



## Förfrågningsunderlag Hemtjänst LOV, analys baserad på Coronakommissionens första delbetänkande

Nämnd:

2022-06-17

Omvårdnadsnämnden

Dnr: 22ON201

Handläggare:

John Larsson

[john.larsson@gavle.se](mailto:john.larsson@gavle.se)

026 17 93 59

Förfrågningsunderlaget som används är väl genomarbetat och har hållits aktuellt genom årliga uppdateringar. Mot bakgrund av Corona-kommissionens slutsatser har ett antal möjliga förbättringar identifierats inför 2023 års uppdatering.

Det har även skett en genomlysning av;

- Skillnader mellan upphandling enligt LOV respektive LOU
- Uppdelningen av kommunen i geografiska hemtjänstområden

## Innehåll

Summering av slutsatser och rekommendationer .....	3
1. Bakgrund till uppdraget .....	5
1.1 Metod .....	6
2 Anställningstrygghet och personalkontinuitet .....	6
2.1 Nuläge Anställningstrygghet och personalkontinuitet .....	6
2.2 Analys Anställningstrygghet och personalkontinuitet.....	7
2.3 Slutsatser Anställningstrygghet och personalkontinuitet.....	8
3 Ledarskap och organisation.....	9
3.1 Nuläge Ledarskap och organisation.....	9
3.2 Analys Ledarskap och organisation .....	9
3.3 Slutsatser Ledarskap och organisation .....	10
4 Kompetens, medicinsk och övrig .....	11
4.1 Nuläge Kompetens .....	11
4.1.1 Personalens kompetens .....	11
4.1.2 Verksamhetsansvarigs kompetens .....	11
4.2 Analys Kompetens.....	12
4.2.1 Personalens kompetens .....	12
4.2.2 Verksamhetsansvarigs kompetens .....	13
4.3 Slutsatser Kompetens.....	13
4.3.1 Personalens kompetens .....	13
4.3.2 Verksamhetsansvarigs kompetens .....	14
5 Språkkunskaper.....	14
5.1 Nuläge Språkkunskaper.....	14
5.2 Analys Språkkunskaper .....	15
5.3 Slutsatser Språkkunskaper .....	15
6 Andra påverkansfaktorer.....	16

6.1	Upphandlingsform LOV eller LOU.....	16
6.1.1	Nuläge och analys, LOV eller LOU .....	16
6.1.2	Slutsatser LOV eller LOU.....	19
6.2	Geografisk indelning av hemtjänstområden .....	20
6.2.1	Nuläge Geografisk indelning av hemtjänstområden .....	20
6.2.2	Analys Geografisk indelning av hemtjänstområden.....	21
6.2.3	Slutsatser Geografisk indelning av hemtjänstområden .....	21

## Summering av slutsatser och rekommendationer

Nedan summeras föreslagna åtgärder per område som utretts, för mer detaljerad redogörelse hänvisas till respektive avsnitt i dokumentet.

Stycke	1.3 Anställningstrygghet och personalkontinuitet
<b>Corona-kommissionens slutsats</b>	Arbetsgivarna i äldreomsorgen måste förbättra anställningstryggheten och personalkontinuiteten samt kraftigt minska andelen personal med timanställning. (SOU 2020:80, Stycke 10.2.2 punkt 2)
<b>Förslag på ändring i Förfrågningsunderlag</b>	Nytt krav på att hemtjänstutförare ska redovisa vilka anställningsformer som används.  Förslagen inom områdena, ledarskap, organisation och kompetens bedöms också påverka anställningstryggheten positivt.
<b>Övrigt</b>	Området är sedan tidigare inkluderat i avtalsuppföljningen även om FFU inte haft ett specifikt krav. Att Gävle kommun fortsätter förbättra anställningsvillkoren kommer påverka externa utförare i samma riktning.

Stycke	1.4 Ledarskap och organisation
<b>Corona-kommissionens slutsats</b>	Arbetsgivarna måste också förbättra förutsättningarna för ledarskap genom att se över ledningsstrukturer och organisering så att antalet medarbetare som en chef

	ansvarar för sänks väsentligt. (SOU 2020:80, Stycke 10.2.2 punkt 3)
<b>Förslag på ändring i Förfrågningsunderlag</b>	Förtydliga kravet på ledningssystem och kvalitetsberättelse, betona vikten av att fördela ansvar på ett tydligt och hållbart sätt.
<b>Övrigt</b>	Fortsatt digitalisering ska frigöra tid för ledarskap. Utbildningspaket för verksamhetsansvariga med kurser inom områdena; verksamhetssystem, ledningssystem samt Social dokumentation

<b>Stycke</b>	<b>1.5 Medicinsk kompetens</b>
<b>Corona-kommissionens slutsats</b>	Den medicinska kompetensen inom äldreomsorgen bör förstärkas genom exempelvis krav på minimiutbildningar för olika yrkeskategorier. Behovet av statliga utbildningssatsningar behöver i samband med det övervägas. (SOU 2020:80, Stycke 10.2.2 punkt 4)
<b>Förslag på ändring i Förfrågningsunderlag</b>	Kravet på personalens kompetens ska förtydligas med beskrivning av vad en grundläggande kompetensnivå inkluderar. Undersköterska blir en skyddad yrkestitel 2023-07-01, förfrågningsunderlaget ska inkludera krav på undersköterskekompetens. Nya verksamhetsansvariga ska ha både akademisk examen och relevant yrkeserfarenhet. (Nuvarande kravnivå är antingen en akademisk examen eller reell kompetens.)
<b>Övrigt</b>	-

