

## **Visions synpunkter på "På jakt efter den goda affären" (SOU 2011:73)**

Vision har beretts möjlighet att till TCO lämna synpunkter på Delbetänkande av upphandlingsutredningen (SOU 2011:73). Nedan lämnar Vision dels allmänna synpunkter på utredningen, dels synpunkter på kapitel 4 och kapitel 5. Vad avser kapitel 5 har Vision valt att främst beröra ett antal frågor som har stor betydelse för Visions medlemmar och lämna andra frågor, såsom de delar som rör Ruffert-domen och ILO 94, till TCO att besvara, då Vision delar TCO:s syn på dessa frågor.

### **1. Bakgrund**

Upphandlingsutredningens huvudsakliga uppgift är att utvärdera upphandlingsregelverket ur ett ekonomiskt och samhällspolitiskt perspektiv samt se över systemet för insamling av upphandlingsstatistik och vilka uppgifter som ska samlas in. Översynen görs parallellt med en motsvarande översyn inom EU. Det närmare syftet med utredningens uppdrag är att utreda om dagens regelverk i tillräcklig utsträckning möjliggör för upphandlande myndighet och enheter att göra goda affärer genom att tillvarata konkurrensen på marknaden och samtidigt använda sin köpkraft till att förbättra miljön, ta sociala och etiska hänsyn samt verka för ökade affärsmöjligheter för små och medelstora företag.

Det huvudsakliga syftet med delbetänkandet (SOU 2011:73) är att beskriva förutsättningarna för den offentliga upphandlingen samt vilka problem och frågeställningar som Upphandlingsutredningen bör prioritera i sitt fortsatta arbete. Slutbetänkande med förslag presenteras i juni 2012.

Utredningen görs i en tid då upphandlingsregelverket och dess tillämpning är föremål för växande kritik. Utredningen redovisar i betänkandet de många synpunkter som framkommit under arbetets gång. Regelverket upplevs som krångligt, stelbent och brister i tydlighet. Många myndigheter anses inte uppmärksamma upphandlingen på ett sätt som motsvarar dess betydelse. Enligt utredningen saknas offentlig sektor helhetssyn på anskaffning av varor och tjänster vilket leder till att varor och tjänster kan bli dyrare i ett längre perspektiv och att produkterna kan vara sämre ur ett miljöperspektiv. Dessutom följs upphandlade kontrakt sällan upp eller utvärderas. Vidare påstås i utredningen att kompetensen kring upphandling och inköp på vissa håll är allmänt sett låg och att upphandlingsfunktionen är lågprioriterad i organisationen.

Utredningens mål är att översynen ska bidra till att förenkla den offentliga upphandlingen. Tydligare och enklare regler samt en smidigare tillämpning förväntas öka effektiviteten i upphandlingen.

### **2. Allmänna synpunkter**

Upphandling av varor och tjänster är viktiga för Visions medlemmar i egenskap av arbetstagare, men också som medborgare. Upphandlingen omsluter stora värden, hundratals statliga och kommunala upphandlande myndigheter samt oräkneliga företag berörs. Upphandlingsutredningen visar att många myndigheter inte sätter sig in i vad det innebär att gå från egen produktion till köpare av varor och tjänster. Detta är enligt Vision mycket allvarligt. Det är därför mycket bra att denna utredning har kommit till stånd och att utredningen har tillämpat ett brett arbetssätt med hearingar och seminarier där aktörer inom området har fått komma till tals. Trots detta finns ett antal allmänna frågeställningar som Vision särskilt vill framhålla som viktiga för det fortsatta arbetet.

Delbetänkandet behandlar inte **kvalitetsaspekten** som bedömningsgrund i tillräcklig utsträckning. Detta är en avgörande faktor för att t ex upphandlad vård och omsorg ska bli så bra som möjligt. De olika upphandlade branscherna skiljer sig så mycket åt att det krävs specifika beskrivningar för respektive bransch. Vision menar därutöver att utredningens fokus på priset och lägsta möjliga kostnad leder till att den viktiga kvalitetsfrågan kommer i skymundan.

