

Ert datum:
2024-05-15

Datum:
2024-09-11

Er ref:
S2024/00953

Diarienummer:
UHM-2024-0144

Socialdepartementet
s.remissvar@regeringskansliet.se
Kopia:
s.sof@regeringskansliet.se

En mer effektiv tillsyn över socialtjänsten (SOU 2024:25)

1. Inledning

Den offentliga upphandlingen idag uppgår till uppskattningsvis 879 miljarder eller cirka 18 procent av Sveriges bruttonationalprodukt (2021). Drygt 1000 upphandlande organisationer annonserade under 2022 över 17 000 upphandlingar.

Upphandlingsmyndigheten har det samlade ansvaret för att utveckla, förvalta och stödja den offentliga upphandlingen. Upphandlingsmyndigheten har inte idag något specifikt uppdrag inom vård- och omsorgsområdet, och pågående aktiviteter inom området rör främst framtagande och förvaltning av hållbarhetskriterier samt drift av databasen Hitta LOV-uppdrag.

Upphandlingsmyndigheten ska dessutom 2023–2025 genomföra insatser för att öka upphandlande myndigheters och enheters kunskaper om hur styrningen och organiseringen av inköpsarbetet kan utvecklas, inklusive hur det strategiska inköpsarbetet kan bidra till att motverka arbetslivskriminalitet. Insatserna ska bland annat rikta sig till ledningen hos upphandlande myndigheter och enheter och bygg- och anläggningssektorn ska prioriteras. Uppdraget delredovisades den 31 maj 2024 och ska slutredovisas senast den 20 december 2025. Delredovisningen utgår från en rapport som finns tillgänglig på myndighetens webbplats.¹

Det kan tilläggas att Delegationen mot arbetslivskriminalitet nyligen har framhållit att det finns utrymme för fler myndigheter, däribland Upphandlingsmyndigheten, att bidra i det myndighetsgemensamma arbetet mot arbetslivskriminalitet.² Vidare ska

¹ <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/globalassets/dokument/publikationer/utveckling-av-det-strategiska-inkopsarbetet-med-fokus-pa-arbetslivskriminalitet-i-upphandling---delredovisning-av-regeringsuppdrag.pdf>

² Se SOU 2024:14 s. 226.

flera statliga myndigheter med regeringsuppdrag som anknyter till välfärdsbrottslighet inhämta synpunkter från Upphandlingsmyndigheten.³

2. Informationsutbyte mellan IVO och kommunerna (avsnitt 4.5.8, 8.3.3, 8.6 och 8.7)

Utredningen beskriver IVO:s ägar- och ledningsprövning inom omsorgsområdet och framhåller att denna prövning är ett viktigt instrument för att förhindra att oseriösa utförare får fortsätta verka inom omsorgen (s. 116 f.). Vidare nämner utredningen Leverantörskontrollsutredningens förslag om en samordnad registerkontroll för upphandlande organisationer, SOU 2023:43 (s. 268 f.).

Upphandlingsmyndigheten delar den bild som kommer till uttryck i dessa avsnitt. Upphandlingsmyndigheten konstaterar därutöver att behovet av att riva sekreteshinder och förenkla informationsutbytet mellan statliga myndigheter för att motverka brottslighet har uppmärksammats och utretts i flera sammanhang under de senaste åren. Däremot har inte behovet av att underlätta informationsutbytet mellan upphandlande organisationer och statliga myndigheter analyserats i samma utsträckning, med undantag för just i Leverantörskontrollsutredningens betänkande.⁴

3. Utökad anmälningsskyldighet för kommuner (avsnitt 8.7 och 9.5)

Utredningen föreslår att kommuner som bedriver anmälningsskyldig verksamhet enligt socialtjänstlagen och LSS ska vara skyldiga att till IVO anmäla även väsentliga förändringar i den anmälningsskyldiga verksamheten, liksom när verksamheten upphör tillfälligt eller läggs ned (s. 341). Utredningen föreslår även att kommunerna ska vara skyldiga att anmäla till IVO om det finns anledning att anta att en enskild som bedriver yrkesmässig verksamhet enligt socialtjänstlagen eller LSS utan tillstånd, om en tillståndshavares lämplighet för att bedriva sådan verksamhet kan ifrågasättas, eller om allvarliga brister uppmärksammas i utförandet av verksamheten (s. 344).

