



Resultatet när proffs får vara proffs

Analys av effekterna vid
professionaliserad outsourcing

REFORM – SOCIETY

Den här rapporten har tagits fram av **Re-Think**, ett oberoende analysföretag, på uppdrag av Sodexo.

Rapporten bygger på en kombination av offentlig statistik, tidigare forskning, en analys gjord av Region Gävleborg samt en enkätundersökning till åtta svenska regioner. Alla källor framgår i rapporten.

Re-Think är en del av Reform Society.

Innehåll

Executive brief.....	3
Forskningsläge: Då ger outsourcing störst effekt.....	4
Nulägesanalys: Här står regionerna idag	5
Nuläget i regionerna i siffror	5
Skillnader i regionala strategier	8
Analys av regionala strategier	10
Regionens ekonomi och organisation	10
Den regionala arbetsmarknaden.....	11
Trygghet, flexibilitet och beredskap	11
Kvalitet och kompetens	12
Resultat och rekommendationer	12
Rekommendationer framåt	13
Referenser.....	15

Executive brief

Sveriges regioner upphandlar servicetjänster för många miljarder kronor per år. Enbart under 2023 upphandlade Sveriges regioner tjänster för över 35 miljarder (Upphandlingsmyndigheten, 2024). Det nationella genomsnittet för upphandlingsgrad i regionerna ligger runt 14.8 procentenheter. Det är beslut som påverkar alla svenskar, både i vad deras skatteresurser går till och vilken typ av service de får.

Outsourcing av tjänster har under flera decennier varit en central strategi inom offentlig sektor i Europa och Nordamerika (Jansson, 2020). Det handlar om att det offentliga överlämnar utförandet av vissa delar av sin verksamhet till en annan aktör, generellt via upphandling. Professionalisering och konkurrensutsättning av utvalda tjänster är verktyg som används i syfte att förbättra kostnadseffektivitet och servicekvalitet (ibid.) Upphandling har blivit särskilt vanligt inom områden som lokalvård, måltidstjänster och äldreomsorg, med målet att utnyttja den privata sektorns effektivitet och innovationsförmåga och låta välfärdens specialistprofessioner fokusera på sin kärnverksamhet.

Som en motreaktion har det senaste decenniet snarare präglats av en diskussion om backsourcing – processen att ta tillbaka tidigare upphandlade tjänster i egen regi. Bakgrunden till diskussionen varierar, från ekonomiska och konkurrensmässiga drivkrafter till ideologiska, eller som rena reaktioner på upphandlade aktörers agerande. I Sverige är dock trenden omsatt till faktiska siffror minimal, motsvarande ungefär 0,7 procentenheter under föregående år på nationell nivå, dock med vissa regionala skillnader.

Att granska och utvärdera effekten vad gäller kostnadseffektivitet och kvalitet i regionens servicetjänster är angeläget. Sodexo har därför gett analysföretaget Re-think uppdraget att göra en genomgång av nuvarande forskningsläge och ta fram ny data, för att ge en nulägesbild av effekterna av upphandling av specifika tjänster inom svensk offentlig verksamhet idag. Det görs idag i regionerna ingen löpande analys av andelen upphandlad verksamhet och skillnader i försörjningsstrategier mellan offentliga aktörer.

Fokuset för rapporten ligger på lokalvård och måltidstjänster inom region Uppsala, Sörmland, Kronoberg, Kalmar, Värmland, Örebro, Västmanland och Västerbotten, med syftet att kunna presentera generella trender i Sverige. Resultatet presenteras i denna rapport, men även i interaktivt format på resultatet.se.

Under senare år har även nya utmaningar präglat regionernas verksamhet, inte minst en pandemi, ökade kostnader och ett alltmer oroligt omvärldsläge. Detta läge medför nya utmaningar och förutsättningar men också nya lärdomar som innebär att Sveriges regioner kan komma att omvärdera sina försörjningsstrategier. Det finns också med i utgångsläget då den här rapporten analyserar den överlag stora diskrepans i andelen upphandlade servicetjänster som finns mellan regionerna.

Sammanfattningsvis visar rapporten att det finns starka fördelar med att låta professionen fokusera på sin specifika kompetens genom upphandling. Det bidrar till mer effektiva och robusta system med hög kvalitet. Samtidigt finns det olika regionala förutsättningar som påverkar möjligheten till outsourcing. Ett stort hinder för många regioner är bristen på strukturella genomlysningar av servicetjänster vad

gäller ekonomi, kvalitet och flexibilitet. Resultatet blir att många beslut om servicetjänster fattas ad-hoc.

Rapporten konstaterar att det krävs en systematisk genomlysning och jämförelse av servicetjänsterna som sker genom upphandling och i egen regi för att fatta genomtänkta beslut om sin försörjningsstrategi.