Delbetänkandet kommenterar inte de **samordningssvårigheter** som uppkommer när man har verksamheter i privat såväl som i offentlig regi. Det kan bli svårt att få ut de samordningsvinster när man inte kan överblicka samtlig verksamhet och dessutom arbetar med långa kontraktstider.

**Uppföljnings- och ansvarsfrågan** är inte tillräckligt belyst i delbetänkandet. Trots att det ytterst är politikerna som ansvarar för att följa upp att upphandlad verksamhet levererar den kvalitet som är överenskommen så finns det ett utrymme att distansera sig från ansvarstagandet när verksamheten ligger i privat regi. Att detta är en central fråga visar inte minst de senaste månadernas debatt om brister inom upphandlad äldreomsorg.

**Kvalitetsarbetet** måste ske i en **bredare kontext**. Det är inte bara den upphandlade verksamheten som behöver kvalitetsgranskas utan även den som bedrivs i offentlig regi. Det är egentligen först när vi har kloka kriterier (planering/uppföljning/utvärdering) av den offentligt drivna verksamhet som upphandlaren kan ställa adekvata krav på den upphandlade verksamheten.

Vision saknar resonemang om **förekomsten av stordriftsfördelar** både vad gäller den privata och offentligt drivna verksamheten. Det är naturligt att denna typ av problematiseringar faller in under diskussionen om vad som är den goda affären för alla berörda parter. I linje med detta skulle utredningen också ta med aspekter om monopol och oligopol inom den privata verksamheten såväl inom den verksamhet som bedrivs i egen regi. Med detta menas hur stora företag som dominerar en bransch hämmar den fria konkurrensen och försvårar för de upphandlande enheterna att göra goda affärer.

### **3. Synpunkter på Kap. 4 Den offentliga upphandlingens samhällsekonomiska effektivitet**

Upphandlingsutredningens uppdrag är att utvärdera upphandlingsregelverket ur ett ekonomiskt och samhällspolitiskt perspektiv. I kapitel 4 behandlas det samhällsekonomiska perspektivet. Området är omfattande och Vision berör endast de frågeställningar som har bäring för Visions medlemmar.

Utredningen konstaterar inledningsvis att det saknas en systematiskt organiserad statistik och tillförlitlig upphandlingsstatistik. Detta är enligt Visions bedömning orimligt med tanke på att uppskattningar om upphandlingarnas totala värde pekar på 480 och 580 miljarder kronor om året. Självklart ska nyttan av statistiken vägas mot det arbete och de resurser som krävs för att samla in statistiken och hantera denna. Vision delar dock utredningens bedömning att flertalet intressenter på området har nytta av en förbättrad statistik. Den är nödvändig för att på nationell och lokal nivå kunna utvärdera de politiska mål som den offentliga upphandlingen ska bidra till. En förbättrad statistik är också nödvändig för att en upphandlande myndighet ska kunna följa upp sina kontrakt.

Upphandlingsutredningens tolkning av begreppet "den goda affären" handlar om att tillgodose verksamheternas behov av varor och tjänster. Utredningen lägger stor vikt vid varornas och tjänsternas kvalitativa egenskaper. I utredningens utåtriktade arbete har synpunkter på betydelsen av kvalitet i upphandling framförts. Många upphandlare som utredningen har varit i kontakt med menar att det ofta innebär vissa svårigheter att definiera kvalitet i samband med upphandling av varor, men framför allt tjänster inte minst mjuka tjänster. Från företagarkåll har påtalats att priset

spelar en alltför avgörande roll i de allra flesta upphandlingar och att den ensidiga prisfokuseringen är negativ för de upphandlade varornas och tjänsternas kvalitet.

Det är de upphandlande myndigheternas ansvar att avgöra vad som är önskvärd kvalitet i samband med en upphandling. Utredningen anser att det finns anledning att överväga hur det statliga upphandlingsstödet kan bidra till att underlätta de upphandlande myndigheternas arbete med att ställa och utvärdera olika kvalitetskrav. Utredningen anser att viss vägledning redan finns, men det är möjligt att den kan behöva utvecklas.

