

NULÄGESANALYS VÅRD OCH OMSORG

BESLUTAD KS 2023-XX-XX

INNEHÅLLSFÖRTECKNING:

1.0	NULÄGESANALYS	3
1.1	INTERN ANALYS	3
1.1.1	INTERN ORGANISATION	3
1.1.2	SPENDANALYS	4
1.1.3	AVTAL INOM KATEGORIN	4
1.1.4	VALFRIHETSSYSTEM I HUDDINGE KOMMUN	6
1.1.5	LSS-BOSTÄDER	7
1.1.6	LEVERANTÖRSTROHET	7
1.1.7	JOURHEM	8
1.1.8	UPPHANDLING.....	9
1.1.9	SAMORDNADE AVTAL.....	9
1.1.10	PRISMODELLER	10
1.1.11	AVTALSUPPFÖLJNING	10
1.1.12	STYRSIGNALER	11
1.1.13	DIGITALISERING	13
1.2	EXTERN ANALYS	16
1.2.1	MARKNADSANALYS.....	16
1.2.2	PRISJUSTERING	17
1.2.3	IDÉBURET PARTNERSKAP (IOP)	17
1.2.4	LAGÄNDRINGAR	18
1.2.5	ORGANISERAD BROTTSLIGHET	19
1.2.6	REGERINGSUPPDRAG – ÖKAD KUNSKAP OM KOMMUNERS OCH REGIONERS KOSTNADER FÖR VALFRIHETSSYSTEM	21
1.2.7	EXEMPEL PÅ KOMMUNER SOM GÅTT IFRÅN VALFRIHETSSYSTEM	23
1.2.8	NATIONELLT REGISTER ÖVER HVB OCH STÖDBOENDEN FÖR BARN OCH UNGA SAMT SÄRSKILDA UNGDOMSHEM.....	23
1.2.9	KRISBEREDSKAP	23
1.2.10	SANKTIONER MOT RYSSLAND,.....	24

1.0 NULÄGESANALYS

1.1 Intern analys

1.1.1 Intern organisation

Funktionshinderomsorg

Funktionshinderomsorg tillhör Vård- och omsorgsnämndens verksamhetsområde och ansvarar för beslut och utförande av insatser enligt socialtjänstlagen (SoL) som riktat sig till personer med funktionsnedsättning (exklusive socialpsykiatri) samt beslut och utförande av insatser enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS).

Utförande av insatser sker inom kommunens egen regi, hos privata utförare inom LOV, entreprenad eller genom upphandling enligt LOU.

En stor utmaning för funktionshinderomsorgen är hur kommunens behov av bostad med särskild service (gruppboenden) enligt LSS ska tillgodoses då behovet av bostäder är större än utbudet i kommunen. Kommunens lokalplanering behöver samordnas med kommunens upphandlingar av bostad med särskild service enligt LSS för att säkerställa att utbudet av tillgängliga platser matchar behovet.

Äldreomsorg

Äldreomsorg tillhör Vård- och omsorgsnämndens verksamhetsområde och ansvarar för beslut och utförande av insatser till personer över 65 år till exempel hemtjänst och särskilt boende. För verksamhetens behov upphandlas ramavtal för korttidsplatser samt permanenta platser i profilboenden i särskilt boende för äldre. Insatserna hemtjänst, permanenta platser i särskilt boende för äldre samt biståndsbedömd dagverksamhet för personer över 65 år är konkurrensutsatta enligt lagen om valfrihetssystem. En framtida utmaning är att utveckla arbetet med förebyggande insatser och hitta nya sätt att tillgodose behoven för att hålla nere kostnaderna.

Individ- och familjeomsorg

Individ och familjeomsorg tillhör socialnämndens verksamhetsområde och ansvarar för beslut och utförande av insatser enligt socialtjänstlagen som riktar sig till barn, unga och familjer samt vuxna personer med psykiska funktionsnedsättningar och/eller beroendeproblematik. För verksamhetens behov upphandlas ramavtal för avhoppverksamhet, skyddat boende, enstaka platser på HVB för barn och unga, HVB för vuxna med beroendeproblematik, öppenvård för barn och unga, öppenvård för vuxna med beroendeproblematik. En av de största utmaningarna för verksamheten är placering av barn med särskilda behov, dvs de barn som både har en funktionshinderproblematik och en social problematik.

Stöd- och utvecklingsenheten

Stöd- och utvecklingsenheten är en centralt placerad stabsfunktion inom socialförvaltningen och ansvarar för förvaltning av kommunens valfrihetssystem enligt lagen om valfrihetssystem. I ansvaret ingår att tillsammans med

upphandlingssektionen granska ansökningar av nya utförare, följa upp verksamheterna, ha löpande dialoger med utförare och vid behov avveckla utförare. I ansvaret ingår också att följa upp kvaliteten inom vård- och omsorgsnämndens och socialnämndens utförarverksamheter som ingår i valfrihetssystemen. Enheten hanterar även klagomål och synpunkter från brukare som avser privata utförare då det rör generella verksamhetsfrågor.

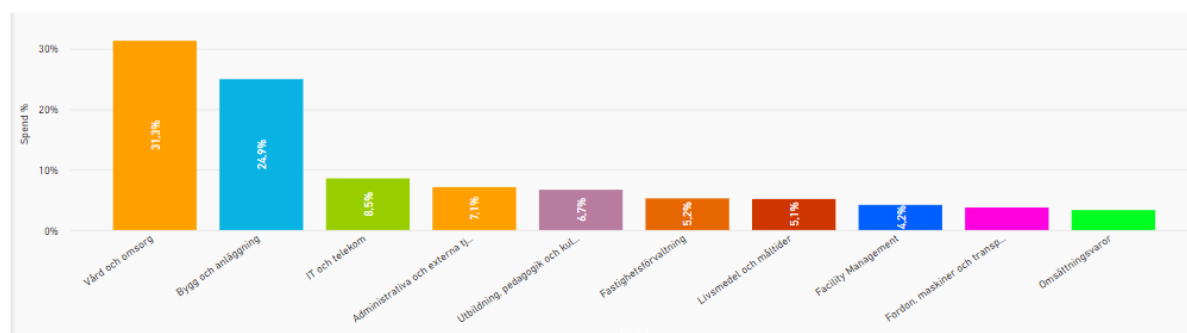
1.1.2 Spendanalys

Kategorin Vård och omsorg hade under 2021 en spend på ca 572 mkr. Kategorin tog 2021 emot ca 6 300 fakturor från ca 280 leverantörer.

Utav kommunens tio kategorier är kategorin Vård och omsorg den kategorin med högst spend.

Underkategorin Äldreomsorg har en spend på 238 mkr, funktionshinderomsorg 170 mkr och Individ- och familjeomsorg 97 mkr.

Spend per kategori (2022)



1.1.3 Avtal inom kategorin

Nedan är en lista över de avtal som kommunen har i dagsläget, ej LOV.

<i>Underkategori</i>	<i>Underkategori</i>
Individ- och familjeomsorg	HVB-hem, Behandling, för barn och unga upp till 20 år
Individ- och familjeomsorg	Jourhem samt plats i behandlingsfamilj för barn/unga
Individ- och familjeomsorg	HVB-hem, akut och utredning
Individ- och familjeomsorg	Skyddat boende
Individ- och familjeomsorg	Öppenvård - stödboende i kollektiv form, träningslägenheter samt helgkollo för ungdomar
Individ- och familjeomsorg	Öppenvård-Familjebehandling, kontaktperson och utredningar
Individ- och familjeomsorg	Öppenvård - Dagbehandling med grundskola och Dagverksamhet för unga

Individ- och familjeomsorg	Natthärbärge
Individ- och familjeomsorg	Dygnetruntinsatser för vuxna med psykiska och neuropsykiatriska funktionsnedsättningar
Individ- och familjeomsorg	Dygnetruntinsatser för vuxna med substansberoende
Individ- och familjeomsorg	Stödboende för vuxna med substansberoende alt. psykiska funktionsnedsättningar
Äldreomsorg	Enstaka platser för personer över 65 år - korttidsboende för personer med behov av somatisk vård och omsorg eller med demenssjukdom samt profilboende, permanenta- och korttidsplatser.
Funktionshinderomsorg	Drift av gruppboend LSS
Funktionshinderomsorg	Enstaka platser i särskilt boende och korttidsboende för personer under 65 år (socialpsykiatri)
Funktionshinderomsorg	Enstaka platser i särskilt boende och korttidsboende för personer under 65 år (demens och somatik)
Funktionshinderomsorg	Ledsagning för synskadade samt ledsagning för dövblinda
Funktionshinderomsorg	Enstaka platser i bostad med särskild service, LSS

Kommunen har 590 leverantörsavtal inom kategorins 17 avtalsområden.