<b>Stycke</b>	<b>1.6 Språkkunskaper</b>
<b>Corona-kommissionens slutsats</b>	Kommunerna måste genomföra språkutbildningsinsatser för omsorgspersonal som saknar tillfredsställande språkkunskaper. (SOU 2020:80, Stycke 10.2.2 punkt 6)
<b>Förslag på ändring i Förfrågningsunderlag</b>	Befintligt krav på språkkompetens är högt ställt och behöver kompletteras med skrivning om att språksvaga ska få stöd och utbildning.
<b>Övrigt</b>	Följ upp språkravet genom stickprov i syfte att få fram handlingsplaner där det behövs. Fortsatt dialog om utbildning för att höja språkkompetensen.

<b>Stycke</b>	<b>2.1 Upphandlingsform LOV eller LOU</b>
<b>Utredningsuppdrag</b>	Genomlys om valfrihetssystem enligt LOV begränsar möjligheterna att möta de utmaningar som Corona-kommissionen och nämnden identifierat.
<b>Förslag på ändring i Förfrågningsunderlag</b>	(Ej tillämpligt.)
<b>Övrigt</b>	Föreslagna förbättringsåtgärder kan ske inom befintligt valfrihetssystem. För- och nackdelar med LOV/LOU har belysts. Om antalet utförare ska begränsas eller om upphandling av olika verksamhetsområden ska samordnas behöver LOU användas.

<b>Stycke</b>	<b>2.2 Geografisk indelning av hemtjänstområden</b>
<b>Utredningsuppdrag</b>	Översyn av den geografiska indelningen av hemtjänstområdena
<b>Förslag på ändring i Förfrågningsunderlag</b>	Inget förslag på ändring nu men mer aktiv översyn av områdesindelningen ska ingå i den årliga uppdateringen.
<b>Övrigt</b>	I samband med att ersättningen räknas upp inför 2023 bör möjligheten att differentiera ersättningsmodellen per geografiskt område övervägas.

## 1. Bakgrund till uppdraget

På Omvårdnadsnämndens möte i december 2021 anförde ordförande följande: "Att förstärka kvaliteten i äldreomsorgen är av allra största vikt nu och framåt. Detta gäller oavsett huvudman. Coronakommissionens delbetänkanden pekar på flera brister; organisatoriska brister, bemanning, medarbetarnas kompetens, många timvikarier, bristande kontinuitet, ledningens kompetens och förutsättningar och bristande medicinsk kompetens för att nämna några. För egenregin pågår förbättringsarbeten både för att möta dessa brister och för att stärka kvaliteten utifrån god och nära vård och andra konstaterade utvecklingsområden. Dessa krav bör tydligare återspeglas även i förfrågningsunderlaget för LOV".

Sektor Velfärd gavs i uppdrag att med utgångspunkt från egenregins krav och utveckling formulera ett nytt förfrågningsunderlag till LOV under 2022 utifrån

Coronakommissionens slutsatser, äldreomsorgens behov av utveckling i övrigt och utifrån kompetens- och kvalitetskrav i sin helhet. LOV-företagen ska vara delaktiga under framtagandet och inför beslut.

Till uppdraget från Omvårdnadsnämnden lade sektorledningen även till att genomlysas om valfrihetssystem enligt LOV begränsar möjligheterna att möta de utmaningar som Corona-kommissionen och nämnden identifierat. Den geografiska områdesindelningen har också granskats efter önskemål från sektorledningen.

## **1.1 Metod**

Inom varje förbättringsområde redogörs för;

- Nuläget beskrivs utifrån ställda krav på hemtjänstverksamheten samt kända initiativ, problem, utmaningar och liknande.
- Analys. Vad gäller Corona-kommissionens slutsatser har dialog skett med externa hemtjänstutförare. Andra kommuners förfrågningsunderlag har också granskats i jämförande syfte, främst har kommuner inom R9-nätverket som tillämpar LOV studerats.
- Slutsatser om nuvarande krav och andra förutsättningar är tillräckliga eller vilka förbättringar som kan göras. I de fall det finns målkonflikter redogörs för dessa. Föreslagna förbättringar ligger inom ramen för befintligt valfrihetssystem.

Utgångspunkten är att kraven på externa hemtjänstutförare ska vara i nivå med egenregi.

## **2 Anställningstrygghet och personalkontinuitet**

### **2.1 Nuläge Anställningstrygghet och personalkontinuitet**

Vad gäller anställningsformer och anställningstrygghet så har de externa ca 20% visstidsanställd personal men det varierar stort i vilken utsträckning man anger att visstidsanställningar används.

Timanställningar och olika typer av bidragsfinansierade anställningar förekommer också i varierande omfattning.

Av de 8 externa utförarna är det 6 som har kollektivavtal, de 2 utförare som i dagsläget saknar kollektivavtal står för mindre än 10% av personalstyrkan inom extern hemtjänst.

