

Finansdepartementet

fi.remissvar@regeringskansliet.se

fi.ofa.k.remisser@regeringskansliet.se

Huvudbetänkande Med tillit växer handlings- utrymmet (SOU 2018:47) och delbetänkande En lärande tillsyn (SOU 2018:48)

Upphandlingsmyndighetens uppdrag är att verka för rättssäkra, effektiva och hållbara upphandlingar till nytta för medborgarna och näringslivets utveckling. Upphandlingsmyndigheten ska också ge vägledning i statsstödsfrågor till kommuner och landsting. Myndigheten begränsar därför sitt yttrande till de delar som har anknytning till myndighetens uppdrag; särskilt avsnitt 3.3.3, 5.5.2 och 7.3.5 i huvudbetänkandet.

Upphandlingsmyndigheten anser att styrnings- och ledningsfrågor är viktiga för hur välfärdssektorn utvecklas. Upphandlingsmyndigheten ser därför positivt på utredningens uppdrag att bidra till en styrning, som inom de befintliga regelverken, tar tillvara medarbetarens kompetens, kunskap och engagemang. Upphandlingsmyndigheten är också positiv till utredningens mål att skapa så goda möten som möjligt mellan medarbetaren och medborgaren samt utredningens målbild att bidra till större kvalitet för medborgare och företag.

Upphandlingsmyndigheten anser att det är bra att utredningen gjort enkätundersökningar och intervjuer som ett underlag för analysen. Upphandlingsmyndigheten arbetar själv målgruppsanpassat. Synpunkterna i yttrandet ska inte ses som ett ifrågasättande av de behov, gällande upphandling, som olika målgrupper uttrycker i betänkandet. Däremot anser Upphandlingsmyndigheten att utredningen inte tagit om hand det som framkommit i dessa undersökningar och inte gjort en tillräcklig analys av bakomliggande orsaker.

Upphandlingsmyndigheten

Adress: Box 1194, SE-171 23 Solna | Besöksadress: Svetsarvägen 10, Solna

Telefon: 08-586 21 700 | E-post: info@uhmynd.se | upphandlingsmyndigheten.se

Allmänna synpunkter

Upphandlingsmyndigheten saknar en fördjupad analys av hur tillitsbaserad styrning påverkar upphandling och inköpsprocessen. Upphandlingsmyndigheten saknar särskilt en mer omfattande beskrivning av upphandlingsfunktionens roll och ställning i organisationen och relationen till externa aktörer för att medborgarna ska få god välfärd. Upphandlingsmyndigheten anser att det är viktigt att berörda myndigheter ser upphandling som en del i en försörjningsstrategi med målsättning att leverera välfärd till medborgaren.

I betänkandet kommer utredningen fram till slutsatsen att det är viktigt att upphandling betraktas som en del av verksamheten. Upphandlingsmyndigheten vill lyfta fram att utredningen har haft en god möjlighet att stärka upphandlingens roll genom att ta med upphandling som en integrerad del i sitt eget arbete. Upphandlingsmyndigheten anser att det är olyckligt att utredningen, trots att stora resurser lagts ner i utredningens arbete i övrigt, inte tagit tillvara på möjligheten att utreda de frågor som rör upphandling ordentligt. Eftersom leverantörsrelationer är en viktig del i styrning och utförande anser Upphandlingsmyndigheten att det är angeläget att de frågor som berörs i utredningen betraktas i ett helhetsperspektiv.

Upphandlingsmyndigheten anser att det är olämpligt att utredningen använt "Alingsås kommun och Bräcke diakoni" som ett lärande exempel. Förvaltningsrätten i Göteborg har den 29 juni 2018 (mål nr 7530-17) bedömt att avtalet som ligger till grund för samverkan utgör en otillåten direktupphandling. Otillåtna direktupphandlingar anses både av unionslagstiftaren och den svenska lagstiftaren vara en av de allvarligaste överträdelserna inom upphandlingsområdet. Upphandlingslagstiftningen syftar bland annat till att upprätthålla rättssäkerhet och att våra gemensamma skattemedel används på ett tillbörligt sätt. Domen är överklagad och frågan är därför inte slutligen avgjord. Men särskilt som huvudbetänkandet är avsett att användas som en handbok är det viktigt att de exempel som ges inte kan leda till att myndigheter riskerar att bryta mot upphandlingsregelverket eller annan lagstiftning. Upphandlingsmyndigheten är övertygad om att myndigheter kan bygga samarbeten med en tillitsbaserad styrning och samtidigt följa upphandlingslagstiftningen. Ett sådant exempel hade varit lämpligt och hade dessutom stärkt upphandlingens roll. Det hade även varit

motiverat att något av de lärande exemplen utgjort en upphandlingssituation eller en inköpsprocess inkluderande avtalsförvaltning.