Forskningsläge: Då ger outsourcing störst effekt

Sveriges 21 regioner har olika förutsättningar och utmaningar som de står inför när det ska välja hur de organiserar sin verksamhet. Därför är det kanske inte heller så konstigt att de landar i olika försörjningsstrategier för bland annat lokalvård och måltidstjänster. En del regioner har valt att bedriva verksamheten i egen regi medan andra har valt att outsource - helt eller delvis. Det övergripande målet med upphandling av tjänster, i alla fall historiskt sett, är att nyttja den privata sektorns effektivitet och innovationsförmåga. Det är ofta ekonomiska faktorer, som budgetbegränsning och behovet av kostnadseffektivitet, som varit starka drivkrafter för upphandling. Men det finns olika faktorer som forskning visar leder till framgångsrika och kvalitativa upphandlingar av servicetjänster.

För det första visar forskning att upphandling *bidrar till lägre kostnader och högre kvalitet i områden med stark konkurrens mellan privata aktörer* (Johansson, 2008; Bel & Fageda, 2009). Med andra ord är framgångsrik upphandling lättare i regioner med mer välutvecklade marknader som rymmer större antal leverantörer (ibid). Detta har under en längre tid varit fallet i urbana områden, men många andra delar av landet börjar nu också få mer utvecklade marknader. Samtidigt visar forskningen att dessa fördelar förutsätter väl utformade avtal och effektiv uppföljning.

En ytterligare slutsats från forskningen är att *större regioner har stordriftsfördelar som underlättar för att upprätthålla höga outsourcingsnivåer* (Johansson, 2008). Dessa regioner har ofta erfarenhet av att hantera komplexa avtal och därmed också möjlighet att dra nytta av sin kapacitet att övervaka och utvärdera leverantörer, vilket är en nyckelfaktor för framgångsrik upphandling (ibid). Samtidigt innebär detta att mindre regioner har mindre resurser och kapacitet för att hantera uppföljning och granskning av upphandlingsprocesser. Paradoxalt nog innebär dock också denna brist på stordriftsfördelar hos mindre regioner att man kan vara än mer beroende av att ta in externa lösningar (Bel & Fageda, 2009), eftersom man inte har tillräcklig personal eller kompetens internt. De mindre regionerna har svårare att spegla de externa leverantörernas kostnadseffektivitet.

En annan lärdom från tidigare forskning är att tidigare erfarenheter av upphandling *förbättrar kommunernas och regionernas förmåga att utforma bättre och effektivare avtal och uppföljningsprocesser*, vilket i sin tur också kan minska behovet av att återta verksamheten i egen regi (Jansson et al, 2020).

Den forskning som finns pekar alltså på att för att offentlig sektor ska få god utväxling av upphandlade verksamheter är utvärdering och avtalsuppföljning viktiga verktyg för framtida goda upphandlingar som leder till lägre kostnader och ökad kvalitet. Därtill kan särskilt mindre regioner ta stöd av den upphandlade professionen för att generera stordriftsfördelar som de annars saknar själva.

Nulägesanalys: Här står regionerna idag

De utvalda servicetjänsterna som rapporten belyser är viktiga stödfunktioner som ofta är direkt kopplade till medborgare och patienter. Varje dag serveras tre miljoner måltider i vård, skola och omsorg (Livsmedelsverket, 2023). Livsmedelsverket konstaterar att måltiderna på sjukhus är centrala för patienternas hälsa och förutsättningar att bli friska (Livsmedelsverket, 2022). Därtill bidrar lokalvård till att upprätthålla god trivsel, säkerhet och hygien i verksamheterna. En god hygienisk städning är också grundläggande för att förebygga vårdrelaterade infektioner och smittspridning inom hälso- och sjukvården (Region Västmanland, 2024). Det handlar om samhällskritiska verksamheter som kräver specifik bransch- och yrkeskompetens.

Rapporten undersöker åtta olika regioner som tillsammans representerar en bredd i fråga om andel upphandlade tjänster, geografiska förutsättningar, ekonomiska och organisatoriska utmaningar samt attityder till outsourcing. De regioner som ingår i studien är Uppsala, Sörmland, Kronoberg, Kalmar, Värmland, Örebro, Västmanland och Västerbotten.

Denna del av rapporten fokuserar på regionernas aktuella strategier för upphandlingar inom servicetjänster. Genom att använda tidigare forskning, öppen data och enkätsvar kartläggs regionernas attityder till upphandling, omfattningen av denna samt beslutsprocesser.

Den enkät som sänts ut till regionerna innehöll öppna frågor om:

- Hur regionen hanterade servicetjänster (externt eller internt).
- Vilka typer av tjänster de upphandlar.
- Om det finns någon strategi eller riktlinje för upphandlingen av servicetjänster.
- Om det gjorts sammanställningar över kostnadseffektiviteten för regionens val.

Enkäten ger sammantaget en bild av hur regionerna hanterar sina servicetjänster, vilka faktorer som påverkar deras val av utförandeform, samt de utmaningar som föreligger i både beslutskedjan och i själva verksamheten.

Syftet är att förstå de regionala perspektiv som påverkar försörjningsstrategier när det gäller servicetjänster. Denna analys möjliggör en djupare förståelse för vilken potential som regionerna har att stärka flexibilitet, kvalitet och trygghet inom sina servicetjänster.