Det är inte en framkomlig väg att styra arbetsgivaransvaret via upphandlingskrav då mycket regleras i lag och mellan arbetsmarknadens parter. De krav som ställs i Valfärd Gävles förfrågningsunderlag är inte formulerade som ska-krav, exempelvis:

- Det är önskvärt att utföraren erbjuder personalen heltidstjänstgöring. (2.3.2 Bemanning)
- Kollektivavtal är önskvärt alternativt ska arbetstagaren ha motsvarande försäkringsskydd och tjänstepension. (2.3.4 Kollektivavtal och försäkringar)

Kontinuitetsmätningar som gjorts visar att speciellt de mindre externa utförarna har bättre kontinuitet än egenregion.

## **2.2 Analys Anställningstrygghet och personalkontinuitet**

Att mindre externa utförare har bra kontinuitet är delvis en konsekvens av att de i har en liten personalstyrka, i vissa fall arbetar delägare mer än vad som skulle vara tillåtet för anställda. De externa arbetar även med personalkontinuiteten utifrån att det finns ett värde för kunderna att vara bekant med personerna de möter från hemtjänsten.

De externa utförarna inser att de behöver erbjuda heltidsjobb och konkurrenskraftiga löner för att rekrytera och behålla personal. Man framhåller också att individuella lösningar, delaktighet i schemaläggning och frånvaron av delade turer är sådant som gör dem till attraktiva arbetsgivare.

Med mindre företag finns ett ökat behov av flexibilitet, förlorade kunder eller uppdrag att vaka har en proportionellt stor påverkan på verksamheten. I egenregion eller hos större externa utförare är det lättare att omplanera personal och den totala mängden arbetstid är relativt konstant. Det kan antas att det inom hemtjänstverksamhet finns en målkonflikt mellan önskan att ha små företag och samtidigt ha hög sysselsättningsgrad samt anställningstrygghet.

## 2.3 Slutsatser Anställningstrygghet och personalkontinuitet

Det är stor efterfrågan på personal inom vård och omsorg, den situationen beräknas fortsätta under överskådlig tid. Externa utförare behöver erbjuda villkor som gör att de kan anställa och behålla personal. Om Gävle kommun, och även närliggande kommuner, erbjuder bra anställningsvillkor kommer det att påverka de externa utförarna i samma riktning.

Gävle kommun erbjuder deltidsanställda att gå upp till heltid om så önskas och ofrivilliga delade turer ska tas bort under 2023.

Vad gäller kollektivavtal så är det inte möjligt att ställa det som ett ska-krav då det enligt rådande rättsläge bedöms strida mot proportionalitetsprincipen.<sup>1</sup> Däremot ska förfrågningsunderlaget fortsätta signalera att kollektivavtal är önskvärt inom hemtjänstverksamheten. Utförare som saknar kollektivavtal förväntas erbjuda villkor som minst motsvarar kollektivavtal.

I avtalsuppföljningen under 2020 samt 2021 redovisades antalet bidragsfinansierade anställningar, exempelvis lönebidrag via Arbetsförmedlingen. Det är positivt att det finns stimulansmedel för att få fler i sysselsättning. När sådana stimulanser utnyttjas i hög grad kan det ifrågasättas om det offentliga ska betala privata anställningar två gånger, först genom en timersättning enligt avtal sedan med lönebidrag. Ett överutnyttjande av bidrag i verksamheten kommer också bidra till låg anställningstrygghet. Det bedöms inte möjligt att genom krav i förfrågningsunderlag reglera i vilken utsträckning bidrag kan nyttjas för anställningar.

Rekommendationen är att fortsätta följa upp årsvis vilka anställningsformer som hemtjänstutförarna använder, förutom heltid/deltid samt tillsvidare/visstid ska bidragsfinansierade anställningar redovisas. Förfrågningsunderlaget kan uppdateras med tydligare krav på sådan redovisning.

---

<sup>1</sup> "Ett kollektivavtal innehåller så mycket mer än vad som kan anses vara rimligt att ställa krav på för att kontraktet ska kunna utföras och det kan därför anses strida mot proportionalitetsprincipen." (Källa Upphandlingsmyndighetens frågeportal)



## 3 Ledarskap och organisation

### 3.1 Nuläge Ledarskap och organisation

Corona-kommissionen har kommit fram till att för många underställda per chef orsakat problem under pandemin. Vid första anblick kan det framstå som en enkel lösning att ställa ett krav på hur mycket personal som en chef får leda. Dock finns det många sätt att organisera en verksamhet, förutom chefsrollen finns oftast andra arbetsledande roller, t.ex. verksamhetsansvarig, samordnare, planerare, teamledare. Arbetslag och enskilda medarbetare kan också vara mer eller mindre självgående.

Förfrågningsunderlaget kräver att utförare ska ha ett ledningssystem enligt SOSFS 2011:09. Av den författningen framgår att "Rutinerna ska dels beskriva ett bestämt tillvägagångssätt för hur en aktivitet ska utföras, dels ange hur ansvaret för utförandet är fördelat i verksamheten." (SOSFS 2011:9 4 kap. 4 §). Ledningssystemens uppbyggnad och efterlevnad går att granska i revisioner och uppföljning. Dock framhålls inte denna aspekt av föreskriftens innehåll i förfrågningsunderlaget som pekar mer på vilka aktiviteter det ska finnas rutiner för, t.ex. avvikelshantering, läkemedelshantering m.m. I kravet för kvalitetsberättelsen ingår att organisationen ska beskrivas.