Nedan tabell visar antalet leverantörer per avtalsområde

<i>Avtalsområde</i>	<i>Antal avtal</i> <i>En leverantör kan ha fler avtal (verksamheter)</i>
Enstaka platser i bostad med särskild service, LSS	99
Jourhem samt plats i behandlingsfamilj för barn/unga	80
Skyddat boende	18
Enstaka platser i särskilt boende och korttidsboende för personer under 65 år (socialpsykiatri)	55
Enstaka platser i särskilt boende och korttidsboende för personer under 65 år (demens och somatik)	28
Öppenvård-Familjebehandling, kontaktperson och utredningar	50
HVB-hem, Behandling, för barn och unga upp till 20 år	50
Dygnetruntinsatser för vuxna med substansberoende	41
Öppenvård - stödboende i kollektiv form, träningslägenheter samt helgkollo för ungdomar	37
HVB-hem, akut och utredning	26
Stödboende för vuxna med substansberoende alt. psykiska funktionsnedsättningar	23
Enstaka platser för personer över 65 år - korttidsboende för personer med behov av somatisk vård och omsorg eller med demenssjukdom samt profilboende, permanenta- och korttidsplatser.	22
Öppenvård - Dagbehandling med grundskola och Dagverksamhet för unga	19

Dygnetruntinsatser för vuxna med psykiska och neuropsykiatriska funktionsnedsättningar	18
Natthärbärge	3
Drift av gruppbostad LSS	1
Ledsagning för synskadade samt ledsagning för dövblinda	1

Kommunen har följande valfrihetssystem:

<i>Avtalsområde</i>	<i>Antal utförare (antal verksamheter)</i>
Daglig verksamhet	14 (35 externa verksamheter och 17 verksamheter i egen regi)
Familjerådgivning	10
Särskilt boende för äldre, permanent plats, somatik och demensinriktning	7 (45 externa boenden och 5 boenden i egen regi)
Korttidsvistelse i form av korttidshem och lägvistelse	9
Hemtjänst	6
Boendestöd	3
Ledsagar- och avlösarservice enligt LSS och ledsagning och avlösning i hemmet för barn och unga enligt SoL	4
Dagverksamhet för äldre	0

1.1.4 Valfrihetssystem i Huddinge kommun

Huddinge kommun har haft valfrihetssystem sedan 2009 då valfrihet infördes inom hemtjänst, då ingick även ledsagarservice och boendestöd (ej socialpsykiatri).

Därefter har kommunen beslutat att införa följande valfrihetssystem:

- 2012 familjerådgivningen
- 2013 korttidsvistelse
- 2014 daglig verksamhet.
- 2017 ledsagarservice och boendestöd blev egna valfrihetssystem
- 2017 dagverksamhet för äldre
- 2020 särskilt boende (SÄBO)

Under 2021 prövades 70 företag inom samtliga kundval, varav 48 av dessa ansökte inom kundvalet för särskilt boende (SÄBO). Av de som ansökt antogs 54 företag, varav 47 av dessa antogs inom kundvalet för SÄBO.

2017 och 2018 hävdades tre avtal inom kundvalet hemtjänst efter fördjupade granskningar. De granskningar som genomfördes fokuserade på registreringar av

utförda besök och kontroller av eventuella objektsanställningar samt anställning av anhörig eller närstående.

Förvaltningen genomförde portobservationer utanför olika adresser där företagen utför insatser. Vid observationerna sågs ingen personal komma eller gå trots att besök registrerats som påbörjade respektive avslutade.

Förvaltningen genomförde även oanmälda besök på företagens kontor, där brister i rutiner kunde konstateras.

Fördjupade kontroller i form av portobservationer har inte genomförts sedan 2018.

1.1.5 LSS-bostäder

Lokalbehovsprognosen visar ett behov av 8 nya LSS-bostäder under den närmaste 10-årsperioden.

Det är oklart om de LSS-bostäder som är planerade i olika exploateringsprojekt runt om i kommunen har förutsättningar att möta behovet. Platserna är inte öronmärkta till kommunens invånare utan kan beläggas av brukare från andra kommuner. Då tjänster likt dessa ofta upphandlas som ramavtal som stäcker sig över 4 år skulle detta kunna innebära att tidpunkt då boenden står klara för inflyttning och tidpunkt för upphandling inte sammanfaller. Det kan i förlängningen även leda till att Huddinge kommun tvingas överta kostnadsansvaret för dessa brukare om de väljer att ansöka om förhandsbesked i kommunen.

Med anledning av det bör kommunen utarbeta en konceptlösning för fristående LSS-boenden och arbeta med att hitta lämpliga tomter för deras uppförande. Driften av boendena kan antingen ske i egen eller extern regi.

Behovet av tillkommande LSS- bostäder behöver hanteras inom ramen för lokalförsörjningsprocessen. För att täcka upp glapp mellan befintligt behov av gruppboenden/serviceboenden och tillgängliga platser behöver även fortsättningsvis ramavtal för enstaka platser LSS upphandlas. Behovet av upphandling gällande drift uppstår när boenden finns öronmärkta för ändamålet.

1.1.6 Leverantörstrohet

Av den totala spenden på 572 miljoner kr köper kommunen vård och omsorgstjänster från leverantörer som inte har avtal med kommunen för ca 90 miljoner kr. Anledningen till att placeringar utanför ramavtal sker beror på flera faktorer, exempelvis:

- De leverantörer som kommunen har ramavtal med kan inte tillgodose den specifika individens behov. Det kan till exempel handla om specifika krav utifrån den enskildes behov på personalens kompetens, geografisk placering eller utformning av lokaler. Många leverantörer med specialkompetens väljer att inte lämna anbud i upphandlingar. En anledning till att de inte lämnar anbud är, enligt leverantörerna, att kommunen i några avtal inte räknar upp priserna enligt marknadsutvecklingen. Istället räknas priserna upp i samma nivå som kommunen fått uppräknat i budget.

- Placeringar på tidigare avtal där brukaren bor kvar efter ramavtalsperiodens slut eller där kvarboende byter avtalskategori, exempelvis när personer som placerades inom ramen för ett avtal (exempelvis psykiatri boende) fyller 65 år, och inte längre omfattas av avtalet.

En legal risk som uppstår av detta, är att det skulle kunna bedömas utgöra otillåten direktupphandling.

Ett avtal som har ingåtts genom otillåten direktupphandling kan ogiltigförklaras och den upphandlande myndigheten som ingick avtalet riskerar att få betala en upphandlingsskadeavgift.

En tydlig ekonomisk konsekvens av köp utanför ramavtal är högre priser. Då en upphandling inte konkurrensutsätts kan avsaknaden av konkurrens medföra att priserna blir höga. Volymeffekterna som stora ramavtal medför uteblir också vilket bidrar till ett högre pris.

Genomförd analys har visat att kommunen betalar avsevärt högre priser vid köp från ej avtalade leverantörer. Att enbart nyttja kommunens avtal skulle ge en potentiell effektivisering på ca 20 miljoner kronor per år.

Det finns också andra legala risker med det stora nyttjandet av direktupphandling. Bland annat föreligger sannolikt en större risk för korruption då direktupphandlingar ofta utförs av medarbetare som normalt sett inte gör upphandlingar, samtidigt som det också, för direktupphandling, saknas krav på annonsering och konkurrensutsättning i LOU.