Nuläget i regionerna i siffror

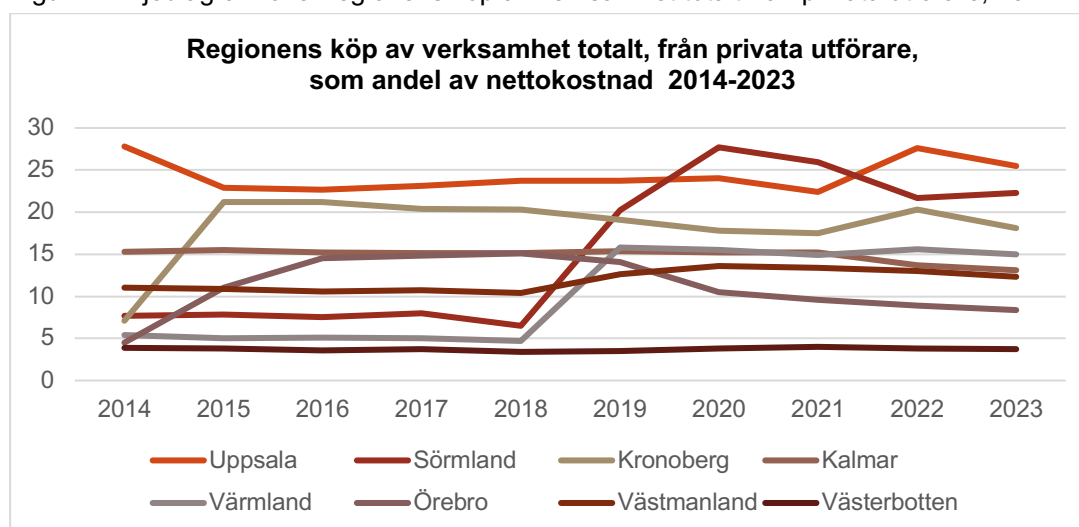
Det finns idag en stor variation i andelen privata utförare i regionernas verksamhet vilket illustreras av Tabell 1. Trots avsaknaden av detaljer om specifika verksamhetsområden i siffrorna ger Tabell 1 en indikation på regioners generella försörjningsstrategier och behov av outsourcing till privata utförare.

Tabell 1: Regionens köp av verksamhet totalt från privata utförare, 2014-2023

Regioner	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Uppsala	27.8	22.9	22.7	23.1	23.7	23.7	24	22.4	27.6	25.5
Sörmland	7.7	7.8	7.5	8	6.5	20.2	27.7	25.9	21.7	22.3
Kronoberg	7.1	21.2	21.2	20.4	20.3	19.1	17.8	17.5	20.3	18.1
Kalmar	15.3	15.5	15.2	15.1	15.1	15.4	15.2	15.2	13.7	13.1
Värmland	5.4	5	5.1	5	4.7	15.8	15.5	14.9	15.6	15
Örebro	4.5	11	14.5	14.8	15.1	14.1	10.5	9.6	8.9	8.4
Västmanland	11	10.9	10.6	10.7	10.4	12.6	13.6	13.4	13	12.3
Västerbotten	3.9	3.8	3.6	3.7	3.4	3.5	3.8	4	3.8	3.7

Källa: SCB, Kolada. Regionens köp av verksamhet totalt, från privata utförare, som andel av nettokostnad exkl. kostnader för läkemedel inom förmånen (%).

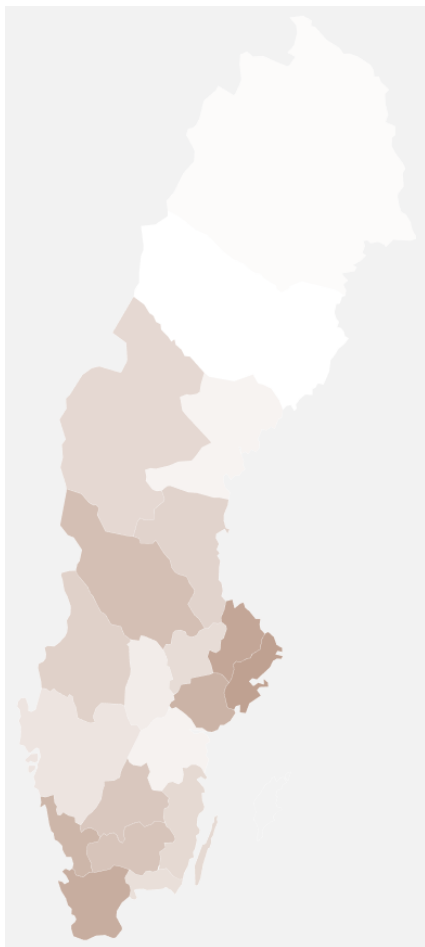
Figur 1: Linjediagram över regionens köp av verksamhet totalt från privata utförare, 2014-2023



Källa: SCB, Kolada. Regionens köp av verksamhet totalt, från privata utförare, som andel av nettokostnad exkl. kostnader för läkemedel inom förmånen (%).

I figur 2 presenteras en kategorisering av svenska regioner baserat på nivån av deras köp av servicetjänster från privata utförare, där de mörkare färgerna illustrerar en hög grad av upphandling. Figuren illustrerar skillnader av regionernas försörjningsstrategier och visar också på en klustring, där närliggande regioner implementerar liknande strategier.