### 3.2 Analys Ledarskap och organisation

De externa utförarna håller med om att det inte går att kravställa på antal anställda per chef, det är bättre att fokusera på tydliga rutiner och strukturer. Det finns önskemål om att beställarsidan ska erbjuda utbildningar inom t.ex. arbetsmiljöfrågor och arbetsrätt för att stärka ledarskapet hos externa utförare. Sådana utbildningar skulle kunna ges både som introduktion och fortlöpande.

Digitalisering, t.ex. genom att ge externa utförare tillgång till nyckelfria lås, har nämnts som en möjlighet att frigöra mer tid för ledarskap då mycket tid går åt till att hantera fysiska nycklar.

Att ha personal med delegering att utföra hälso- och sjukvård som också får ta mer ansvar för kunderna underlättar ledarskapet och organiseringen av arbetet.

### 3.3 Slutsatser Ledarskap och organisation

Externa företag har ett eget ansvar för att säkra ledningens kompetens i sådana frågor som arbetsmiljö eller arbetsrätt. På beställarsidan finns ansvaret att tydligt instruera i de rutiner och system som används inom Gävle kommun.

När externa utförare får tillgång till Gävle kommuns IT-miljö ingår åtkomst till utbildningsportalen Kompetensen och det finns inget som hindrar att en verksamhetsansvarig på eget initiativ t.ex. går E-utbildningar som riktas till chefer. Det finns möjligheter att på ett mer strukturerat sätt introducera nya verksamhetschefer i Gävle kommuns rutiner och verksamhetssystem. Ett sådant utbildningspaket kan repeteras med jämna mellanrum för att upprätthålla kompetensen och uppmärksamma de förändringar som sker över tid.

Digitalisering kan vara en väg till att minska den administrativa bördan.

Implementeringen av nyckelfria lås, som de externa utförarna efterfrågar, kan minska arbetet med att hålla koll på fysiska nycklar. (Externa hemtjänstutförarens tillgång till nyckelfria lås har försenats, det senaste antagandet är att implementering kan ske under 2022.) Under 2022 har externa utförare fått möjlighet att använda Treserva app vilket underlättar dokumentation och kommunikation. Det finns också planer på att digitalisera delegeringen av hälso- och sjukvårdsuppgifter och tillhörande signeringslistor vilket också kommer minska administrationsbördan och frigöra tid för ledarskap.

Det är utredningens förslag att skapa ett utbildningspaket för verksamhetsansvariga i extern hemtjänst, detta paket ska inkludera sådant som verksamhetssystem (TES/Treserva), ledningssystemets uppbyggnad, Social dokumentation och avvikelshantering. Även personalen hos samtliga utförare behöver få återkommande utbildningar om system och rutiner.

Förfrågningsunderlaget kan förtydligas för att betona vikten av att ansvar för olika uppgifter ska fördelas på ett tydligt och fungerande sätt. Att genom kvalitetsberättelser och uppföljningar belysa ledningsstrukturer kommer både att höja medvetandegraden och möjliggöra en återkommande granskning.

Det finns en målkonflikt mellan att höja nivån inom ledarskaps- och organisationsområdet samtidigt som hemtjänstverksamheten är öppen för mindre och nystartade företag då dessa i princip alltid kommer behöva mer stöd från beställaren.

## 4 Kompetens, medicinsk och övrig

### 4.1 Nuläge Kompetens

#### 4.1.1 Personalens kompetens

Enligt förfrågningsunderlaget är kravet att; "Utförarens personal ska ha adekvat utbildning och/eller tillräcklig kompetens som är lämpligt för uppdraget." (Stycke 2.3.1 Personalens kompetens)

Det finns inga krav på hur stor andel av personalen som ska ha formell utbildning men andelen undersköterskor följs upp och jämförs med egenregin. Under 2021 hade egenregins hemtjänst ca 66% undersköterskor i personalen medan de externa utförarna hade ca 55%. (Som jämförelse kräver Uppsala minst 60% undersköterskor hos de externa, men då inkluderar uppdraget förutom hemtjänst även hemsjukvård.)

Statsbidraget Äldreomsorgslyftet har kunnat nyttjas av externa utförare men den möjligheten har använts i mycket begränsad omfattning vad gäller hemtjänstpersonal. Bidraget kan bl.a. användas för yrkesutbildningar till undersköterska eller vårdbiträde, vårdutbildning kan kombineras med studier i det svenska språket. (Se länk:

[Äldreomsorgslyftet 2022 - Socialstyrelsen](#))

Inom sektor Velfärd pågår ett projekt runt kompetensförsörjning. Nu håller projektet på med strukturer för kompetensutveckling, i nästa steg kommer det att tas fram utbildningspaket som ska ge medarbetare möjlighet att kontinuerligt bygga upp sin kompetens mot satta mål. Denna kompetensförsörjningsmodell är endast avsedd för kommunanställda.