Upphandlingsmyndigheten tillstyrker förslagen. Myndigheten till dock framhålla vikten av att sådana anmälningar kan göras på ett enkelt och lättillgängligt sätt som också ger kommunerna möjlighet att följa IVO:s handläggning av ärendet.

4. Lämplighetsprövning av juridisk person (avsnitt 9.8)

Utredningen bedömer att vid en lämplighetsbedömning i samband med en ägar- och ledningsprövning enligt socialtjänstlagen eller LSS måste prövningen även omfatta den juridiska person som är sökande eller tillståndshavare (s. 355).

³ Se bl.a. Regeringen (Socialdepartementet), *Uppdrag till Socialstyrelsen att kartlägga och analysera kommuners och regioners arbete mot välfärdsbrottslighet i hälso- och sjukvården*, beslut den 23 november 2023, dnr S2023/03096 (delvis) och *Uppdrag om förstärkt tillsyn mot välfärdsbrottslighet inom omsorgen*, beslut den 11 januari 2024, dnr S2024/00041 (delvis) samt Regeringen (justitiedepartementet), *Uppdrag att studera hur bolag används som brottsverktyg av aktörer i den kriminella miljön*, beslut den 4 april 2024, dnr Ju2024/00843.

⁴ Se även s. 12–13 i den delrapport från Upphandlingsmyndigheten som nämns ovan.

Upphandlingsmyndigheten tillstyrker förslaget. I tillägg till utredningens argument i denna del vill myndigheten framhålla att förstärkta möjligheter för IVO i detta avseende även gagnar kommuner när de upphandlar omsorgstjänster av privata utförare. Detta eftersom en mer tillförlitlig ägar- och ledningsprövning förhoppningsvis medför att de tvingas hantera färre oseriösa utförare i inköpsarbetet. Såsom utredningen framhåller är kommunerna i sina upphandlingar beroende av en väl fungerande tillståndsprövning, och vill kunna lita på att utförare som har beviljats tillstånd av IVO uppfyller kraven på lämplighet (s. 314). Vad gäller IVO:s ägar- och ledningsprövning finns det även ett behov av att skapa en mer genomtänkt uppgiftsfördelning och tydligare förväntningar på den prövning som görs av statliga myndigheter i samband med tillståndsgivning och tillsyn å ena sidan, och den leverantörsprövning som görs av upphandlande organisationer i samband med tilldelning av offentliga kontrakt å den andra sidan. Nuvarande ordning riskerar att leda till såväl dubbelarbete för involverade aktörer – inklusive de privata aktörerna – som till luckor i kontrollen som kan utnyttjas av oseriösa företag.

Detta gäller i synnerhet då upphandlade inom detta område huvudsakligen avser tjänster som utförs direkt till enskilda brukare, som ofta är gamla eller sjuka eller annars befinner sig i utsatta situationer. Därtill är många kommuner små och saknar nödvändiga resurser till uppföljning av privata utförare, vilket understryker behovet av en väl fungerande statlig tillsyn. Det kan också tilläggas att vid upphandling inom området hälso- och sjukvård samt socialvård år 2022 inkom i genomsnitt över tio anbud per upphandling enligt Upphandlingsmyndighetens statistik: Det kan alltså vara ett stort antal leverantörer som behöver kontrolleras av en kommun i varje enskild upphandling.

5. IVO:s roll i kommunernas avtalsuppföljning (avsnitt 8.8 och 9.11.2)

Utredningen har analyserat om IVO ska granska hur kommunerna kontrollerar och följer upp avtal som de har ingått med privata utförare men bedömer att så inte bör ske (s. 363 f.).