Vid upphandlade ramavtal kontrollerar upphandlingssektionen anbudsgivarnas ekonomiska och finansiella ställning, att skatter och sociala avgifter betalats, att anbudsgivaren är behörig att utöva yrkesverksamhet samt att giltiga tillstånd från Inspektionen för Vård och omsorg (IVO) finns. Vid köp utanför ramavtal måste detta göras av beställaren vid varje inköpstillfälle vilket medför extra administrativa kostnader samt en mindre noggrann kvalitetssäkring av leverantören.

1.1.7 Jourhem

Kategoriteamet har identifierat en utmaning inom tjänsten jourhem. Jourhem tar med kort varsel emot barn som behöver omedelbart skydd eller stöd för en kortare tid. Kommunen upphandlar företag som har familjer kontrakterade och som hanterar det administrativa kring placeringen och är ett stöd till familjen.

För att ett jourhem ska bli godkänt för att ta emot barn och unga krävs, enligt SoL, att familjen som ska ta emot barnet eller den unge är utredd enligt Kälvestenmetoden eller motsvarande. Familjen måste även vara godkänd av en Socialnämnd. Vedertaget arbetssätt för många kommuner är att godkännandet inte nödvändigtvis behöver vara en nämnd i den placerande kommunen.

Ett annat vedertaget arbetssätt är att det generella godkännandet sedan ligger till grund för att familjen kan ta emot barn och unga löpande, utan att ett godkännande görs för varje specifik placering av ett barn/ung. Generellt godkännande finns dock inte upptaget i SoL, det är ett arbetssätt som tillkommit efterhand. Inom ramen för kategoristyrningsarbetet behöver kommunen utreda om det generella godkännandet är förenligt med SoL eller inte.

Huddinge driver tillsammans med övriga södertörnskommunen jourhem syd. Jourhemmet kan dock endast tillgodose en ytterst liten del av behovet. Socialnämnden i Huddinge godkänner familjer knutna till jourhem syd men godkänner inte familjer knutna till upphandlade leverantörer.

Nämnden i Huddinge har tidigare meddelat att de inte kan utfärda godkännanden om utredningen inte är gjort av Huddinge kommun.

1.1.8 Upphandling

Upphandling av vård och omsorgstjänster genomförs idag av tvärfunktionella team som består av en upphandlare, en person från Stöd- och utvecklingsenheten (SOF) på socialförvaltningen samt någon eller några personer med sakkunskap från verksamheten. Samarbetet mellan upphandlingssektionen och verksamheten är väletablerat och fungerar bra.

Däremot finns det i dagsläget ingen rutin kring när och hur andra expertfunktioner inom kommunen ska kopplas in. Expertfunktioner som bör kopplas in i större utsträckning är exempelvis ekonomiavdelningen på socialförvaltningen, trygghets- och säkerhetssektionen på kommunstyrelsens förvaltning, dataskyddsombud och digitaliseringsavdelningen på kommunstyrelsens förvaltning.

1.1.9 Samordnade avtal

Kommunen samarbetar i viss utsträckning med övriga Södertörnskommuner kring upphandling inom kategorin.

Det finns flera fördelar med att samordna upphandlingar inom kategorin. Avtalen blir mer attraktiva för leverantören, då affären blir större. Arbetsbelastningen gällande framtagande av upphandlingsdokument och utvärdering av inkomna anbud fördelas mellan kommunerna. Då upphandlingar inom kategorin ofta är omfattande, både gällande innehåll med flera avtalsområden och antalet anbud, ger samordning tidseffektivisering.

Det är dock av yttersta vikt att ett övervägande görs vid varje tillfälle då en samordnad upphandling aktualiseras. Behovsbilden mellan kommunerna kan variera. Det finns därför en viss risk att Huddinges behov inte tillgodoses fullt ut.

Kommunen har idag följande samordnade avtal:

- Dygnetruntinsatser för vuxna med psykiska och neuropsykiatriska funktionsnedsättningar, upphandlades av Telge inköp
- Enstaka platser i bostad med särskild service enligt SOL (särskilt boende) för personer under 65 år, upphandlades av Upphandling Södertörn
- Enstaka platser i särskilt boende för personer under 65 år, upphandlades av Upphandling Södertörn
- Enstaka platser i bostad med särskild service, LSS, upphandlades av Huddinge
- Skyddat boende, upphandlades av Nacka, Huddinge kommande upphandling

- Öppenvård - Dagbehandling med grundskola och Dagverksamhet för unga, upphandlades av Huddinge
- Öppenvård - Dagbehandling med grundskola och Dagverksamhet för unga, upphandlades av Huddinge
- Öppenvård-Familjebehandling, kontaktperson och utredningar, upphandlades av Huddinge
- Natthärbärke, upphandlades av Huddinge

1.1.10 Prismodeller

I avtal inom kategorin finns två olika prismodeller; fastpris eller anbudspris.

Fast pris

I samtliga kundvalssystem samt i avtal för enstaka platser för personer över 65 år och avtal för enstaka platser i bostad med särskild service tillämpas fast pris som prismodell.

Kommunen fastställer årligen ersättningen till leverantörerna i samband med beslut om nästkommande års budget.

Anbudspris

För övriga avtal är leverantörens lämnade anbudspris avtalspriser som justeras enligt indexklausul eller enligt kommunens uppräknings i budget.

1.1.11 Avtalsuppföljning

Avtalsuppföljning kan delas in i individuppföljning och verksamhetsuppföljning. Individuppföljning syftar till att följa upp att individen får den hjälp och stöd som ingår i uppdraget.

Verksamhetsuppföljning syftar till att följa upp att företagen följer vad som avtalats, exempelvis att de har tillstånd att bedriva verksamhet, uppnår ställda kompetenskrav eller att de inte agerar brottsligt i utförandet av tjänsten.

Uppföljning av valfrihetssystemen i Huddinge kommun

Huddinge kommun har en fastställd rutin för uppföljning av avtalen inom kundvalssystemet.¹

Uppföljning av ramavtal i Huddinge kommun

Avtalsuppföljning delas in i proaktiv och reaktiv uppföljning. Upphandlingssektionen har huvudansvaret för den proaktiva delen. Den proaktiva avtalsuppföljningen planeras och formuleras i strategi och upphandlingsdokument för varje upphandling. Omfattning, inriktning och prioriteringsgrad för denna tas då fram av ansvarig upphandlare, avtalscontroller och verksamhetsrepresentant.

¹ <https://www.huddinge.se/utforare/uppfoljning-och-tillsyn/#%C3%84ldreomsorg-och-funktionshinder>

Verksamheten svarar för den reaktiva avtalsuppföljningen, vilket innebär ett ansvar att löpande vidareförmedla synpunkter/brister till leverantören för rättelse/åtgärd.²

För avtal inom kategorin kan den reaktiva avtalsuppföljningen likställas med individuppföljning och den proaktiva avtalsuppföljningen med verksamhetsuppföljning.

Av Riktlinjer för socialnämndens och vård- och omsorgsnämndens kvalitetsarbete framgår det att syftet med riktlinjerna är att ange hur nämnden ska säkerställa att det systematiska kvalitetsarbetet bedrivs enligt de föreskrifter som gäller för socialtjänsten och den kommunala hälso- och sjukvården, oavsett om denna bedrivs i egen eller privat regi.

Vidare framgår det av riktlinjerna att uppföljningsarbetet är inriktat på utförare som ingår i valfrihetssystemet.

Kommunens ramavtal inom kategorin följs inte upp lika ingående i enlighet med nämnda riktlinjer.

Ramavtalen omfattar verksamhetsområden som är utpekade som riskbranch enligt Brottsförebyggande rådets (Brå) rapport – *Välfärdsbrott mot kommuner och regioner, Fel och oegentligheter bland företag och föreningar*.

Arbete med en övergripande rutin för ansvarsfördelning mellan kommunstyrelsens förvaltning och socialförvaltningen pågår.

1.1.12 Styr signaler

Kategoriteamet har identifierat de styr signaler som har påverkan på kategorin. Styr signaler kan vara lagar, interna styr signaler och interna styrdokument. Nedan presenteras de styr signaler som identifierats.