#### 4.1.2 Verksamhetsansvarigs kompetens

Det har historiskt inte funnits något direkt krav på formell kompetens för att bli enhetschef inom egenregin. För att komma in som enhetschef utan formell kompetens har det funnits ett indirekt erfarenhetskrav då det vanligen varit hemtjänstpersonal som

efter några år i yrket gått vidare till en chefsroll. I nya rekryteringar till chefstjänster inom egenregins hemtjänst krävs akademisk examen och relevant yrkeslivserfarenhet.

Vad gäller verksamhetsansvariga hos externa hemtjänstutförare är önskemålet i förfrågningsunderlaget att de har en relevant högskole- eller universitetsutbildning, t.ex. socionom eller sjuksköterska. Alternativt ska den verksamhetsansvarige ha minst tre års praktisk erfarenhet av heltidsarbete inom omsorgsverksamhet och ett års erfarenhet av arbetsledande ställning, dvs något ska-krav på formell kompetens finns inte. (FFU stycke 2.2.4 Verksamhetsansvarig)

Bland de externa utförarnas verksamhetsansvariga är det idag en blandning där några godkänts på formell kompetens, andra har godkänts på reell kompetens.

## **4.2 Analys Kompetens**

### **4.2.1 Personalens kompetens**

De externa utförarna upplever att personalens kompetens skulle kunna nyttjas bättre. Ett område som nämnts är såromläggning som i större utsträckning skulle kunna hanteras av de undersköterskor som finns hos de externa.

Från de externa utförarna efterfrågas också att kommunen skulle kunna erbjuda återkommande utbildningar.

Ett generellt problem inom hemtjänst är svårigheten att rekrytera och behålla personal med formell medicinsk kompetens, hemtjänst är ett genomgångsycke som skulle behöva bli mer attraktivt. Alla hemtjänstinsatser kräver inte medicinsk kompetens så det är inte motiverat att kräva att all personal ska ha formell kompetens.

Fr.o.m. 1 juli 2023 kommer undersköterska vara en skyddad titel med krav på utbildning på gymnasienivå eller motsvarande kompetens. Regler för bedömning av motsvarande kompetens ska komma under våren 2023.

De som har en tillsvidareanställning med titeln undersköterska kan fortsätta använda titeln upp till 10 år, andra måste ansöka om bevis om skyddad yrkestitel för att få

fortsätta som undersköterska.<sup>2</sup>

#### **4.2.2 Verksamhetsansvarigs kompetens**

Kommunens egenregi har de senaste åren höjt kraven på formell kompetens och erfarenhet vilket gör att kravet på de externa utförarna i förfrågningsunderlaget är lägre.

Jämförelse har gjorts med kommuner i R9-nätverket som tillämpar LOV inom hemtjänst. Tre kommuner, Uppsala, Västerås och Örebro, kräver förutom formell akademisk utbildning även erfarenhet inom området. Två kommuner, Linköping och Jönköping, har ett alternativspår för de som saknar akademisk examen genom att de erbjuder möjlighet till prövning av den reella kompetensen.

### **4.3 Slutsatser Kompetens**

#### **4.3.1 Personalens kompetens**

Vad gäller den synpunkt som några av utförarna framfört om att deras personal inte får ta ansvar för vissa uppgifter trots att de har kompetens så har ingen brist identifierats i förfrågningsunderlag eller rutiner. Fortsatt samverkan behövs och frågor får lyftas i befintliga forum.

Från kommunens sida har det erbjudits en del kortare utbildningar, t.ex. hygienutbildningar i samband med pandemin. Även fortsättningsvis kommer externa hemtjänstutförare få ta del av utbildningstillfällen, webbkurser o.s.v. som är öppna för personal inom verksamhetsområdet.

Vad gäller utbildningsprogram för att stegvis lyfta den formella kompetensen, t.ex. från vårdbiträde till undersköterska, faller det under utförarens ansvar för kompetensförsörjning. Kommunen är en resurs genom att tillhandahålla vuxenutbildning och vara behjälplig i att ansöka om statsbidrag, exempelvis Äldreomsorgslyftet.

Andelen undersköterskor kommer även fortsättningsvis följas upp men det har inte framkommit att det skulle finnas en ideal procentsats som kan preciseras i

---

<sup>2</sup> <https://legitimation.socialstyrelsen.se/underskoterska-blir-en-skyddad-yrkestitel/>

förfrågningsunderlaget. Insatserna som ingår i hemtjänstuppdraget medför att det finns behov av formell kompetens, sedan kan den faktiska procentsatsen variera något beroende på kundernas behov och hur insatserna planeras.

Det föreslås att avsnittet i förfrågningsunderlaget om personalens kompetens utvecklas genom att i samråd med egenregin beskriva vad begreppet tillräcklig kompetens inkluderar, idag finns ingen sådan definition. I och med att undersköterska blir en skyddad yrkestitel kan kravet även inkludera att den kompetensen ska finnas hos externa utförare. Samtliga aktiva utförare har tillgång till undersköterskor som sannolikt kan få bevis om sin yrkestitel så kravet blir en signal till nya utförare om att den kompetensen krävs i hemtjänstuppdraget.