3.3.3 Upphandling riskerar att skapa administrativa tidstjuvar och detaljreglering

Upphandlingsmyndigheten instämmer i utredningens slutsats att upphandling och relationen mellan offentliga beställare och privata utförare sätter viktiga ramar för en tillitsbaserad styrning och ledning. I betänkandet anføres bland annat att det i samtal med verksamma inom kommuner och landsting har framkommit att arbetet kring att administrera och kontrollera upphandlingar skapar administrativa tidstjuvar. Upphandlingsmyndigheten har förståelse för den upplevelsen men menar att en sådan upplevelse till stor del handlar om att inköps- och upphandlingsfrågor inte har en strategisk roll i organisationen. Det kan bland annat bero på en bristande förståelse för inköpsprocessen. Rätt organiserat skapar inköp värde, hjälper organisationen att lösa problem och att nå uppsatta mål. Det är också viktigt att förstå att ett avtal avseende till exempel drift av ett äldreboende innebär att den offentliga servicen till medborgaren överläts till annan. Det kräver vissa formalia. Upphandlingslagstiftningen är en procedurlagstiftning som ska säkerställa en öppen och likabehandlande anskaffningsprocess och av den anledningen samt av rättssäkerhetsskäl går det inte att förenkla allt för mycket. Men det finns goda möjligheter att inte detaljstyra. Exempelvis kan funktionskrav ställas i en upphandling. Leverantören ges då möjlighet att komma med nya lösningar och bidra med sin kunskap och kompetens. Upphandlingsmyndigheten vill framhålla att en inköpsprocess när det gäller komplexa tjänster (något som välfärdstjänster kan vara) tar tid och måste få ta tid och resurser i anspråk. Upphandlingsmyndigheten vill poängtera att det även tar tid och resurser i anspråk när en kommun exempelvis bygger ett nytt eget äldreboende som kommunen ska driva i egen regi.

5.5.2 Vad krävs?

Upphandling som en integrerad del av verksamheten

Upphandlingsmyndigheten instämmer i utredningens slutsats att upphandling bör ses som strategiska beslut och att det är viktigt att upphandling betraktas som en del av verksamheten och inte något som ligger vid sidan av verksamheten.

Upphandlingsmyndigheten instämmer även i slutsatserna att uppdelningen mellan upphandling och övrig verksamhet bör minska samt att det är viktigt att kommuner och landsting utvecklar sin beställarkompetens samt för en ökad dialog, både internt och externt, för att bidra till en mer strategisk syn på hur upphandlingar används.

Upphandlingsmyndigheten vill lyfta fram att hur en upphandling av välfärdstjänster utförs har en avgörande påverkan för hur tjänsten kommer att utföras. I sin tur är det avgörande för medborgaren som tar emot tjänsten. Det är därför nödvändigt att den upphandlande myndigheten hanterar upphandlingsfrågorna strategiskt genom att avsätta tillräckliga resurser och se till att det finns en god beställarkompetens. Förberedelsefasen inför en upphandling är avgörande. Arbetet med att analysera och formulera behoven samt ta fram en kravspecifikation kräver tid och resurser. Det förutsätter dessutom att en rad olika kompetenser hos myndigheten involveras. En väl fungerande avtalsuppföljning är en förutsättning för att säkerställa att avtalade kvalitetsmål hålls och offentliga medel används effektivt.

Upphandlingsmyndigheten vill framhålla att kommuner och landsting i samband med upphandling kan använda sig av den nationella upphandlingsstrategin som stöd för att göra upphandling till ett strategiskt verktyg.

7.3.5 En samlad organisation som stödjer det goda mötet


Upphandlingsmyndigheten vill understryka vikten av att det är helt nödvändigt att inköp och upphandling behandlas som en integrerad del av verksamheten. Detta gäller i synnerhet upphandling av välfärdstjänster. När en myndighet upphandlar en välfärdstjänst som erbjuds medborgaren blir upphandlingsprocessen central för hur tjänsten levereras till medborgaren.

Datum:
2018-10-29
Diarienummer:
UHM-2018-0249

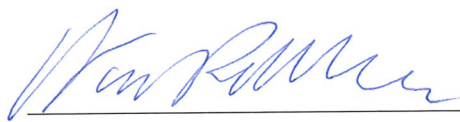
Upphandlingsmyndigheten ställer sig frågande till utredningens slutsatser att i högre utsträckning utnyttja möjligheterna att använda sig av avtalsförlängning och referenstagning för att säkerställa kvalitet. Slutsatserna kan bli helt missvisande. Om och hur referenser ska användas och hur avtalstider och förlängningar ska konstrueras är en bedömning som måste göras i varje enskilt fall.

Upphandlingsmyndigheten vill i stället återigen poängtera att upphandlande myndigheter måste hantera upphandlingsfrågorna strategiskt. Det innefattar att avsätta tillräckligt med resurser och se till att det finns en god beställarkompetens. Det är dessutom nödvändigt med väl genomförda förberedelser inför en upphandling samt en väl fungerande avtalsuppföljning.

Generaldirektör Inger Ek har beslutat i detta ärende. Jurist Nina Radojkovic har varit föredragande. I den slutliga handläggningen har också chefsjurist Anders Asplund deltagit.



Inger Ek



Nina Radojkovic