Lagar, förordningar och direktiv

- Lag (2016:1145) om offentlig upphandling
Kommentar: nedan skrivelser i lagen har särskild bäring på kategorin:
 - *krav behöver ställas på att de varor eller tjänster som ska användas av en fysisk person ska vara tillgängliga för alla oavsett funktionsnedsättning.*
 - *krav behöver ställas att de arbetstagare som utför kontrakten ska få skäliga arbetsvillkor (lön, arbetstid och semester) när det bedöms behövas. Det vill säga när det finns risk för oskäliga arbetsvillkor för arbetstagarna.*
 - *Bilaga 2-Förteckning över vård och omsorg och andra särskilda tjänster*

Kommentar: Nya och förenklade regler för offentliga upphandlingar började gälla den 1 februari 2022. De nya reglerna gäller för upphandlingar under EU:s tröskelvärden och upphandlingar av vård och omsorg och andra särskilda tjänster. Direktupphandling kan ske upp till 7,8 mnkr avseende sociala tjänster och andra särskilda tjänster. Vilka tjänster som avses framgår av i lagen särskilt uppräknade CPV-koder.

² https://www.huddinge.se/globalassets/huddinge.se/_gemensamma/styrdokument-overgripande/riktlinjer/upphandling-och-inkop---riktlinjer/riktlinjer-for-upphandling-och-inkop.pdf

- Lag (2008:962) om valfrihetssystem

Interna styrdokument

- Mål och budget ³

Kommentar: Mål och budget omfattar vissa delar som har särskild påverkan på denna kategori. Kategoriteamet har identifierat att nedan punkter i Mål och budget som behöver beaktas i kategoristyrningsarbetet:

- *Kommunens upphandlingar ska vara tillgängliga för lokala företag att delta i och upphandlingsarbetet ska ha fokus på ett mer hållbart samhälle för såväl arbetstagare och miljö såväl som för de brukare som berörs av den upphandlade servicen.⁴*
- *Huddinges välfärd håller hög kvalitet I Huddinge ska välfärden vara tillgänglig och hålla en hög kvalitet. Huddingeborna ska erbjudas en väl fungerande välfärd som tillhandahåller god service för alla invånare inom kommunens samtliga ansvarsområden. Så långt det är möjligt ska krav som kan ställas på kvalitet vara oberoende av verksamhetens driftsform. Jämlikhet ska prägla kommunens verksamheter, omotiverade skillnader mellan exempelvis kön eller områden ska upptäckas och åtgärdas. Äldre som har levt ett helt liv ska ha rätt att göra sina egna val. Huddinge ska ha en äldreomsorg som präglas av hög kvalitet och tillräckligt med tid för både brukare och personal. Personaltätheten ska vara hög och språklig kompetens måste förbättras och säkerställas i välfärdsverksamheter för barns och elevers språkutveckling och äldres trygghet. Antalet olika kontakter som brukare har inom omsorgsverksamhet ska minskas. Funktionsvarierade, äldre och deras närstående ska kunna påverka den vård, service och omsorg som finns i Huddinge.⁵*
- *Varje skattekrona ska användas på bästa möjliga sätt. De demografiska utmaningarna ställer stora krav på oss att hitta nya sätt att arbeta och att säkerställa att våra gemensamma resurser används ansvarsfullt och effektivt. Därför ska ekonomi och verksamheter analyseras.⁶*
- *Huddinge ska vara en innovativ kommun. Digitalisering, omvärldsspaning och lyhördhet för att våga pröva nya arbetssätt är viktigt. I ett osäkert ekonomiskt läge för hushållen och i en osäker omvärld utesluts skattehöjningar.⁷*
- *I Huddinge ska upphandlingar aktivt bidra till ett långsiktigt hållbart samhälle med respekt för arbetstagares rättigheter, klimat- och miljöhänsyn och social inkludering. Lokala företag ska ges goda möjligheter att delta i upphandlingar. Formella samarbeten med*

³ https://www.huddinge.se/globalassets/huddinge.se/_gemensamma/styrdokument-overgripande/mal-och-budget/mal-och-budget-2022.pdf

⁴ s5 Mål och budget 2023

⁵ s25 Mål och budget 2023

⁶ s28 Mål och budget 2023

⁷ s28 Mål och budget 2023

civilsamhället ska uppmuntra till ideella och småskaligt drivna verksamheter.⁸

- Riktlinjer för upphandling och inköp⁹
Kommentar: Följande skrivningar har bäring på denna kategori:
 - *När så är möjligt och lämpligt, ska upphandlingar samordnas med andra organisationer för att ta tillvara de ekonomiska fördelar som samordning och större inköpsvolym kan ge.*
 - *För skvård och omsorg gäller delvis andra gränsvärden varför direktupphandling inom detta område hanteras enligt särskild upprättad rutin.*
 - *Vid varje upphandling ska ett ställningstagande göras i fråga om i vilken utsträckning och omfattning hållbarhetskrav ska tillämpas.*
- Näringslivsstrategi¹⁰
Kommentar: Följande skrivning har bäring på denna kategori:
 - *Ett gott, kreativt och innovationsdrivet företagsklimat där entreprenörer, människor och företag kan utveckla idéer och låta dessa växa.*
 - *Ett diversifierat näringsliv med en mångfald av olika företag.*
 - *En god balans mellan näringslivets behov av människor och människornas behov av arbete och utveckling.*
 - *En starkare ställning regionalt, nationellt och internationellt genom fler etableringar, besök, ökad handel och samverkan mellan företag, akademier och kommunen.*
- Miljöprogrammet – programperioden 2022–2025¹¹
Kommentar: Miljöprogrammet omfattar vissa delar som har påverkan på denna kategori. Kategoriteamet har identifierat att nedan punkter i miljöprogrammet behöver beaktas i kategoristyrningsarbetet:
 - *Kommunen och dess helägda fastighetsbolag ska minska växthusgasutsläppen från transporter.*
 - *Kommunen och dess helägda bolag ska fasa ut farliga ämnen och minimera spridningen av miljögifter som kan skada människor och natur.*
 - *Kommunkoncernen arbetar med att minska mängden uppkommen avfall i kommunen som en geografisk plats genom cirkulära flöden.*
 - *Kommunen och dess helägda fastighetsbolag arbetar med att informera och engagera invånare och verksamma i syfte att minska sin miljö- och klimatpåverkan.*
- Program för trygghet och säkerhet

⁸ s28 Mål och budget 2023

⁹ https://www.huddinge.se/globalassets/huddinge.se/_gemensamma/styrdokument-overgripande/riktlinjer/upphandling-och-inkop---riktlinjer/riktlinjer-for-upphandling-och-inkop.pdf

¹⁰ https://www.huddinge.se/globalassets/huddinge.se/_gemensamma/styrdokument-overgripande/strategi/naringslivsstrategi-2022-2026.pdf

¹¹ https://www.huddinge.se/globalassets/huddinge.se/_gemensamma/styrdokument-overgripande/program/miljoprogram/miljoprogram-2022-2025.pdf

Kommentar: programmet omfattar vissa delar som har påverkan på denna kategori. Kategoriteamet har identifierat att nedan punkter i programmet behöver beaktas i kategoristyrningsarbetet:

- *Kommunen har ansvar för många olika samhällsviktiga verksamheter som måste fungera i kris och vid höjd beredskap som till exempel renhållning, omsorg om barn, familjer, äldre och personer med funktionsnedsättning med mera.*
- *En störning eller ett avbrott i försörjningsflödet riskerar att påverka stora delar av samhället som idag präglas av ett beroende av tillgång till bland annat el, it, elektronisk kommunikation och transporter.*
- *Huddinge kommun delar in arbetet med trygghet och säkerhet i fem ansvarsområden; 1. Trygghetsskapande och brottsförebyggande arbete, 2. Skydd mot olyckor, 3 **Krisberedskap**, 4 Civilt försvar och 5. Internt skydds- och säkerhetsarbete.*
- *3 Krisberedskap*
En kris är en oväntad och allvarlig händelse som drabbar många människor och stora delar av samhället och som hotar grundläggande värden och funktioner. Kriser kan inte hanteras med normala resurser och den vanliga organisationen, utan den kräver samordnade åtgärder från flera aktörer.