#### **4.3.2 Verksamhetsansvarigs kompetens**

För att kunna leda en verksamhet som får ökat ansvar för hälso- och sjukvårdsinsatser bör den verksamhetsansvarige ha formell kompetens motsvarande högskole- eller universitetsexamen.

För att höja kompetensen föreslås därför att verksamhetsansvariga ska ha en akademisk examen som sjuksköterska, socionom eller motsvarande. Förutom formell kompetens bör det finnas relevant yrkeserfarenhet. De som har godkänts som verksamhetsansvariga tidigare kan fortsätta i sin roll men vid nyrekrytering eller godkännande av ny utförare kommer det skärpta kravet tillämpas.

Något alternativspår baserat på reell kompetens eller prövning föreslås inte. Skärpningen av kompetenskravet kan begränsa möjligheten för nyetablering av mindre företag men garanterar att de nya företag som godkänns har en god kompetensnivå i förhållande till hemtjänstuppdraget.

## **5 Språkkunskaper**

### **5.1 Nuläge Språkkunskaper**

Ingen exakt mätning finns på andelen språksvaga medarbetare inom hemtjänst men det är en utmaning som delas av både egenregin och de externa utförarna. Kommunanställd personal har, i begränsad omfattning, erbjudits kurser i svenska hos

vuxenutbildningen. Denna utbildning har finansierats via det kompetens- och omställningsavtal (KOM-KR) som kommunanställda omfattas av.

I förfrågningsunderlaget för extern hemtjänst finns kravet; "Personalen ska ha goda muntliga och skriftliga kunskaper i det svenska språket, motsvarande Europarådets beskrivning, Swedex nivå B2. Beställaren kan vid behov begära in intyg." (2.3.1 Personalens kompetens). Den kravställda nivån är relativt hög men har inte följts upp. Då egen-regin sannolikt inte heller kan uppfylla kravet till 100% skulle det bryta mot upphandlingsprincipen om likabehandling att kräva mer av externa utförare.

## 5.2 Analys Språkkunskaper

I dialog med utförarna håller man med om att det finns språksvaga medarbetare som behöver stärkas i det svenska språket. För att förstå rutiner och kunna dokumentera korrekt är svenskan en grundförutsättning, kunskaper i ytterligare språk är en bonus för att kunna erbjuda hemtjänst på andra språk.

Medarbetare med svaga kunskaper i svenska kan naturligtvis fortfarande vara en bra resurs, speciellt om de har samma språk som kunder och om dubbelbemanning beviljats kan dokumentationen säkras av den ena medarbetaren.

De externa utförarna har inom detta område även givit följande förslag:

- Ge personalen möjlighet att studera svenska samtidigt med arbete.
- Erbjud utbildning i termer som används inom vård- och omsorg.

## 5.3 Slutsatser Språkkunskaper

Det krav som finns i förfrågningsunderlaget kan följas upp på stickprovsbasis i samband med planerad avtalsuppföljning eller om avvikelser uppmärksammas som kan vara orsakade av bristande språkkunskaper. Dock är det inte realistiskt att förvänta att all personal ska nå upp till den kravställda nivån, speciellt som det kravet inte ställs i egenregi.

Kravet på språkkompetens kan anpassas till rådande läge genom att lägga till formuleringar om att språksvag personal ska få utbildningar. Även här är det viktigt att samverka mellan egenregi och externa utförare.

Det ligger i alla utförares eget intresse att ha självgående personal som kan förstå rutiner och dokumentera insatser samt avvikelser. Det är också utförarna själva som ansvarar för att säkra kompetensen hos personalen. Beställaren har ingen möjlighet att kompensera externa utförare för studier på arbetstid men en dialog med vuxenutbildningen kan initieras, t.ex. genom att de bjuds in till utförarmöten.

Behovet av språkutbildning är stort i många delar av landet så det finns även ett utbud, en sökning på nätet ger träffar hos flera olika utbildningsföretag.

## 6 Andra påverkansfaktorer

### 6.1 Upphandlingsform LOV eller LOU

#### 6.1.1 Nuläge och analys, LOV eller LOU

##### 6.1.1.1 Nationellt läge för LOV

Valfrihetssystem inom hemtjänst har avslutats i ett antal kommuner för att ersättas med upphandling enligt LOU (T.ex. Linköping, Botkyrka, Värmdö).

Orsaker som anförts är; Brister i kvalitet, svårt sammanföra hemtjänst med hemsjukvård. Transaktionskostnader; support, kontroll och uppföljning tar mycket resurser. I realiteten ingen valfrihet i glest befolkade kommuner. Det har även anförts att LOV-ansökningar tar mycket tid.

