information enligt forskning	6
1.3 Krav på den upphandlande myndigheten enligt LOV	8
1.4 Konkurrensverkets bedömning	9
Bilaga: Sammanställning av de granskade myndigheterna	12

Inledning

Konkurrensverket har under 2022 granskat hur 14 upphandlande myndigheter uppfyllt sitt informationsansvar enligt lagen (2008:962) om valfrihetssystem, LOV.

Syftet med granskningen har varit att verka för att tillämpningen av lagen blir korrekt och att sprida kunskap om upphandlande myndigheters ansvar att informera om de valbara leverantörerna i valfrihetssystemet.

I den här analysen redogör vi för informationsansvaret enligt LOV, relevant nationalekonomisk forskning på området och Konkurrensverkets granskning. Analysen är avsedd att sammanställa resultatet av Konkurrensverkets granskning, relevant reglering och forskning för att öka kunskapen om varför det är viktigt att informera om leverantörerna i ett valfrihetssystem.

Sammanfattande analys

För väl fungerande valfrihetssystem krävs att enskilda ges möjlighet att göra rationella val utifrån egna behov och preferenser. Detta kräver tillgänglig och jämförbar information om de valbara leverantörerna i valfrihetssystemet. Enligt 9 kap. 1 § LOV ska den upphandlande myndigheten lämna information till enskilda om samtliga leverantörer som myndigheten tecknat kontrakt med inom ramen för ett valfrihetssystem. Informationen ska vara saklig, relevant, jämförbar, lättförståelig och lättillgänglig.

Tillgång till information har enligt nationalekonomisk forskning bedömts vara en förutsättning för att kvalitetskonkurrens ska kunna uppstå. När det gäller informationens innehåll finns det studier som framhåller att det är särskilt viktigt med jämförande statistik om olika leverantörers kvalitetsnivå, till exempel i form av brukarundersökningar. Det betyder att upphandlande myndigheters informationsansvar har en central roll.

Konkurrensverket har granskat hur 14 upphandlande myndigheter uppfyllt sitt informationsansvar enligt LOV. I granskningen har Konkurrensverket bedömt den information som lämnas på myndighetens webbplats och i pappersform. I tio av fallen har Konkurrensverket riktat kritik mot den granskade myndigheten för att inte ha uppfyllt sitt informationsansvar enligt LOV.

Information som är saklig, relevant, jämförbar, lättförståelig och lättillgänglig är en förutsättning för att enskilda ska kunna göra ett välgrundat val. Det är den upphandlande myndighetens ansvar att lämna information till enskilda om de valbara leverantörerna. Konkurrensverkets granskning visar att det finns anledning att löpande arbeta med den information som lämnas till enskilda om de valbara leverantörerna för att upphandlande myndigheter ska kunna säkerställa att de uppfyller sitt informationsansvar enligt LOV.

1. Upphandlande myndigheters informationsansvar

1.1 Viktigt med information för att kunna välja

Valfrihetssystem enligt LOV kan tillämpas på bland annat omsorgs- och stödverksamhet för äldre och för personer med funktionsnedsättning samt på hälso- och sjukvårdstjänster. Enligt 1 kap. 1 § LOV avses med valfrihetssystem ett förfarande där enskilda har rätt att välja den leverantör som ska utföra tjänsten och som en upphandlande myndighet godkänt och tecknat kontrakt med. En förutsättning för att ett valfrihetssystem ska få positiva effekter på kvalitet, brukarinflytande och kostnadseffektivitet är att enskilda ges en reell möjlighet att välja utförare. För att kunna välja leverantör i ett valfrihetssystem krävs att enskilda ges möjlighet att göra rationella val utifrån egna behov och preferenser. Detta kräver tillgänglig och jämförbar information om de valbara leverantörerna.¹

Enligt 9 kap. 1 § LOV ska den upphandlande myndigheten till enskilda lämna information om samtliga leverantörer som myndigheten tecknat kontrakt med inom ramen för ett valfrihetssystem. Informationen ska vara saklig, relevant, jämförbar, lättförståelig och lättillgänglig. En anledning till att ett stort informationsansvar har lagts på den upphandlande myndigheten är att tjänsterna är av sådan art att regelrätt marknadsföring inte ger medborgarna tillräcklig information för att göra ett välgrundat val i en fråga som är av stor betydelse för enskilda.²

1.2 Behovet av information enligt forskning

Tillgång till information är en viktig förutsättning för en effektiv konkurrens. Det gäller såväl traditionella marknader där företag säljer varor och tjänster till kunder och konsumenter som på marknader där brukare i stället väljer mellan olika leverantörer i ett valfrihetssystem.