1.1.13. Utredningsuppdrag ¹²

Vård- och omsorgsnämnden har fått i uppdrag att utreda hur hemtjänsten kan utvecklas för att öka kvaliteten för brukarna genom personalkontinuitet, flexibilitet och hänsyn till vars och ens individuella behov. En hållbar bemanningsstrategi och kvalitetssäkrad kompetens där delaktighet och reellt inflytande för medarbetare som möter individer i behov av stöd, vård och omsorg ska stå i fokus.

1.1.14 Digitalisering

Digitalisering inom uppföljning

Under 2022 inför socialförvaltningen ett arbete i projektform för att tillgängliggöra relevanta data i analys syfte. Data produceras i socialförvaltningens olika system. Effektmålet för projektet är: *bättre analyser och effektiva arbetssätt samt högre kvalitet på data.*

Förhoppningen är att kommunen framgent ska kunna följa upp privat utförare inom samtliga kundval på ett effektivare sätt.

Digitala inköp

Historiskt sett har personal inom hemtjänsten handlat, burit hem och packat upp varor till brukare inom hemtjänsten. Våren 2021 var det totalt 550 personer som var beviljade insatsen matinköp.

¹² Mål och budget 2023

I syfte att förbättra arbetsmiljön för personalen, tidseffektivisera och samtidigt göra den enskilde brukaren mer delaktig tecknade kommunen i slutet av 2021 avtal med Mathem för digitala matinköp. Den enskilde brukaren betalar själv för sina varor och kommunen betalar för leverans och vid behov för uppackning av varor i brukarens hem. Avtalet för digitala matinköp ligger i kategorin för Livsmedel och måltider.

E-handel

I dagsläget använder kommunen inte e-handelssystemet för beställningar och fakturamatchning från ramavtal inom kategorin.

Kommunstyrelsen fattade 2008 beslut om att införa elektronisk handel för att effektivisera inköpsprocessen.

Genom att använda sig av e-handelssystemet säkerställer vi tvåhands-principen som innebär att beställning alltid kontrolleras av överordnad. Dessutom har vi möjlighet att delkvittera och på så sätt skapa en effektivare fakturahantering då fakturorna betalas automatiskt så länge de inte överstiger uppsatta beloppsgränser. Upphandlingssektionen får också större möjlighet att följa upp vad som köpts på vilket avtal.

Välfärdsteknik

Välfärdsteknik är kort beskrivet digital teknik som bidrar till ökad livskvalitet för äldre personer och personer med funktionsnedsättningar.

Det finns inte någon definition för begreppet välfärdsteknik i lag eller annan författning. Enligt Socialstyrelsens termbank är välfärdsteknik ”digital teknik som syftar till att bibehålla eller öka trygghet, aktivitet, delaktighet eller självständighet för en person som har eller löper förhöjd risk att få en funktionsnedsättning”.

Fokusområden enligt SKR kompetenscenter för välfärdsteknik¹³

- Trygghetslarm

Trygghetslarm är tänkta för personer som känner sig otrygga eller begränsade i sin möjlighet att röra sig. Det finns en del olika former av trygghetslarm, dels stationära larm i hemmet eller boendet, men vanligare i form av ett halsband, armband eller i ett bälte. Larmen används i särskilt boende och i ordinärt boende, vilket för med sig olika typer av möjligheter och utmaningar. I ordinärt boende behöver larmet kopplas till en larmcentral via mobilnätet. I särskilt boende kan larmet kopplas till personal via det interna nätverket.

Vissa typer av larm utlöses av att användaren trycker på en knapp men de kan också utlösas av att användaren avviker från ett förutbestämt geografiskt område, en så kallad trygghetszon.

Larmet går till en larmmottagare som ett telefonsamtal, SMS eller ett meddelande från en app på användarens mobil. Mottagare kan vara en larmcentral, en hemtjänstgrupp eller annan larmgrupp av något slag.

¹³ <https://www.inera.se/globalassets/inera/media/dokument/projekt/rapport-apier-i-valfardsteknik.pdf>

Nyttorna med trygghetslarm är stora för individen. En ökad trygghet kan hjälpa till att bevara självständigheten, fortsätta delta i sociala nätverk och inte minst underlätta för ett aktivare liv med rörelse utomhus vilket gynnar både den fysiska och psykiska hälsan. Dessa nyttor kan också leda till att man behöver mindre hjälp från hemtjänst och hemsjukvård vilket är en fördel även ur ett samhällskostnadsperspektiv.

Marknaden för mobila trygghetslarm är i Sverige centrerad kring de leverantörer som upphandlats centralt av ADDA och därmed kan avropas i landets kommuner.

- Digital tillsyn och trygghetskameror

Digital tillsyn är till för personer som behöver ha tillsyn över natten och öka tryggheten i hemmet. Digital tillsyn genomförs till största delen strömmande bilder från kameror som är öppna en kort stund under överenskomna tidsintervaller och under övrig tid är kamerorna satta i viloläge. Tillsynen sker i realtid och bilderna sparas inte.

Det kan komplettera eller ersätta personliga besök i hemmet. Det passar särskilt bra för personer som är lättväckta eller blir oroliga vid besök i hemmet och kan betyda att en person i större utsträckning kan ha möjlighet att bo hemma längre och ge anhöriga en ytterligare trygghet.

Att kunna komplettera och därmed i vissa fall byta ut de fysiska besöken mot en digital tillsyn gör också att man kan prioritera eller spara resurser bättre i kommunen genom minskade behov av fysiska hemtjänstbesök och resor till brukaren.

Kameran har mörkerseende och placeras diskret med god översikt över sovplatsen. Kommunikationen sker via mobilnät och därför behövs varken traditionell telefoni eller internetuppkoppling i hemmet.

Leverantörer på marknaden har traditionellt varit relativt små lokala bolag som använder standardkameror från daglig handeln, men en trend verkar vara uppköp och konsolidering av dessa småföretag, speciellt där lås och säkerhetsföretag vill bredda sitt erbjudande mot offentliga aktörer.

- Digitala lås

Syftet med digitala lås är att förenkla besök hos en brukare för kommunens personal och öka säkerheten i nyckelsystemet. Personalen har en digital nyckel med sig som de kan låsa upp dörren till den enskilde. Digitala lås kan antingen bygga på smarta lås som kan låsas upp av behörig person med ett kort eller en telefon, eller så är nyckeln en digital nyckelknippa som kan laddas med digitala nycklar till flera lås, där låset är passivt och inte kräver någon uppkoppling.

Det förenklar dels för medarbetaren som slipper behöva lägga restid på att hämta nycklar, dels ger det en extra trygghet till den enskilde eftersom personalen vid larm kan åka direkt till det hem som larmat.

Digitala lås är inte en teknologi specifikt för välfärden och marknaden består av ett antal stora aktörer för säkerhet och låsteknik. Dessa aktörer

verkar på en global marknad. I de fall då tjänsten inkluderar ett välfärdssystem för administration har det traditionellt varit mindre bolag som byggt lösningar ovanpå låstillverkarnas produkter. En trend är dock att dessa mindre bolag köps och uppgår i de stora låstillverkarnas koncern.

I vård- och omsorgsnämndens inriktningsärende (2022–2024) står det skrivet att för att möta framtidens utmaningar och hitta smartare arbetsätt behöver fler välfärdstekniklösningar införas.

Avtal för trygghetskapande teknik tecknades i april 2022 och omfattar trygghetslarm och trygghetskameror samt en option av digitala lås. I och med den rådande komponentsbristen på marknaden har inte införandeprojektet kunnat påbörjas.

Välfärdsteknik ligger i kategorin IT och telekom och kommer inte behandlas närmare i kategorin för vård och omsorg.

Däremot kommer frågan huruvida kommunen ska ställa krav på att utförare inom kategorin har tillgång till välfärdsteknik i utförandet av tjänsten, att hanteras inom ramen för detta kategoriarbete.