Figur 2: Nivå av upphandling av servicetjänster i regionerna enligt enkätsvaren, låg, medelhög, hög



Källa: SCB, Kolada.

För att komplettera bilden som ges av tabell 1, figur 1 och 2, visar tabell 2 och 3 antalet anställda i den regionala region i de två sektorer som undersöks i rapporten. Dessa tabeller visar hur omfattande den egna region är inom dessa sektorer i respektive region.

Tabell 2: Antal anställda i egen regi, lokalsvård

Region	2022	2023
Uppsala	14	18
Sörmland	289	320
Kronoberg	125	124
Kalmar	104	106
Värmland	239	245
Västmanland	122	113
Västerbotten	194	201
Örebro	222	211

Källa: SKR/Kolada: Årsarbetare, antal regionanställda städ, tvätt renhållning. Avser både månadsavlönade och timavlönade.

Tabell 3: Antal anställda i egen regi, måltidstjänster

Region	2022	2023
Uppsala	155	148
Sörmland	91	90
Kronoberg	78	76
Kalmar	147	146
Värmland	87	80
Västmanland	55	55
Västerbotten	35	30
Örebro	74	72

Källa: SKR/Kolada, Årsarbetare, antal regionanställda köks- o måltidsarbete. Avser både månadsavlönade och timavlönade.

Utifrån tillgänglig statistik kan konstateras att Uppsala, Sörmland och Kronoberg har en relativt hög andel upphandlade tjänster inom sin verksamhet, medan Örebro och Västerbotten har låga andel jämfört med övriga regioner. Kalmar, Värmland och Västmanland ligger i sin tur i ett mellanskikt.

Både region Sörmland och Värmland har uppvisat markanta ökningar i outsourcingsandelar under perioden 2014-2023, från låga till medelhöga eller höga nivåer. Vad detta beror på kan man inte utifrån denna data dra slutsatser om, men det finns flera faktorer som forskning visar på kan ge upphov till mer upphandling. Det kan exempelvis bero på ett ökat tryck att effektivisera verksamheten, särskilt i regioner med ekonomiska utmaningar eller budgetbegränsningar (Bel & Fageda, 2009).

Det är också möjligt att dessa regioner har utvecklat mer mogna marknader för privata utförare, vilket underlättat övergången till upphandling (ibid.). Sammantaget är det en fråga som kräver ytterligare analys.

Även region Örebro sticker ut genom att ha en minskande andel upphandlade servicetjänster i sin verksamhet. Enligt tidigare forskning används återtagande till egen regi ofta som en lösning när upphandlingen inte lever upp till förväntningarna på kvalitet eller kostnadseffektivitet (Jansson et al., 2020). Detta kan också signalera en förändrad politisk eller organisatorisk prioritering, där regionerna vill stärka intern kontroll eller förbättra krisberedskap genom att återta vissa funktioner i egen regi. Det framgår dock av regionernas enkätsvar att både Örebro och Västerbotten kommer att utöka antalet upphandlade tjänster inom kort genom att utvidga måltidsservicen till privat utförare. Därför kan nedgången troligen ses som en mer pragmatisk hållning till rådande förutsättningar snarare än en mer övergripande systematisk strategi.

Skillnader i regionala strategier

Bakom denna data gömmer sig också komplexa gråskalor kring verksamhetens organisering och prioritering. Varje region gör olika avvägningar och har olika resonemang för sitt val av drift. Tabell 4 visar vilka regioner som valt att upphandla lokalvård och måltidstjänster.

Tabell 4: Typer av upphandlade servicetjänster

Region	Lokalvård	Måltidstjänster
Uppsala	Ja	Ja
Sörmland	Nej	Nej
Kronoberg	Nej	Nej
Kalmar	Ja delvis	Nej
Värmland	Ja	Ja
Västmanland	Nej	Nej
Örebro	Ja delvis	Ja på gång
Västerbotten	Ja delvis	Ja delvis

Källa: Vad regionerna själva angett via utskickad enkät

I enkätsvaren uppger regionerna att beslut om upphandling beror i första hand på ekonomi, politiska prioriteringar, beredskap och kvalitet.

Bland de regioner som har högst andel upphandlade privata utförare, Uppsala, Sörmland och Kronoberg är det bara Uppsala som anger att de upphandlar både måltidsservice och lokalvård. Uppsala som upphandlar tillagningen av patientkost och i princip all lokalvård, uppger i den utskickade enkäten att det är kvaliteten på lokalvården som ligger bakom beslut om intern hantering eller upphandling. De betonar också att möjligheten att samordna lokalvård med andra servicetjänster kan förbättra både effektivitet och upplevd kvalitet. Uppsala har dock ingen särskild strategi eller kostnadssammanställning över patientkosten som väglett dem i sitt val av regi.

Samtidigt betonar region Sörmland, som varken har upphandling av lokalvård eller måltidsverksamhet, i stället att de har en inriktning om att hantera servicetjänster internt, och att enbart överväga upphandling när ekonomiska fördelar kan bevisas genom utredningar. I dagsläget har man inte genomfört en bredare kostnadssammanställning för att se om de kan dra ner på sina kostnader genom att lägga ut det på entreprenad. Regionen planerar dock att göra utredningar för att undersöka om det finns ekonomiska fördelar med att upphandla delar av servicetjänsterna.