Valfrihetssystem enligt LOV utgår från att enskilda brukare fritt kan välja mellan olika utförare. Det ger samma grundläggande konkurrensprocess som på en traditionell marknad. Leverantörer som bättre uppfyller brukarnas krav kommer att växa medan övriga leverantörer stagnerar och kanske lämnar marknaden. Över tid kommer därför den upplevda kvaliteten hos brukarna att öka. Detta kan beskrivas som kvalitetskonkurrens.

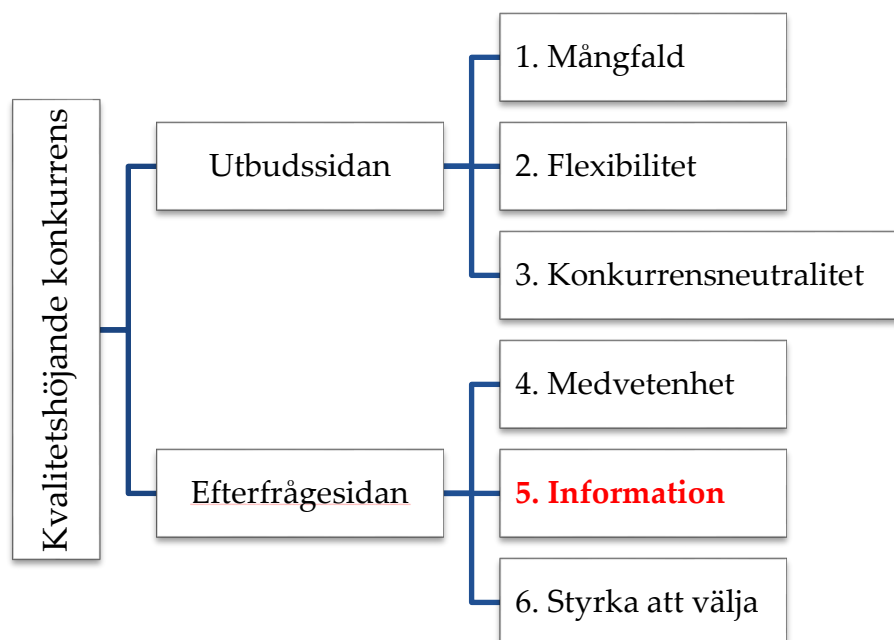
Valfrihetsmarknader skiljer sig dock från traditionella marknader i några avseenden. Konsumenterna är ersatta av brukare som inte betalar för välfärdstjänsten. Priset är alltså inte en konkurrensparameter. Brukaren väljer utförare utifrån hur hen upplever kvaliteten i leverantörens tjänster.

¹ Prop. 2008/09:29 s. 90.

² A prop. s. 97.

Förutsättningarna för att ett valfrihetssystem ska leda till en fungerande kvalitetskonkurrens är emellertid flera. I forskningslitteraturen har tillgången på information varit en huvudfråga, men det är långt ifrån den enda förutsättningen.³ I Figur 1 nedan åskådliggörs dessa förutsättningar.

Figur 1 Sex förutsättningar för en effektiv kvalitetskonkurrens i ett valfrihetssystem



Tre av förutsättningarna handlar om marknadsens utbudssida, alltså utförarna själva. Det krävs en *mångfald* (Nr 1) av utförare, såväl privata som offentliga, för att konkurrensen ska kunna fungera. Det kräver i sin tur att det är attraktivt för leverantörer att etablera sig. Utöver detta behöver regelverket ge *flexibilitet* (Nr 2) och *konkurrensneutralitet* (Nr 3): det ska vara möjligt i valfrihetssystemet för framgångsrika leverantörer att växa och mindre konkurrenskraftiga att lämna marknaden. Konkurrensvillkoren mellan privata och offentliga utförare ska som utgångspunkt vara lika. Oseriösa och kriminella leverantörer ska stoppas.