1.2 Extern analys

1.2.1 Marknadsanalys

Ett frågebatteri har skickats ut, publikt via kommunens upphandlingsstödsystem, till leverantörer på marknaden i syfte att ta vara på branschens erfarenheter, kunskaper och framtidsvisioner. Leverantörerna kunde välja att besvara frågor inom verksamhetsområdena funktionshinderomsorg, individ- och familjeomsorg och äldreomsorg. Totalt inkom 24 leverantörer med svar.

De flesta leverantörer har en positiv bild av Huddinge kommun som avtalspart. De flesta anser att Huddinge kommun ställer tydliga kvalitetskrav på utförandet av tjänsten. Några skriver också att de uppskattar den noggranna uppföljning som lyckats genomföras trots Covid-19.

Några leverantörer lyfter att de anser att kommunens ersättning är för låg, det gäller då för kundvalen och de ramavtal som har fast prissättning eller prisjustering enligt kommunens uppräknings i budget. Ersättningsmodellen tar inte hänsyn till personalkostnader och övriga verksamhetskostnader, behov av hjälpmedel, inkontinensskydd, slitage, fastighetskostnader och fortbildning för personalen. En låg ersättning i kombination med höga krav på bemanning och specialkompetens gör att det blir svårt att hitta en lönsamhet i affärerna med kommunen.

Många av leverantörerna svarar också att de gärna ser att kraven i upphandlingarna bör spegla de krav som IVO ställer, dvs. kommunen bör inte ställa högre krav än IVO.

Gemensamt för samtliga svar är att leverantören lyfter vikten av dialog. Dels förberedelsefasen av upphandlingen, dels under avtalsperioden. Under avtalsperioden efterfrågas mer kontinuerlig information och stöd kring krav och skyldigheter.

I frågan rörande samordnade upphandlingar med andra kommuner svarar de flesta att de ser många fördelar med samordnade upphandlingar, då det blir mindre antal upphandlingar att svara på samtidigt och lika krav i avtal med de deltagande kommunerna. Däremot ser de gärna att alla ingående kommuner tecknar gemensamma avtal då det är lättare att hantera avtalsfrågor, prisjusteringar och förlängningar med en part.

1.2.2 Prisjustering

Labour cost index (LCI) visar arbetskraftskostnaden per timme uppdelat på arbetare och tjänstemän, det vill säga lön inklusive rörliga lönetillägg, förmåner, sjuklön och arbetsgivaravgifter. I LCI ingår enbart privat sektor. Näringsgren Q visar kostnadsutvecklingen inom vård, omsorg och socialtjänst.¹⁴

Omsorgsprisindex (OPI) har använts i avtal inom kategorin. Indexet är framtaget tillsammans med Vårdföretagarna och Sobona. Indexet består av prisutveckling där 80 % står för lönekostnadsutvecklingar och 20 % av KPI. Indexet är beräknat på framtida prognostiserade lönekostnader och är därför inte lika precist om LCI som visar på den faktiska kostnadsutvecklingen.

Eftersom utförare inom kategorin inte bara har kostnader knutna till löner så behöver även hänsyn tas till prisutvecklingen för varor.

KPI mäter den genomsnittliga prisutvecklingen för hela den privata inhemska konsumtionen, de priser konsumenten faktiskt betalar. KPI är det vanliga måttet för kompensations- och inflationsberäkningar i Sverige.¹⁵

En indexkorg som tar hänsyn till LCI och KPI är därför att föredra i avtal inom kategorin.

1.2.3 Idéburet partnerskap (IOP)¹⁶

Idéburet offentligt partnerskap (IOP) är en samverkansform som inte är reglerad i lag. Ett IOP måste vara förenligt med upphandlings- och statsstödsreglerna. Det innebär att en överenskommelse om ett IOP inte får utgöra en otillåten direktupphandling eller ett otillåtet statsstöd.

Så länge som det rör sig om avtal mellan två och flera parter, avtalet rör en anskaffning av vara eller tjänst, den upphandlande myndigheten får en prestation av direkt ekonomiskt intresse för myndigheten mot vederlag samt att avtalet är bindande för båda parter så utgör detta ett offentligt kontrakt och LOU ska tillämpas.

Om det kan konstateras att ett samarbete inte omfattas av LOU eller statsstödsreglerna, kan nedanstående krav användas som en indikation på när ett IOP kan sägas vara möjligt:

¹⁴ <https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/arbetsmarknad/loner-och-arbetskostnader/labour-cost-index-lci/>

¹⁵ <https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/priser-och-konsumtion/konsumentprisindex/konsumentprisindex-kpi/>

¹⁶ <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/statsstod/riktade-vagledning/hur-kan-kommuner-finansiera-eller-anskaffa-skyddat-boende/ideburet-offentligt-partnerskap-iop/>

- Partnerskapet bygger på ett gemensamt samverkansbehov där båda parter har ett gemensamt engagemang och ansvar för att uppnå det gemensamt formulerade målet.
- Det ska råda en ömsesidig samverkansrelation som bygger på tillit med syftet att uppnå ett visst samhälleligt mål, och inte på ett kommersiellt avtal (kontrakt).
- Målet eller målen som ska uppnås ska vara allmännyttiga, och en utgångspunkt är att det inte ska finnas några färdiga lösningar eller tjänster som kan köpas.
- Båda parter ska bidra med resurser till verksamheten. Det behöver inte handla om pengar utan den idéburna parten kan exempelvis bidra med ideellt arbete och den offentliga parten med lokaler eller administrativa resurser.

IOP är därför svårtillämpat. Ett bättre alternativ är att i stället reservera deltagandet i en upphandling till idéburna organisationer, se 4.2.4 nedan.

1.2.4 Lagändringar

Ny direktupphandlingsgräns

Nya regler gäller för upphandlingar från och med den 1 februari 2022. De nya reglerna gäller för upphandlingar under EU:s tröskelvärden och upphandlingar av vård och omsorg och andra särskilda tjänster. Ett övergripande syfte med förändringarna är att göra regelverket enklare, både vad gäller utformning och innehåll.

För upphandlingar av sociala tjänster och andra särskilda tjänster höjs gränsen för direktupphandling till EU:s tröskelvärde, det vill säga drygt 7.7 Mkr. I dessa tjänster ingår, utöver sociala tjänster, bland annat utbildningstjänster, hotell- och restaurangtjänster och vissa juridiska tjänster. Dessa tjänster tas upp i Bilaga 2 till LOU. Exakt vilka tjänster som omfattas av det nya gränsvärdet bestäms av s k CPV-koder, vilka räknas upp i lagen.

Direktupphandling är ett enklare och mer flexibelt förfarande som bland annat ger kommunen valfrihet gällande vilka leverantörer som tillfrågas.

Direktupphandlingsgränsen för varor och tjänster som inte omfattas av Bilaga 2 är år 2022 700 000 kr.

Den höjda direktupphandlingsgränsen medför att kommunen kan komma att direktupphandla vissa avtal som tidigare upphandlats. Natthärbärge och Ledsagning för synskadade samt ledsagning för dövblinda är två områden där direktupphandling kan komma att bli aktuellt.

Reserverad upphandling för vissa tjänster enligt bilaga 2¹⁷

¹⁷ <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/regler-och-lagstiftning/hallbarhet-i-upphandlingsreglerna/reserverad-upphandling-for-vissa-tjanster-enligt-bilaga-2/>

En reserverad upphandling innebär att vissa leverantörer får en positiv särbehandling. Det gäller leverantörer som annars skulle ha svårt att konkurrera om kontrakt.

Bestämmelserna innebär i korthet att upphandlande organisationer, under vissa förutsättningar, får positivt särbehandla vissa leverantörer som annars skulle sakna möjligheter att få kontrakt under normala konkurrensförhållanden. Endast leverantörer som uppfyller dessa förutsättningar får delta i upphandlingen.

Från och med 1 januari 2023 finns det en möjlighet att reservera deltagandet i en upphandling till idéburna organisationer vars tjänster omfattas av bilaga 2 till LOU. En sådan reservation innebär att endast idéburna organisationer som uppfyller vissa krav tillåts delta i upphandlingen.