På andra sidan av spektrumet återfinns Örebro och Västerbotten som överlag har relativt låg andel privata utförare i sin verksamhet, men som båda uppger att de i viss utsträckning upphandlar både lokalvård och måltidsservice. Här hamnar särskilt måltidstjänsterna i fokus eftersom båda regionerna anger att de planerar att utvidga outsourcingen av dessa. Örebro anger att de under 2025 kommer upphandla så att lunchservering på universitetssjukhuset sker genom privata utförare och Västerbotten anger att Lycksele sjukhus, som idag förses genom internhantering, kommer få en extern leverantör i april 2025.

Dessa två regioner visar också på unika geografiska förutsättningar som påverkar ekonomin vilket exemplifieras tydligt i deras beskrivningar om lokalvårdens upplägg. Västerbotten menar att

REFORM ~ SOCIETY

lokalvården utanför centralorterna är mer än dubbelt så dyr i egen regi. Lokalvården som sker av privata utförare rör sig därför om lokaler utanför de tre sjukhusen. Västerbotten betonar särskilt att upphandlingen är strategiskt inriktad på att hantera uppgifter som är svåra att sköta i egen regi. Även Örebro har främst upphandlat lokalvården i lokaler som är belagda i ytterområden, samt i administrativa lokaler. Örebro planerar dock, likt Sörmland, att ta fram statistik och sammanställningar för att jämföra kostnadseffektiviteten mellan upphandlade tjänster och intern hantering. I dagsläget saknas en övergripande strategi eller kostnadssammanställning för verksamheten.

Till denna diskussion om geografiska och lokala förutsättningar för upphandling kan även region Kalmar tilläggas. Trots att Kalmar uppger att de flesta av deras tjänster sker i egen regi, har man nyttjat upphandling för vissa enheter i regionen. I sitt enkätsvar betonar man att regionen har kommuner med stora geografiska avstånd vilket innebär att det blir mer kostnadseffektivt att lägga ut bland annat lokalvård vid mindre hälsocentraler på entreprenad. Parallellt har regionen också tagit tillbaka vissa servicetjänster i egen regi. Region Kalmar har dock inte haft någon övergripande strategi för återtagande, även om vissa kostnadssammanställningar genomförts.

Regionerna lyfter även andra skäl att inte upphandla stora delar av servicetjänsterna. Region Kalmar trycker på att det upplevs tryggare att ha verksamhet i egen regi med anledning av omvärldsläget. Även region Västerbotten betonar krisberedskap som ett bärande argument för att hålla kritiska funktioner internt, för att säkerställa robusthet. Därtill menar en del av de tillfrågade regionerna att intern hantering av servicetjänster bidrar till att stärka den regionala ekonomin och att skydda samt skapa lokala arbetstillfällen.

Ett sista perspektiv som lyfts jämte ekonomi i valet av regi är den delen av kvalitet som berör hälsoperspektiv och miljömål. Region Värmland har inte gjort kostnadssammanställningar men menar att deras beslut om regi lutar sig mot dessa aspekter vid sidan av de ekonomiska.

Analys av regionala strategier

I följande del följer en analys kring de aspekter som regionerna själva lyfter som bärande argument. Grunden för analysen baseras till stor del på tidigare genomlysningar av outsourcing som genomförts av region Gävleborg (Gävleborg, 2022). Som konstaterades i tidigare kapitel saknas idag ekonomiska genomlysningar i de flesta regioner när det gäller upphandling vis a vi egen regi, vilket begränsar möjligheterna till analys.

Regionens ekonomi och organisation

Valet av regi berör många aspekter som påverkar regionernas kostnader. Att återta verksamhet i egen regi innebär både investeringskostnader, så som förvärv av tillgångar och organisationsomställning, och löpande driftskostnader. Inom branscherna lokalvård och måltidstjänster innebär det att man kan behöva investera i allt från maskiner, kostsystem, kassasystem, truckar till personal. I vilken utsträckning detta krävs beror på vilket upplägg regionen har med den upphandlade leverantören och om de använder regionens egna kök och utrustning eller inte.

Vid ett återtagande av verksamheten i egen regi tillkommer även kostnader för ledning och styrning. Region Gävleborg konstaterar i sin analys att ett backourcing förväntas medföra en ökning av både administration och antalet chefer inom regionen, jämfört med en extern leverantör. I praktiken innebär

detta att regionen får ett utökat arbetsgivar- och arbetsledningsansvar. Nya krav ställs när chefer och ledningsgrupper kopplade till exempelvis sjukvård eller andra kärnuppgifter dessutom ska säkerställa kompetens inom helt andra branscher, såsom lokalvård och måltidstjänster. I den genomförda analysen från Region Gävleborg framgår det att det troligt tillkommer ytterligare kostnader för att upphandla delar av verksamheten vid sidan av den egna regionen.