Övriga tre förutsättningar handlar om *efterfrågesidan*, alltså om brukarna. För att kunna göra aktiva val krävs att de är *medvetna* (Nr 4) om sin valfrihet, att de har rätt mängd *information* (Nr 5) och har tillräckligt med *styrka* (Nr 6) för att orka välja.

Tillgång till information är alltså en förutsättning för kvalitetskonkurrens. Det betyder att myndigheternas informationsansvar har en central roll.

³ OFT, Office of Fair Trading (2010), *Choice and competition in Public Services. A guide for policy makers. A report prepared for the OFT by Frontier Economics, March 2010*; Konkurrensverket (2012), *Kvalitetshöjande konkurrens i valfrihetssystem – vad krävs?*, Konkurrensverkets uppdragsforskningsrapport 2012:3; Inspektionen för Socialförsäkringen (2017), *Assistansmarknaden – lönsamhet och konkurrensförhållanden*, Rapport 2017:16.

Sammanfattningsvis visar forskningen bland annat att det, vid sidan av beskrivningar av leverantörernas tjänster, är särskilt viktigt med *jämförande* statistik om kvalitetsnivå, till exempel i form av brukarundersökningar. Här finns det vissa begränsningar av vad som är praktiskt möjligt. Kvalitet är emellertid en av de viktigaste parametrarna för brukare i valsituationen enligt flera studier.⁴ Det kan därför finnas anledning för den upphandlande myndigheten med informationsansvar att satsa på detta område.

1.3 Krav på den upphandlande myndigheten enligt LOV

Den upphandlande myndigheten är huvudansvarig för att alla enskilda, det vill säga brukare, patienter och invånare oavsett fysisk eller psykisk kapacitet får en så fullgod information som möjligt om de olika valbara leverantörerna och tjänsterna som de erbjuder. Det innebär dels att den upphandlande myndigheten måste säkerställa att informationen uppfyller kraven enligt LOV, dels att informationen anpassas till den individ som ska välja.⁵

Enligt 9 kap. 1 § LOV ska informationen som lämnas till enskilda om leverantörerna vara saklig, relevant, jämförbar, lättförståelig och lättillgänglig.

Med *saklig* information menas bland annat att informationen ska vara konkurrensneutral och inte vara till fördel för någon eller några leverantörer.⁶

Att informationen ska vara *relevant* innebär exempelvis att enskilda får information om vilka tjänster som leverantörerna tillhandahåller, information om personalen och dess kompetens, utbildningsnivå och kapacitet, språkkunskaper samt antalet anställda och antalet anställda omräknat till heltid. Enskilda bör även få information om leverantörens verksamhetsmål och speciella inriktningar, personalkontinuitet samt resultat av brukarundersökningar.⁷

Informationen ska vara *jämförbar* för att enskilda ska kunna göra ett aktivt val. Det är därför viktigt att den upphandlande myndigheten i informationsmaterialet presenterar eventuella skillnader i inriktning och kompetens mellan leverantörerna.⁸

Med *lättillgänglig* information menas att den ska finnas tillgänglig på ett lätt och enkelt sätt, bland annat på den upphandlande myndighetens webbplats, genom informationsfoldrar och muntligen via den upphandlande myndighetens personal.⁹

⁴ Sveriges kommuner och landsting (2010), *Vad vet vi om kundval? – En forskningsöversikt*; Inspektionen för Socialförsäkringen (2017), *Assistansmarknaden – lönsamhet och konkurrensförhållanden*, Rapport 2017:16, s. 112f, samt figur 26, 27 och 28.

⁵ Prop. 2008/09:29 s. 145.

⁶ A prop. s. 145.

⁷ A prop. s. 145.

⁸ A prop. s. 145.

⁹ A prop. s. 145.