Enligt SKR:s statistik för 2021 är det inte en stor våg av LOV-avslut som pågår, läget är att:

- 163 kommuner har i nuläget LOV (mestadels, men inte enbart, hemtjänst)
- 113 kommuner har ej haft LOV
- 14 kommuner har avslutat LOV

Linköpings kommun har valt att gå mot LOU för att införa en modell som kallas Områdesbaserad vård och omsorg i hemmet. En och samma utförare kommer inom ett geografiskt område ansvara för: hemtjänst, hemsjukvård, hemrehabilitering samt biståndsbedömda trygghetsboenden. (Se länk: [Områdesbaserad vård och omsorg i hemmet - linkoping.se](https://www.linkoping.se/omradet/baserad-vard-och-omsorg-i-hemmet))



#### 6.1.1.2 LOV eller LOU för mindre företag

LOV har tillämpats för att öppna möjligheter för mindre företag, de största fördelarna för mindre företag torde vara att valfrihetssystem alltid är öppna för nya leverantörer och att tilldelade kontrakt inte har ett slutdatum. Å andra sidan har en ny spelare i ett valfrihetssystem oftast en tung startperiod innan det finns tillräckligt många kunder för att bära verksamheten. Med samma ersättningsmodell för alla kommer den som har storskalighet alltid att ha en fördel.

Upphandling enligt LOU kan utformas för att möjliggöra för mindre företag, t.ex. genom att skapa mindre anbudsområden. Det finns även möjligheter för mindre företag att gå samman för att lämna anbud. Om den upphandlande myndigheten önskar lägga ut större delar av verksamheten så är LOU fördelaktigare, detta gäller speciellt om samordningsvinster önskas genom att exempelvis upphandla boenden och hemtjänst samtidigt.

#### 6.1.1.3 Utmaningar med ett obegränsat antal utförare

Det är uppenbart för många kommuninvånare att hemtjänstbilar från flera olika företag ofta rör sig i samma bostadsområden, speciellt runt flerfamiljshus. Oavsett hur miljövänliga drivmedel som används framstår antalet bilar som ett resursslöseri. Inom ett valfrihetssystem blir det ogörligt att försöka begränsa hur många utförare som kan ha kunder i ett visst område.

Att ha många utförare är även en utmaning vad gäller digitalisering och IT-säkerhet. Det finns säkerhetsrisker och komplexitet som ökar ju fler utförare som släpps in i kommunens IT-miljö. För beställaren ökar belastningen i form av allmän support, användaradministration och utbildning för varje digital lösning som blir tillgänglig för de externa utförarna.

#### 6.1.1.4 Uppdatering av krav

På beställarsidan har LOV fördelen att det är relativt enkelt att uppdatera kraven som ställs på utförarna, vid upphandling enligt LOU kan det vara svårare att omförhandla ingångna avtal. Vid upphandling enligt LOU kan det vara komplicerat att ersätta en leverantör om ett avtal avslutas i förväg medan det i ett valfrihetssystem är relativt enkelt så länge det finns ett urval av utförare.

### 6.1.1.5 Valfärdsbrottslighet

I debatten om valfärdsbrottslighet har LOV tillsammans med personlig assistans inom LSS kommit att förknippas med oseriösa aktörer och det finns exempel som styrker den argumentationslinjen. Tillståndsplikt för hemtjänstverksamhet infördes 2019 och kontrollen har därmed skärpts i och med IVO:s ägarprövning och tillsyn. Att bevaka detta område och utreda misstankar kräver mer resurser än vad som finns i dagsläget. SKR har tagit initiativ för ökad samordning på nationell nivå och det finns även mycket att göra för att underlätta granskningar av t.ex. tidsregistreringar.

Då det är svårt att belägga valfärdsbrottslighet är det även svårt att hålla leverantörer ute från valfrihetssystem och häva ingångna avtal.

### 6.1.1.6 Översikt, styrkor och svagheter med LOV respektive LOU

Tabellen nedan illustrerar med färger och kommentarer hur väl LOV respektive LOU fungerar för att uppnå beställarsidans målsättningar vid upphandling av hemtjänst.

Mål/Egenskap	LOV	LOU
Kundens valfrihet	Valfrihet finns och nya aktörer kan tillkomma. Störst valfrihet i tätort.	Valmöjligheten begränsas av hur många leverantörer som upphandlats.
Öppet för nya leverantörer	Alltid öppet för nya ansökningar	Något lättare i om förenkling av LOU. Nya möjligheter med öppna ramavtal och Dynamiska inköpssystem.
Begränsa antalet leverantörer	Går ej att begränsa	Möjligt att bestämma antal leverantörer som kan få avtal.
Samordningsvinster via gemensam upphandling av flera verksamhetsområden	Svårt att uppnå samordningsvinster i ett öppet system	Flera verksamhetsområden kan upphandlas samtidigt.
Beställarens uppföljning och kontroll	Kan vara resurskrävande och svårplanerat, speciellt om många leverantörer finns	Kan planeras utifrån ingångna avtal
Kontinuerlig uppdatering av krav/villkor	Ärlig uppdatering av krav och villkor styrs av beställarsidan.	Kan krävas en formell omförhandling mellan avtalsparterna.

Möjlighet att avsluta leverantörer som upphör med verksamhet	Relativt enkelt förutsatt att det finns andra leverantörer i systemet.	Kan vara komplext att ersätta en ramavtalsleverantör under pågående avtalsperiod.
Möjlighet för mindre företag att få avtal	Öppet system för alla som uppfyller krav. (Dock tungt att starta från noll).	Upphandlingar kan delas upp så mindre företag kan lämna anbud, men det går inte att garantera avtal.