Region Gävleborg har i sin rapport gjort en övergripande kostnadssammanställning där investeringskostnader, driftskostnader och nödvändiga organisatoriska förändringar tas hänsyn till. Slutsatsen är att återtagande till egen region av bland annat lokalvård och måltidstjänster, med ett konservativt estimat, skulle resultera i ökade årliga kostnader med 13–20 procent för regionen.

Det finns självklart lokala faktorer som påverkar exakt hur denna kostnadsökning skulle bli i olika regioner. Denna genomlysning ger ändå en indikation på de ekonomiska och organisatoriska utmaningarna i att backsource verksamhet i regionerna.

Den regionala arbetsmarknaden

En stärkt regional arbetsmarknad lyfts i enkäten av flera regioner som argument för att erhålla tjänster i egen region. I den genomlysning som gjorts av region Gävleborg verkar det dock en stor andel verksamhet i egen region snarare kan vara en bromskloss för regionens utveckling och arbetsmarknad. Genom att upphandla tjänster möjliggör man för fler aktörer att finnas i regionen, där resultatet blir fler potentiella arbetsgivare. Det betyder i sin tur ökad konkurrens, fler möjligheter för personal att välja arbetsgivare och en positiv effekt på regionens utveckling som helhet (Gävleborg, 2022).

Återtagande till egen region verkar kunna leda till att man hämmar rörelsen på arbetsmarknaden. Över lag bedöms kompetensförsörjningen också gynnas av de stordriftsfördelar som en extern leverantör kan erbjuda (ibid.). Som tidigare forskning också visat på så blir upphandlingen av externa aktörer mer effektiv när man tillåter en pluralitet av aktörer på den lokala marknaden (Johansson, 2008; Bel & Fageda, 2009).

En ytterligare faktor inom matserveringssektorn som påverkar arbetsmarknaden är att det råder kockbrist i Sverige sedan pandemin (Arbetsförmedlingen, 2023). Det gör att regioner ofta har svårt att hitta och locka denna yrkeskategori, samtidigt som leverantörer lättare bedöms kunna attrahera den kompetens som behövs genom bra villkor och variation. Det kan resultera i en höjd kompetens på den regionala arbetsmarknaden och ökad kvalitet för patienter och anställda.

Trygghet, flexibilitet och beredskap

Det säkerhetspolitiska läget i omvärlden och i vårt närområde har förändrats, vilket påverkar regionernas beredskap inför möjliga kriser eller krig. Flera regioner betonade just denna aspekt som ett viktigt skäl till att bedriva vissa verksamheter i egen region och på så sätt öka systemens motståndskraft. Bland de verksamheter som diskuteras inom ramen för beredskap finns samhällskritiska servicetjänster som lokalvård, särskilt på sjukhus, samt måltidstjänster.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap beskriver välfungerande och resilienta samhällen som både robusta och flexibla. Det handlar om att samhällsfunktioner ska präglas av stabilitet, samtidigt som de kan förändras och anpassas vid tillfälliga och mer långvariga störningar och påfrestningar (MSB, 2018).

I den rapport som region Gävleborg tagit fram konstaterar man att återtagande av servicetjänster skulle riskera möjligheten att flexibelt allokera personal vid arbetsbrist och medföra risk för försämrad flexibilitet vad gäller utökad kapacitet (Gävleborg, 2022). Analysen visar också att de stordriftsfördelar som finns hos många upphandlade aktörer gör att de kan upprätthålla funktionalitet och störningsfrihet på ett bättre sätt än regionens egen organisation. Slutligen är upphandlingar också ett sätt att säkerställa tillgång till resurser och kompetens som inte finns internt i regionerna, och därmed bidra positivt till beredskapen (ibid.).

Att ha både robusta och flexibla system är dock inte enbart relevant för beredskapssyfte, även om det är under kriser som dessa funktioner sätts på prov. Flexibilitet och robusthet är även eftersträfvansvärda egenskaper i den dagliga driften. Att snabbt kunna anpassa sig när förutsättningar förändras och ändå fungera stabilt är A och O för att säkerställa tillförlitlighet och kvalitet i verksamheten. Oavsett om det handlar om sjukdom bland personal, tillfälliga leveransproblem eller nya rutiner behöver verksamheten kunna anpassa sig och hitta nya lösningar. Denna flexibilitet blir central för att säkerställa hygien och smittskydd även vid hög belastning och att patienter får rätt mat i tid.

Kvalitet och kompetens

Regioner har, av självklara skäl, höga krav på de tjänster och produkter som levereras inom den offentliga sektorn. Det gäller både kvalitetskrav på själva produkten eller tjänsten, men också dess påverkan. Exempelvis kan krav på hur offentligt finansierade tjänster påverkar klimat, miljö och hälsa bidra till att uppnå andra samhällsviktiga mål, såsom minskad miljö- och klimatpåverkan. Detta lyfts i enkäten som ett skäl att behålla eller ta tillbaka verksamhet i egen regi.

Samtidigt konstaterar region Gävleborgs genomlysning att leverantörer typiskt sätt har större incitament att investera i utveckling av innovativa lösningar (Gävleborg, 2022). Genom att samarbeta med leverantörer som är specialiserade på att erbjuda högkvalitativa råvaror och hållbara lösningar finns möjlighet att nå både bättre resultat och ett mer robust system.