Lättförståelig information innebär att den måste utformas utifrån de behov som den enskilde har. Informationen ska därför finnas både skriftligt och muntligt, på andra språk och anpassad till olika former av funktionsnedsättning.¹⁰

Utöver detta behöver upphandlande myndigheter naturligtvis även informera om att det finns ett pågående valfrihetssystem och att man har rätt att såväl välja som välja om leverantör.¹¹

1.4 Konkurrensverkets bedömning

I granskningen av 14 upphandlande myndigheters valfrihetssystem har Konkurrensverket riktat kritik mot tio av dessa för att inte ha uppfyllt sitt informationsansvar enligt LOV.¹² I dessa tio beslut har Konkurrensverket noterat att de granskade myndigheterna haft liknande brister. Ett exempel är att informationen om leverantörerna i några fall endast bestått av länkar till respektive leverantörs webbplats tillsammans med andra kontaktuppgifter. Ett annat exempel är det helt saknats information om leverantörerna i pappersform, vilket innebär att enskilda i behov av information i pappersform inte haft informationen tillgänglig, utan i stället behövt ha kunskap och tillgång till internet för att ha möjlighet att ta del av informationen på webbplatsen.

En positiv följd av Konkurrensverkets granskning har varit att flera av de granskade myndigheterna under Konkurrensverkets utredning vidtagit åtgärder för att säkerställa att de uppfyller sitt informationsansvar. I två av fallen har vidtagna åtgärder inneburit att Konkurrensverket inom ramen för aktuell granskning, och utifrån omständigheterna i de två fallen, beslutat att inte rikta någon kritik. I det ena fallet har åtgärderna bland annat bestått i att den granskade myndigheten publicerat en jämförelsetjänst som visar personalens kompetens, äldreboendets inriktning, vilka aktiviteter som finns samt hur tillgängligt äldreboendet är. I det andra fallet har åtgärder varit att den granskade myndigheten begärt att en framtagen presentationsmall fylls i av leverantörerna och publicerat den på sin webbplats tillsammans med broschyrerna som tidigare delats ut i pappersform.

Under granskningen har även två fall skrivits av med anledning av att det under Konkurrensverkets utredning visat sig att de granskade myndigheterna endast hade en (1) godkänd leverantör i sitt valfrihetssystem och att ett ställningstagande inte skulle ge den vägledning som förutsågs när granskningen inleddes. Konkurrensverket vill dock i detta sammanhang påpeka att upphandlande myndigheter måste informera om vilka valbara leverantörer som finns, oavsett om det finns en eller flera leverantörer i valfrihetssystemet.

¹⁰ A prop. s. 145.

¹¹ A prop. s. 94.

¹² Se Konkurrensverkets ärenden med dnr 221–234/2022.

Här sammanfattar vi de bedömningar som Konkurrensverket gjort när de granskade myndigheterna inte uppfyllt sitt informationsansvar och det även föranlett kritik.

- Syftet med informationsansvaret är att upphandlande myndigheter ska lämna relevant information om de valbara leverantörerna. Sådan information bör avse vilka tjänster leverantörerna tillhandahåller, information om personalen och dess kompetens, utbildningsnivå och kapacitet, språkkunskaper samt antalet anställda och antalet anställda omräknat till heltid. Enskilda bör få information om leverantörens verksamhetsmål och speciella inriktningar, personalkontinuitet samt resultat av brukarundersökningar.
- Enligt Konkurrensverket går det inte att likställa information om leverantörernas kontaktuppgifter, geografiska verksamhetsområde och driftsform med den information som enskilda bör få. Till exempel lämnas på en av de granskade myndigheternas webbplats länkar till leverantörernas webbplatser och information om att det finns kvalitetsberättelser som kan begäras ut av enskilda. Det finns i och för sig inga uttryckliga krav på vilken information som ska lämnas till enskilda, men i detta fall lämnades ingen information om leverantörerna på webbplatsen. Att det lämnas information om att det finns kvalitetsberättelser är relevant, men kvalitetsberättelserna i sig var inte tillgängliga på webbplatsen. Det måste finnas information om leverantörerna för att enskilda ska kunna göra rationella val.
- Att det lämnas uppgifter om länkar till leverantörernas webbplatser, vilket flera av de granskade myndigheterna gör, utgör enligt Konkurrensverket ett bra komplement till informationen som ska lämnas då det ger enskilda en möjlighet att ta del av ytterligare information om leverantörerna. Konkurrensverket har dock bedömt att sådan information inte utgör information som fullgör den upphandlande myndighetens informationsansvar enligt LOV.
- Det är positivt att information, exempelvis om personalens kompetens, lämnas av de granskade myndigheterna i företagspresentationer och verksamhetsbeskrivningar. Det är även positivt att myndigheterna tar fram mallar för sådana presentationer och verksamhetsbeskrivningar. Under granskningen har Konkurrensverket däremot uppmärksammat att det i vissa fall inte går att utläsa eventuella skillnader mellan leverantörerna i den information som lämnas. Det är den upphandlande myndighetens ansvar att lämna information om leverantörerna. I detta ansvar ligger att den upphandlande myndigheten anger vilka uppgifter som är relevanta och som sedan hämtas in. Den upphandlande myndigheten ansvarar även för att presentera informationsmaterialet till enskilda på ett sådant sätt att det går att utläsa eventuella skillnader mellan leverantörerna i enlighet med kraven i 9 kap. 1 § LOV.