För att deltagandet i upphandlingen ska kunna reserveras ska följande krav vara uppfyllda:

- Reservationen ska avse idéburna organisationer vars allmännyttiga syfte bidrar till att uppnå ändamålet med den tjänst som ska tillhandahållas.
- Organisationen får inte göra värdeöverföringar annat än till andra idéburna organisationer eller till forskning.
- Staten, en region eller en kommun får inte ha ett rättsligt bestämmande inflytande över organisationen.

Idéburna organisationer som uppfyller vissa krav kommer ha möjlighet att registrera sig i ett register hos Kammarkollegiet enligt Lag (2022:900) om registrering av idéburna organisationer. En idéburna organisation behöver dock inte vara registrerad för att uppfylla kraven i den aktuella bestämmelsen.

Lagförändringar inom socialnämndens och vård- och omsorgsnämndens verksamhetsområde

Socialnämnden och vård- och omsorgsnämnden beskriver i respektive nämnds inriktningsärende för 2023–2025 en rad lagförändringar.¹⁸

Lagförändringarna kan resultera i ökade kostnader och ändrade kravställningar i upphandlingen inom kategorin.

1.2.5 Organiserad brottslighet

Skatteverket och Brå har identifierat företag inom vård och omsorg som riskbranscher för organiserad brottslighet.¹⁹

I början av 2022 släppte Brå sin rapport – *Välfärdsbrott mot kommuner och regioner, Fel och oegentligheter bland företag och föreningar*.

Brå menar att välutvecklade avtal, inte minst gällande kravspecifikationer och kontraktsvillkor, är centralt för att kunna genomföra en reell uppföljning av

¹⁸ tjänsteutlatande-sn-socialnamndens-ytrande-pa-inriktningsarende-2023-25pdf (huddinge.se) och <https://sammantraden.huddinge.se/welcome-sv/namnder-styrelser/vard-och-omsorgsnamnden/vard-och-omsorgsnamnden/agenda/bilaga-1-von-ytrande-inriktningsarende-2023-2025-vard-och-omsorgsnamndpdf>

¹⁹ <https://bra.se/statistik/statistik-utifran-brottstyper/organiserad-brottslighet.html>, https://www.skatteverket.se/download/18.339cd9fe17d1714c0775158/1642605009344/L%C3%A4gesbild%202021_WEB.pdf, <https://www.ekobrottsmyndigheten.se/wp-content/uploads/2021/04/myndigheter-i-samverkan-mot-organiserad-brottslighet-2020.pdf>

verksamheter. De menar också att kommunen måste arbeta systematiskt kring uppföljningen för att få ett gott resultat. För kommunen till en systematik kring uppföljningen kan det också leda till bättre organisering av uppföljning.

Effektivt uppföljningsarbete kräver ofta att personer med specialistkompetenser samverkar över ansvarsområden och förvaltningar, samt kombinerar avtalsuppföljning ur ekonomiskt och juridisk synvinkel med individuppföljning.

Brå framhäver även att uppföljning ofta genomförs först när misstankar om välfärdsbrott eller felaktigheter uppdagats, och inte i proaktivt syfte. I de fall där kommuner arbetat med proaktiv avtalsuppföljning har man i många fall fångat upp felaktigheter, i första hand i form av avtalsbrott men det kan även handla om misstänkt straffrättsliga brott. Brå menar också att det är tydligt att patientsäkerhet, måluppfyllelse och liknande prioriteras framför misstänkta ekonomiska felaktigheter, trots att de senare ofta orsakar bristfällig kvalitet.

Brå lyfter problematiken kring att det i de flesta kommuner endast är ett fåtal personer som arbetar med uppföljning, vilket gör att det tar lång tid att bygga upp erfarenhet. Samtidigt har kommuner enligt kommunallagen en skyldighet att kontrollera och följa upp verksamheter som har lämnats över till privata utförare, samt att tillförsäkra gemeneman information som gör det möjligt att ge allmänheten insyn i den verksamhet som bedrivs privat (10 kap. 8–9 §).

Brå lämnar några förslag på hur man kan följa upp ingångna avtal:

- **Analys av skriftligt material och uppgifter i register**

Det kan handla om årsredovisningar, verksamhetsplaner, årsmötesprotokoll, verksamhetsberättelser, verksamhetsrapporter, revisionsberättelser och olika former av ekonomisk redovisning. Uppföljningen kan inkludera att kontrollera uppgifter i en aktörs tillstånd eller tillstånd fortfarande är aktuella. Uppgifterna stäms vanligen av mot uppgifter från exempelvis Skatteverket och kredit-upplysningstjänster.

- **Dialogmöten**

Där träffar kommunen en eller flera avtalsparter samtidigt och diskuterar hur t ex ersättningsmodeller ska tolkas, reder ut vanliga missförstånd och bygger kontakter så att företagen kan ställa klargörande frågor – i syfte att förebygga felaktigheter.

- **Föranmälda och oanmälda besök**

Kommunen kan genomföra platsbesök, som i vissa fall kan vara oanmälda. Gällande hemtjänst kan biståndshandläggare i vissa fall besöka brukare i hemmet. Vid besöken kan kontrolleras att inga avvikelser finns.

Brå tar också upp att så kallade portobservationer. Vid portobservationer kontrollerar kommunen utföraren genom att observera adresser där insatser ska utföras. Kommunen följer då personalens in- och utloggningar i realtid och kan därmed se hur personalen loggas in och ut från brukare, ibland utan att någon syns på platsen.

1.2.6 Regeringsuppdrag – Ökad kunskap om kommuners och regioners kostnader för valfrihetssystem²⁰

Den förra regeringen har givit en särskild utredare 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.

Utredningen publicerades den 11 januari 2023.

Utredningen analys av kommuners upprättande av valfrihetssystem:

I oktober 2022 hade 158 kommuner ett eller flera upprättade valfrihetssystem enligt LOV inom omsorgen.

Valfrihet enligt LOV har vid något tillfälle varit infört i 179 av Sveriges 290 kommuner, 21 av dessa har valt att avskaffa sina system efter inrättande. I oktober 2022 fanns 158 kommuner som driver minst ett valfrihetssystem i sin kommun. Det bör dock noteras att cirka 20 av dessa kommuner inte har någon valbar privat aktör ansluten till sitt valfrihetssystem. Det är främst inom hemtjänstområdet kommunerna inrättar valfrihetssystem, 156 av 158 kommuner med aktiva valfrihetssystem har system för hemtjänsten, vissa uteslutande för den tjänsten, andra i kombination med andra områden där valfrihet också införts.

Det finns olika skäl till att kommuner har valt att avsluta valfrihetssystem. Ett skäl som anges i beslutsunderlag från kommuner är administrativa kostnader för systemet. Andra skäl har handlat om ändrad politisk inriktning, att inga privata aktörer har valt att ansluta sig, eller i vissa fall att kommunen drabbats av välfärdsbrottslighet.

Utredningens övergripande slutsatser är att:

- Valfrihetssystemens utformning och tillämpning medför olika administrativa kostnader.

²⁰ <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2023/01/sou-202269/>

- Regioner och kommuner har en samstämmig bild av vilka administrativa kostnader som finns för valfrihetssystemen.
- Det finns flera frågor om administrativa kostnader för valfrihetssystemen där det saknas kunskap. S 10

Utredningen belyser att administrativa insatser som medför kostnader handlar primärt om att ta fram ersättningsmodeller eller bidragsmodeller, fakturahantering samt administration, kring privata aktörer avseende stöd och inkludering i olika verksamhets-, ekonomi, eller IT-system som nyttjas i kommunen. Vid utredningens intervjuer har framkommit att det finns skillnader mellan LOV och LOU och att en av de tydligaste skillnaderna avser krav på löpande annonsering inom LOV. Upplevelsen är att man utifrån LOU har större möjligheter att förutse när administrationen ska ske. I utredningen tydliggör de att dock att LOV endast talar om att annonsering ska ske löpande, inte att godkännandeprocessen ska ske löpande. Det bör därmed vara möjligt att tydliggöra ansöknings och godkännandeperioder så länge dessa perioder förhåller sig till kommunala servicegarantier, vilket skulle underlätta för kommunernas och regionernas planering av administrativt arbete.