Upphandlingsmyndigheten instämmer i utredningens bedömning. I tillägg till utredningens resonemang i detta avsnitt vill Upphandlingsmyndigheten framhålla att det är svårt för någon att uttala sig om den närmare innebörden av ett civilrättsligt avtal som ingåtts av andra parter. Detta inte minst då bland annat omständigheterna vid avtalets ingående kan ha betydelse för tolkningen av avtalet, liksom parternas respektive ageranden under avtalstiden. Ett sådant uppdrag till IVO skulle även kunna få till följd att myndigheten blir indragen i avtalstvister mellan kommuner och privata utförare. Upphandlingsmyndigheten noterar även att Statskontoret har fått i uppdrag

Ert datum:
2024-05-15

Datum:
2024-09-11

Er ref:
S2024/00953

Diarienummer:
UHM-2024-0144

att föreslå åtgärder för att förbättra kommuners och regioners uppföljning och kontroll av privata utförare.⁵

6. IVO:s rådgivning och vägledning om kommunernas avtal (avsnitt 8.9 och 9.11.3)

Utredningen har även analyserat om IVO ska ge kommunerna råd och vägledning om avtalens innehåll, men bedömer att så inte ska ske (s. 365 f.).

Upphandlingsmyndigheten instämmer i utredningens bedömning.

7. Uppdrag till Upphandlingsmyndigheten (avsnitt 8.9.4, 9.11.4 och 10.6)

Utredningen bedömer att Upphandlingsmyndighetens stödmaterial som är inriktat på tjänster inom vård och omsorg skulle behöva uppdateras och utvecklas, inklusive med hänsyn till de specifika risker med oseriösa utförare som finns inom sektorn (s. 366). Utredningen föreslår att regeringen ger Upphandlingsmyndigheten i uppdrag att uppdatera och utveckla stödet för vård- och omsorgssektorn och göra det webbaserat. Utredningen bedömer vidare att Upphandlingsmyndigheten behöver minst en årsarbetskraft under 1,5–2 år. Utöver personalkostnaden tillkommer enligt utredningen kostnader för att göra stödet webbaserat. Utredningen uppskattar kostnaden till 1 500 000 kronor per år i två år och anför att det därefter komma att krävas en mindre höjning av förvaltningsanslaget för att möjliggöra fortsatt förvaltning av det utvecklade stödet.

Upphandlingsmyndigheten tillstyrker förslaget om ett regeringsuppdrag men anser att myndigheten bör ges frihet att utifrån de behov som identifieras under arbete i uppdraget själv avgöra vilka aktiviteter som bör prioriteras och vilken form erbjudet stöd ska ges. Vidare har utredningen underskattat behovet av resurser för uppdraget. Under alla omständigheter behöver uppdraget vara permanent eftersom framtaget stöd behöver förvaltas, spridas och utvecklas. Ett förstärkt stöd inom området förutsätter uppbyggnad av ett fördjupat och mångfasetterat stöd inom ett komplext område, som bland annat förutsätter rekrytering av nödvändig kompetens. Det bör även framhållas att det i flera andra sammanhang har identifierats ett behov av att utöka stödet för upphandling av vård och omsorg, bland annat med inriktning av kravställning respektive utvärdering av kvalitet.⁶

Upphandlingsmyndigheten vill framhålla att ett utökat uppdrag som även avser arbetslivskriminalitet och välfärdsbrottslighet inte bör avgränsas till att avse specifika branscher och upphandlingsföremål: dels eftersom problemen finns i flera branscher,

⁵ Regeringen (Finansdepartementet), *Uppdrag till Statskontoret att föreslå åtgärder för att förbättra kommuners och regioners uppföljning och kontroll av privata utförare*, beslut den 4 juli 2024, dnr Fi2024/01533.

⁶ Se bl.a. SOU 2011:73 s. 129, SOU 2013:12 s. 135, SOU 2017:38 s. 220, SOU 2019:4 s. 504, 506 och 510, och SOU 2020:14 s. 465.

Ert datum:
2024-05-15

Datum:
2024-09-11

Er ref:
S2024/00953

Diarienummer:
UHM-2024-0144

dels eftersom utmaningarna även tycks sprida sig till nya branscher i takt med att kriminella aktörer utvecklar sina metoder och ser potential i nya områden.

Upphandlingsmyndigheten har inte några synpunkter på övriga avsnitt i betänkandet.

Generaldirektör Anja Clausin har beslutat i detta ärende. Juristen Henrik Grönberg har varit föredragande. I handläggningen har även avdelningschefen Ann Eva Askensten deltagit.

Anja Clausin

Henrik Grönberg