- Enligt Konkurrensverket är det inte tillräckligt att informationen i pappersform enbart listar vilka valbara leverantörer som finns och hur valet av leverantör praktiskt går till. Informationen som lämnas i pappersform behöver också uppfylla kraven i 9 kap. 1 § LOV för att enskilda ska ges möjlighet att göra aktiva val. Detta gäller även i valfrihetssystem med väldigt många valbara leverantörer, då det är den upphandlande myndighetens ansvar att lämna information i pappersform om de valbara leverantörerna till enskilda som vill och eller behöver detta.

Sammanfattningsvis visar Konkurrensverkets granskning att det finns anledning att löpande arbeta med den information som lämnas till enskilda om de valbara leverantörerna för att upphandlande myndigheter ska kunna säkerställa att de uppfyller sitt informationsansvar enligt LOV.

Bilaga: Sammanställning av de granskade myndigheterna

Bodens kommun dnr 221/2022

Konkurrensverket skriver av ärendet. Det finns inte längre någon grund i Konkurrensverkets prioriteringspolicy att fortsätta utredningen.

Beslutet kan läsas i sin helhet på Konkurrensverkets webbplats

<https://www.konkurrensverket.se/diarium/sok-i-Konkurrensverkets-diarium/arendedata/file?pdf=22-0221.pdf>

Falkenbergs kommun dnr 222/2022

Falkenbergs kommun har i sitt valfrihetssystem avseende hemtjänst brustit i sitt informationsansvar enligt 9 kap. 1 § lagen (2008:962) om valfrihetssystem, LOV.

Beslutet kan läsas i sin helhet på Konkurrensverkets webbplats

<https://www.konkurrensverket.se/globalassets/dokument/upphandling/tillsynsbeslut/22-0222.pdf>

Habo kommun dnr 223/2022

Habo kommun har i sitt valfrihetssystem avseende hemtjänst brustit i sitt informationsansvar enligt 9 kap. 1 § lagen (2008:962) om valfrihetssystem, LOV.

Beslutet kan läsas i sin helhet på Konkurrensverkets webbplats

<https://www.konkurrensverket.se/globalassets/dokument/upphandling/tillsynsbeslut/22-0223.pdf>

Kävlinge kommun dnr 224/2022

Kävlinge kommun har i sitt valfrihetssystem avseende hemtjänst brustit i sitt informationsansvar enligt 9 kap. 1 § lagen (2008:962) om valfrihetssystem, LOV.

Beslutet kan läsas i sin helhet på Konkurrensverkets webbplats

<https://www.konkurrensverket.se/globalassets/dokument/upphandling/tillsynsbeslut/22-0224.pdf>

Vaxholms kommun dnr 225/2022

Vaxholms kommun har i sitt valfrihetssystem avseende hemtjänst brustit i sitt informationsansvar enligt 9 kap. 1 § lagen (2008:962) om valfrihetssystem, LOV.