En annan risk som nämns i utredningen är att införandet av ett valfrihetssystem kräver administrativa insatser vilket riskerar att endast bli en kostnad i de fall inga leverantörer väljer att etablera sig i systemet.

Utredningen jämför även valfrihet enligt LOU och enligt LOV, där de belyser att kommuner kan erbjuda valfrihet för individen genom att tillhandahålla tjänster som upphandlats från leverantörer enligt LOU. Vilka leverantörer som får utföra tjänsterna avgörs av upphandlingens utformning. Även för dessa tjänster är kommunerna enligt kommunallagen skyldiga att kontrollera och följa upp verksamheten. En skillnad mellan LOV respektive enligt LOU är att ett LOV-kontrakt kan (och bör) revideras varje år, till exempel avseende ersättningsnivåer, krav och uppdrag, medan ett LOU-avtal inte får ändras under avtalstiden. Sedan påverkar också utformningen av de olika valfrihetssystemen där ”brukaren styr resursallokeringen” vid LOV och ”det offentliga intar rollen som köpare” vid lagen om offentlig upphandling (2016:1145), LOU. Det är mer frekvent förekommande med överprövningar vid upphandling genom LOU än vid anslutning via LOV17.

Enligt utredningen är en utmaning med att ge andra aktörer tillträde till den offentliga välfärdsmarknaden, oavsett om detta sker genom LOV eller LOU, är risken för att brottsliga verksamheter som vill utnyttja marknaden kommer in i systemet. De intervjuade har berört ämnet avseende välfärdsbrottslighet och hur detta kan komma att leda till omfattande rättsliga processer och administration. Utredningen har dock inte undersökt omfattningen av detta vidare än att notera att det förekommer.

1.2.7 Exempel på kommuner som gått ifrån valfrihetssystem

Nedan kommuner har under 2022 gått ifrån valfrihetssystemet:

- Uppsala kommun

Orsak: konstaterande om fusk inom delar av hemtjänstföretaget Attendo.²¹

- Strängnäs kommun

Orsak: ökade kostnader, minskat antal utförare samt att antal brukare som nyttjat sin möjlighet att byta utförare har varit få.²²

- Sollentuna kommun

Orsak: kvalitetsbrister, bygga ett närmare samarbete med företagen och öka möjligheterna till att motverka fusk och oegentligheter inom vård- och omsorgsverksamheterna.²³

- Linköping

Orsak: kvalitetsbrister, överetablering och ekonomiskt överutnyttjande av kommunens resurser.²⁴

1.2.8 Nationellt register över HVB och stödboenden för barn och unga samt särskilda ungdomshem

Inspektionen för vård och omsorg, IVO, har upprättat ett register över HVB och stödboenden för barn och unga samt över särskilda ungdomshem. Registret finns tillgängligt för kommuner digitalt och syftar till att förenkla vid placeringar och minska risken för placering på ett olämpligt HVB eller stödboende.

Registret omfattar faktauppgifter såsom organisationsnummer och namn på juridiska personer samt uppgifter om verksamheten, såsom målgrupp, geografisk placering, antal platser, typ av verksamhet, beslutsdatum, vilka områden som IVO har granskat, utfallet av beslutet samt diarienummer.

1.2.9 Krisberedskap

Kommunerna har en viktig roll i samhällets krisberedskap. Ju bättre kommunerna är på att hantera en kris, desto bättre blir hela samhället på krishantering.

Kommunerna är ansvariga för verksamhet som måste fungera även under kriser, exempelvis äldreomsorg, vattenförsörjning, fjärrvärme, räddningstjänst och skola.

Enligt Lagen om kommuners och regioner åtgärder inför och vid extraordinära händelser och höjd beredskap måste kommuner och regioner planera för hur de ska kunna minska risken för att något drabbar verksamheten, men också för att kunna hantera allvarliga störningar i verksamheten.

Kommunen är skyldig att ta fram en särskild plan för hur man ska agera och hantera en allvarlig störning i den kommunala verksamheten, en risk- och sårbarhetsanalys.²⁵ Kommunen har en skyldighet identifierat prioriterade åtaganden och kritiska beroenden, samt skapar redundans.

²¹ <https://sverigesradio.se/artikel/efter-fusket-hemtjanstforetagens-fria-etableringsratt-kan-skrotas>

²² <https://www.strangnas.se/omsorg-och-hjalp/hemtjanst/forandringar-inom-hemtjansten>

²³ <https://www.sollentuna.se/uweb/utforarportalen/nyheter2/upphandling-hemtjanst/>

²⁴ <https://www.linkoping.se/utforarwebben/vard-stod-och-omsorg/bedriva-verksamhet-pa-avtal-med-linkopings-kommun/>

²⁵ <https://www.msb.se/sv/amnesomraden/skolmaterial/samhallets-krisberedskap/kommunens-krisberedskap/>

Inom ramen för kategoristyrningsarbetet för vård och omsorg handlar det om att identifiera försörjningskedjor som är kritiska för samhällsviktig verksamhet samt säkerställa att utförare inom kategorin i sin tur skapar redundans, exempelvis genom att hålla lager på verksamhetskritiska produkter, arbeta med second source eller genom att arbeta med att säkerställa att leverantören har robusta underleverantörsled.

Kommunen behöver också säkerställa att befrielsegrunderna i avtalet inte befriar leverantören från ansvar vid kriser och andra allvarliga händelser såsom exempelvis allmän smittspridning, värmebölja, brand, längre el-, värme eller vattenavbrott, höjd beredskap eller krig.

1.2.10 Sanktioner mot Ryssland^{26, 27}

Rysslands invasionskrig mot Ukraina har fått västvärlden att införa ett stort antal ingripande ekonomiska sanktioner mot Ryssland och även mot Belarus.

Sanktionerna innebär förenklat och i korthet följande:

- Offentliga kontrakt får inte tilldelas ryska företag från och med den 9 april 2022. Redan ingångna kontrakt med sådana företag får inte fullgöras från och med den 11 oktober 2022. Detta gäller även avrop från ramavtal – men inte ingående av själva ramavtalet.
- Det finns ett förbud mot att köpa, importera och transportera vissa varor och tjänster från Ryssland och Belarus.
- Betalningar får inte göras till vissa individer som räknas upp i förordningarna. Detta gäller även ersättningar inom ramen för kontrakt som ingåtts i upphandlingar.

Vad gäller samtliga sanktioner gäller att inga krav får beviljas i samband med avtal som träffas av sanktionerna, till exempel skadestånd. Det finns ett generellt förbud mot att avsiktligt vidta åtgärder som syftar till att kringgå sanktionerna.

Överträdelser av sanktionerna är straffbelagda, men överträdelser ska inte medföra något ansvar om de vidtagits i god tro.

EU har antagit flera stora paket med restriktiva åtgärder (sanktioner) mot både Ryssland och Belarus. Sanktionerna är ett svar på Rysslands krig mot Ukraina, ett krig som aktivt stöds av Belarus.

Sanktionerna mot Ryssland syftar till att

- undergräva Kremls förmåga att finansiera kriget
- påföra tydliga ekonomiska och politiska kostnader för de personer i Rysslands politiska elit som är ansvariga för invasionen
- minska landets ekonomiska bas.

Mot bakgrund av Belarus stöd till den ryska invasionen har EU även antagit sanktioner mot Belarus.

²⁶ <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/regler-och-lagstiftning/sanktioner-paverkan-upphandling/>

²⁷ <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/regler-och-lagstiftning/sanktioner-paverkan-upphandling/importforbud/>

Sanktionerna har genomförts genom EU-förordningar som är direkt tillämpliga i svensk nationell rätt. Sanktionsförordningarna har ändrats vid flera tillfällen. De uppdaterade ("konsoliderade") versionerna av respektive förordning är dock inte de officiella rättsakterna, utan de består av de ursprungliga förordningarna samt alla efterkommande förordningar som ändrar i dessa. Överträdelser av förbud i någon av sanktionsförordningarna är straffbara enligt en särskild lag.

Denna kategori omfattar inte anskaffning av varor och tjänster där ryska intressen i regel förekommer.