Att låta de som är experter på städ och mat sköta det, så att exempelvis vårdpersonal kan fokusera på sin kärnverksamhet höjer också kvaliteten i vården överlag. Dels leder fler lokalvårdare inom vården till att vårdprofessionen kan möta fler patienter (Skåne Universitetssjukhus, 2013), dels innebär en mer kvalitativ och noggrann städning en minskad risk för infektioner (McDonald, 1998). Utredningar har också slagit fast att städtjänster "kräver viss utbildning som vårdpersonalen ofta inte besitter". Genom att ha personal med rätt utbildning kan man göra lokalvården mer effektiv och med högre kvalitet" (Tillman, 2013).

Expertisen inom dessa områden ligger ofta hos branschen snarare än hos regionerna själva.

Resultat och rekommendationer

Analysen har visat på starka fördelar med upphandling av servicetjänster vad gäller ekonomi, kvalitet och flexibilitet. Därtill har den visat på de organisatoriska omprioriteringarna som skulle krävas för att återta servicetjänster i egen regi. Genom att låta olika aktörer fokusera på deras specifika kompetens, oavsett om det är regionledning, städare och kockar eller vårdpersonal, kan man få mer robusta, kvalitativa och effektiva system.

Rapporten har dock också visat på att det finns varierande regionala förutsättningar för upphandling och återtagande som måste tas i beaktning. Det gäller inte minst hantering av stora geografiska avstånd, kompetens inom avtalshantering och storleken på den regionala marknaden. Samtliga av dessa aspekter kan påverka möjligheterna för valet av försörjningsstrategi av servicetjänster.

Samtidigt konstaterar analysen att det saknas en grundlig genomlysning av regionernas försörjningsstrategier när det gäller servicetjänster, trots att dessa upphandlingar uppgår till miljarder kronor i kontraktsvärde varje år i Sveriges regioner.

Bristen på strukturerade strategier och jämförbar statistik gör det svårt att på ett meningsfullt sätt utvärdera upphandlingens och återtagandets effekter. Resultatet blir beslut som fattas ad-hoc, med risk för att inte skapa någon djupare förståelse för organisationen som helhet avseende dess kompetens och behov. Det medför inte bara att enskilda beslut riskerar att bli kostsamma, utan också att stora summor offentliga medel används utan en fullständig förståelse för dess långsiktig påverkan på verksamhetens kvalitet, krisberedskap och kompetensförsörjning. Faktumet att dessa tjänster direkt påverkar patienter och medborgares välfärd gör frågan än mer betydande. Att råda bot på dessa brister är särskilt angeläget i en tid där offentlig sektor står inför stora utmaningar kopplade till demografi, kompetensbrist och ett alltmer oroligt säkerhetspolitiskt läge.

Det finns signaler att vissa regioner kommer starta upp ett arbete för att på ett mer systematiskt sätt utreda och jämföra servicetjänster i egen regi jämfört med upphandling. Det verkar finnas en vilja hos regionerna att stärka sitt beslutsunderlag för att optimera kostnadseffektivitet och kvalitet. Det är essentiellt, för att kunna möta framtidens krav krävs det en ny typ av långsiktig försörjningsstrategi där olika värden vägs samman. För att möjliggöra detta måste regionerna utgå från sin egen organisationskapacitet och behov i kombination med en strategisk genomgång och dialog med den privata sektorn.

Ett positivt exempel att lyfta är region Gävleborg som på ett systematiskt och noggrant sätt har utrett konsekvenserna av att återta verksamheter i egen regi. De har genomfört en konsekvensanalys på kort och lång sikt där de kollar på en rad faktorer, som påverkan på ledning och styrning, kompetensförsörjning, ekonomi och krisberedskap. Dess slutsatser pekar på att organisationen skulle förlora på ett återtagande och de styrkor som finns hos de upphandlade leverantörerna.

Genom att få en gemensam bild av för- och nackdelarna med outsourcing och backsourcing i förhållande till regionens unika förutsättningar kan man utarbeta en strategi som stärker regionen och den verksamhet som bedrivs inom ramen för den.

Rekommendationer framåt

Baserat på den genomförda analysen, som grundar sig på tidigare forskning, statistik och regionernas egna uppfattningar, syftar rapporten till att visa en väg framåt för att stärka regionernas verksamheter inom servicetjänsterna. Analysen tydliggör att Sveriges regioner står inför betydande strukturella utmaningar när det gäller organiseringen av servicetjänster. För att säkerställa att regionernas beslut är långsiktigt hållbara och bygger på ett gediget beslutsunderlag behövs därför både insatser på regional och nationell nivå.

Rekommendationerna handlar både om att öka kunskapen om servicetjänsternas betydelse för den offentliga verksamheten, och att skapa bättre verktyg för att utvärdera och följa upp dessa verksamheter i såväl upphandlade regi som i egen regi.

- Genomför en systematisk genomlysning och jämförelse av just din regions nuvarande servicetjänster i egen regi samt de upphandlade.