### 6.1.2 Slutsatser LOV eller LOU

Båda upphandlingsformerna har sina för- och nackdelar och valet handlar om vad som ska uppnås eller undvikas via användandet av externa utförare i hemtjänstverksamhet.

Det kan noteras att den styrka som LOV alltid haft i.o.m. att valfrihetssystemens öppenhet för nya leverantörer inte längre skiljer sig lika mycket från LOU där det exempelvis tillkommit möjligheter till s.k. öppna ramavtal som inte ger leverantörer exklusivitet, dvs ytterligare avtal kan tecknas under pågående avtalsperiod.<sup>3</sup>

Dynamiska inköpssystem, DIS, är också en möjlighet i upphandlingslagstiftningen att skapa öppna system med en relativt enkel kvalificering av nya leverantörer. DIS är tämligen oprövat inom området Valfärd/Sociala tjänster och är troligen inte ett alternativ för Gävle kommuns hemtjänstverksamhet.

Det är möjligt att fortsätta använda LOV även om dagens hemtjänst utökas med närliggande verksamhet, exempelvis larmhantering och hemsjukvård men LOU blir mer fördelaktigt ju större samordning som sker mellan olika verksamheter. LOU är lämpligare för att göra en geografisk samordning av även boendetjänster liknande Linköpings. Ju större omfattning ett uppdrag får, desto större blir behovet av att kunna begränsa antalet leverantörer.

Om det finns målsättningar att begränsa antalet möjliga leverantörer måste LOU användas. Anledningar att begränsa antalet leverantörer skulle kunna vara att undvika överetablering eller att förenkla samarbete runt digitala lösningar.

---

<sup>3</sup> [Nya kreativa sätt att hantera ramavtal \(inkopsradet.se\)](http://inkopsradet.se)

## 6.2 Geografisk indelning av hemtjänstområden

### 6.2.1 Nuläge Geografisk indelning av hemtjänstområden

Egenregin har uppdraget att kunna utföra hemtjänst i hela kommunen medan externa utförare kan välja vilka områden de ska verka inom. Det finns mindre skillnader mellan hur områdena definieras i egenregi respektive externa utförare. Att göra exakt samma områdesindelningar för både egenregi och externa utförare har inte varit en framkomlig väg. Egenregin jobbar inte med strikta gränser mellan sina områden utan vill kunna vara flexibla för att använda sin kapacitet på bästa sätt och optimera sina turer. Nedan tabell visar hur många externa utförarna som verkar per valbart område.

Hemtjänstområde	Antal externa utförare
Andersberg	7
Bomhus	7
Brynäs	8
Centrum	8
Hamrånge	0
Hedesunda	0
Stigslund	6
Strömsbro-Hille	4
Sätra	7
Söder	8
Valbo-Forsbacka	4

Det kan ifrågasättas om det är nödvändigt med så många områden. De flesta externa utförarna verkar inom tätorten, samtliga finns närvarande i områdena Brynäs-Centrum-Söder. Å andra sidan har inga betydande nackdelar identifierats med att dela upp centrala Gävle i flera områden, med nuvarande indelning finns möjligheter för små företag att starta inom ett enstaka område. (Egenregin har i dagsläget ett område

mindre då Stigslund ingår i samma område som Hille-Strömsbro.) Inga externa utförare är valbara i ytterområdena Hamrånge och Hedesunda.

### **6.2.2 Analys Geografisk indelning av hemtjänstområden**

I bl.a. Linköpings utredning om LOV-systemet anfördes bristen på valfrihet i ytterområdena som ett problem. En lösning kan vara att differentiera ersättningsmodellen så ersättningen ökar i ytterområden. Fortfarande är det osäkert hur intressant det är för hemtjänstföretag att verka i geografiskt stora områden med relativt få potentiella kunder. En geografiskt differentierad ersättningsmodell kommer ställa krav på förändringar i verksamhetssystemen. Att ge högre ersättning i ytterområden skulle inte bara kunna öka sannolikheten att befintliga utförare expanderar geografiskt, det kan även underlätta startandet av lokala alternativ i något av ytterområdena.

Som kommentar kan nämnas att Ljusdals kommun har en ersättningsmodell som delar upp kommunen i 3 geografiska zoner, i en fortsatt utredning skulle den modellen kunna studeras närmare.

### **6.2.3 Slutsatser Geografisk indelning av hemtjänstområden**

Att tvinga fram valfrihet för ytterområdena genom att ändra områdesindelningen så både centrala delar och ytterområden slås samman skulle ha negativ inverkan på möjligheterna till småskalig hemtjänst både i tätort såväl som i ytterområden.

I möjligaste mån ska det vara liknande indelning både inom egenregion och bland externa utförare. För att kunna förbättra uppföljningen behöver även verksamhetssystemen i högre grad använda geografisk information.

Områdesindelningen kommer behöva förvaltas mer aktivt de kommande åren utifrån de ovan angivna anledningarna och även kommunens utveckling med nya stadsdelar som växer fram.

Inför 2023 bör det utvärderas om ersättningsmodellen kan justeras så högre ersättning betalas för hemtjänst i ytterområden. Hänsyn måste tas till hur systemstödet i så fall behöver utvecklas så det är enkelt att koppla kunder till rätt ersättningsnivå och även följa upp att faktureringen blir korrekt.