Beslutet kan läsas i sin helhet på Konkurrensverkets webbplats

<https://www.konkurrensverket.se/globalassets/dokument/upphandling/tillsynsbeslut/22-0225.pdf>

Region Gotland dnr 226/2022

Region Gotland har i sitt valfrihetssystem avseende Vårdval primärvård Gotland brustit i sitt informationsansvar enligt 9 kap. 1 § lagen (2008:962) om valfrihetssystem, LOV.

Beslutet kan läsas i sin helhet på Konkurrensverkets webbplats

<https://www.konkurrensverket.se/globalassets/dokument/upphandling/tillsynsbeslut/22-0226.pdf>

Region Skåne dnr 227/2022

Region Skåne har i sitt valfrihetssystem avseende Psykoterapi i Hälsoval Skåne brustit i sitt informationsansvar enligt 9 kap. 1 § lagen (2008:962) om valfrihetssystem, LOV.

Beslutet kan läsas i sin helhet på Konkurrensverkets webbplats

<https://www.konkurrensverket.se/globalassets/dokument/upphandling/tillsynsbeslut/22-0227.pdf>

Staffanstorps kommun dnr 228/2022

Staffanstorps kommun har i sitt valfrihetssystem avseende hemtjänst brustit i sitt informationsansvar enligt 9 kap. 1 § lagen (2008:962) om valfrihetssystem, LOV.

Beslutet kan läsas i sin helhet på Konkurrensverkets webbplats

<https://www.konkurrensverket.se/globalassets/dokument/upphandling/tillsynsbeslut/22-0228.pdf>

Säffle kommun dnr 229/2022

Konkurrensverket skriver av ärendet. Det finns inte längre någon grund i Konkurrensverkets prioriteringspolicy att fortsätta utredningen.

Beslutet kan läsas i sin helhet på Konkurrensverkets webbplats

<https://www.konkurrensverket.se/diarium/sok-i-Konkurrensverkets-diarium/arendedata/file?pdf=22-0229.pdf>

Solna kommun dnr 230/2022

Solna kommun har i sitt valfrihetssystem avseende ledsagarservice och avlösarservice i hemmet enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS, brustit i sitt informationsansvar enligt 9 kap. 1 § lagen (2008:962) om valfrihetssystem, LOV.

Beslutet kan läsas i sin helhet på Konkurrensverkets webbplats

<https://www.konkurrensverket.se/globalassets/dokument/upphandling/tillsynsbeslut/22-0230.pdf>

Upplands Väsby kommun dnr 231/2022

Granskningen av Upplands Väsby kommuns informationsansvar i valfrihetssystem avseende särskilt boende föranleder ingen åtgärd.

Beslutet kan läsas i sin helhet på Konkurrensverkets webbplats

<https://www.konkurrensverket.se/globalassets/dokument/upphandling/tillsynsbeslut/22-0231.pdf>

Östhammars kommun dnr 232/2022

Granskningen av Östhammars kommuns informationsansvar valfrihetssystem avseende daglig verksamhet föranleder ingen åtgärd.

Beslutet kan läsas i sin helhet på Konkurrensverkets webbplats

<https://www.konkurrensverket.se/globalassets/dokument/upphandling/tillsynsbeslut/22-0232.pdf>

Region Uppsala dnr 233/2022

Region Uppsala har i sitt valfrihetssystem avseende Vårdval gynekologi brustit i sitt informationsansvar enligt 9 kap. 1 § lagen (2008:962) om valfrihetssystem, LOV.

Beslutet kan läsas i sin helhet på Konkurrensverkets webbplats

<https://www.konkurrensverket.se/globalassets/dokument/upphandling/tillsynsbeslut/22-0233.pdf>

Ängelholms kommun dnr 234/2022

Ängelholms kommun har i sitt valfrihetssystem avseende hemtjänst brustit i sitt informationsansvar enligt 9 kap. 1 § lagen (2008:962) om valfrihetssystem, LOV.

Beslutet kan läsas i sin helhet på Konkurrensverkets webbplats

<https://www.konkurrensverket.se/globalassets/dokument/upphandling/tillsynsbeslut/22-0234.pdf>



Adress 103 85 Stockholm
Telefon 08-700 16 00
konkurrensverket@kkv.se

www.konkurrensverket.se