Genomlysningen bör ta hänsyn till:

- Den organisatoriska strukturen inom regionen
- Kompetensbehovet inom den interna strukturen och verksamheten i stort
- Ekonomiska kostnader, både investeringskostnader och driftskostnader
- Möjligheten till flexibilitet och robusthet inom systemet

Som en del av utredningen kan regionen med fördel föra en dialog med de aktörer som finns inom servicetjänsterna i regionen, för att ta del av deras perspektiv och lärdomar.

- Bygg upp regionala kompetenscenter.
 - Regioner som ligger geografiskt nära varandra eller som delar liknande utmaningar kan gå samman för att öka sin kompetens inom upphandling och analysförmåga.
 - Att samla gemensam expertis inom upphandling, avtalsuppföljning och kvalitetskontroll ökar möjligheten att skapa effektiva försörjningsstrategier och genomföra strategiska upphandlingar. Det kan vara särskilt värdefullt för mindre regioner som saknar egna resurser.
- Ta fram Nationella riktlinjer för konsekvensutredningar av driftsform.
 - Sveriges kommuner och regioner (SKR) har ett ansvar att stödja och bidra till att utveckla kommuner och regioners verksamhet. Som en del av detta bör de ta fram riktlinjer för hur regionerna ska genomföra konsekvensutredningar av driftsform för servicetjänster.
 - Riktlinjerna bör föreslå vilka aspekter som bör ingå i analysen samt tips på hur man som politiker och tjänsteman kan tänka kring analysen.

Referenser

Arbetsförmedlingen, *"Man måste brinna för att laga god mat"*, 2023-01-23, tillgänglig via:

<https://arbetsformedlingen.se/for-arbetssoekande/tips-inspiration-och-nyheter/artiklar/2023-01-23-man-maste-brinna-for-att-laga-god-mat>

Bel, G. & Fageda, X. (2009). "Factors explaining local privatization: A meta-regression analysis." Public Choice, 139(1–2), 105119. Tillgänglig via: <https://doi.org/10.1007/s11127-008-9381-z>

Jansson, Magnus & Carlström, Eric & Karlsson, David & Berlin, Johan. (2020). "Drivers of outsourcing and back sourcing in the public sector. From idealism to pragmatism." Financial Accountability & Management. 37. Tillgänglig via: <https://doi.org/10.1111/faam.12273>

Johansson-Berg, Tobias. (2008). "Municipal Contracting Out: Governance Choices, Misalignment and Performance in Swedish Local Government." Financial Accountability & Management. 24. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0408.2008.00452.x>

Livsmedelsverket, *"Måltider i vård, skola och omsorg"*, 2023-11-15, tillgänglig via

<https://www.livsmedelsverket.se/matvanor-halsa--miljo/maltider-i-var-d-skola-och-omsorg>

Livsmedelsverket, *"Fakta - Sjukhusens måltider"*, 2022-11-21, tillgänglig via

<https://www.livsmedelsverket.se/matvanor-halsa--miljo/maltider-i-var-d-skola-och-omsorg/fakta-om-offentliga-maltider/fakta-sjukhusens-maltider>

McDonald, L.C., M. Walker, L. Carson, M. Arduino, S.M. Agüero, P. Gomez, P. McNeil och W.R. Jarvis (1998). "Outbreak of Acinetobacter spp. bloodstream infections in a nursery associated with contaminated aerosols and air conditioners", The Pediatric Infectious Disease Journal, 17;8:716-722.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), "Ett resilient samhälle kan möta kriser- Men hur skapar vi samhällsresiliens i Sverige?", 2018. Tillgänglig via:

<https://www.msb.se/sv/publikationer/ett-resilient-samhalle-kan-mota-kriser--men-hur-skapar-vi-samhallsresiliens-i-sverige/>

Region Västmanland, *"Städning"*, 2024-10-29, tillgänglig via

<https://regionvastmanland.se/intranat/stod-och-service/stad-tvatt-och-var-dnara-service/stadning/>

Sirona (2022), "Utredning av Region Gävleborgs strategi kring sourcing avseende vissa verksamheter", Slutrapport, 2022-12-15

Skåne universitetssjukhus (2013). "Slutade städa själva – kan operera fler", ur Nyhetsbrev 1, 2013-02-18.

Statistiska Centralbyrån (SCB), "Regionens köp av verksamhet totalt, från privata utförare, som andel av nettokostnad exkl. kostnader för läkemedel inom förmånen (%).", 2024

Sveriges kommuner och regioner (SKR), *"Årsarbetare, antal regionanställda köks- o måltidsarbete. Avser både månadsavlönade och timavlönade."*, 2024. Tillgänglig via: [Kolada](#)

REFORM – SOCIETY

Sveriges kommuner och regioner (SKR), *"Årsarbetare, antal regionanställda städ tvätt renhållning. Avser både månadsavlönade och timavlönade"*, 2024. Tillgänglig via [Kolada](#)

Tillman, J. (2013). "Utredning inför införandet av ett Facility Management-koncept", Landstinget i Uppsala län (2013).

Upphandlingsmyndigheten, *"Kontrakterat värde efter år, sektor för köpare och upphandlingsslag"*, Publicerad 10 december 2024, tillgänglig via <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/statistik/>