Vision instämmer i utredningens bedömning i att upphandlande myndigheter behöver ha stöd i att ställa och utvärdera olika kvalitetskrav framför allt inom vård och omsorgsområdet samt sociala tjänster. Utredningen lyfter även fram upphandlarnas svårigheter att definiera och upphandla kvalitet när det gäller mjuka tjänster. Den senaste tidens debatt om äldreomsorgen visar med all tydlighet att det behövs mer kraftfulla och styrande åtgärder samt mer resurser för att säkra kvaliteten inom vården och omsorgen. I Visions rapport "En värdig äldreomsorg" (nov 2011) som bygger på svaren från 500 chefer inom privat och offentlig äldreomsorg framgår att cheferna i äldreomsorgen behöver stöd i sitt kvalitetsarbete. Mer än varannan anser att det uppföljningsarbete som kommunerna genomför är otillräckligt. Vision menar att arbete med och krav på kvalitet i äldreomsorgen måste vara närvarande redan från början hos en vårdgivare, oavsett om den är privat eller kommunal. Det krävs ett ökat lokalt arbete med uppföljning och kvalitetssäkring och den diskussionen behöver nu föras i alla kommuner och bland alla privata utförare.

Ytterligare en åtgärd skulle kunna bestå i en nationell kvalitetsackreditering av de tjänster som upphandlas inom vården och omsorgen. Inspiration kan hämtas från länder som arbetat med certifiering och ackreditering av vårdkvalitet under lång tid, exempelvis Danmark. En nationell kvalitetsackreditering har inte utretts i Sverige, men Visions uppfattning är att frågan är intressant. En certifiering eller ackreditering kan innebära att alla verksamheter inom vården och omsorgen ska kunna garantera att de håller en hög kvalitet och har system för kvalitetsarbete – oavsett om de är privata eller offentliga. Verksamheterna ska sedan utvärderas mot gemensamma kvalitetsstandarder. Håller de inte måttet är de inte kvalificerade att ingå i upphandling och ska därmed inte få bedriva verksamhet med offentliga medel.

Därtill kan även läggas att för att bibehålla en god kvalitet, och därmed konkurrenskraft såväl nationellt som internationellt, behövs även utrymme finnas inom verksamheterna till innovationsutveckling. Det gäller såväl metodutveckling av tjänster som produktionsutveckling av varor. Detta behöver tas hänsyn till vid upphandlingen och gärna uppmuntras till så FoU även får ett utrymme inom upphandlade verksamheter. Det anser Vision även är avgörande för att upphandlad verksamhet ska utgöra attraktiva arbetsplatser för unga akademiker som vill utveckla sin kompetens ytterligare. En förutsättning för innovativa arbetsplatser är även en god fungerande arbetsmiljö med kunskaper och färdigheter om hur man tar tillvara sambanden om personalens inflytande och delaktighet i den dagliga verksamhetens utveckling.

Ett professionellt upphandlingsarbete är A och O för att upphandlingarna ska kunna bli "Den goda affären". Medarbetarnas kompetens är nyckeln i detta sammanhang. Utredningen har i sitt utåtriktade arbete mött frågeställningar som rör medarbetarnas kompetens. Många företag pekar på att tjänstemännen har bristande kunskaper hur upphandlingar och förfrågningsunderlag ska utformas, hur marknaden för produkter ser ut etc. Detta är enligt Visions uppfattning mycket allvarligt. Det är arbetsgivarnas ansvar att se till att medarbetarna har den kompetens och erfarenhet som krävs för att upphandlingar ska bli den "goda affären" för medborgarna och skattebetalarna. Utredningen konstaterar i betänkandet att upphandlingsfunktionerna generellt sett har låg prioritet i respektive organisation och bidragit till att upphandlaryrket har fått en relativt låg status. Synen på

yrket har påverkats av att offentlig upphandling både internt och externt ofta betraktas som både byråkratiskt och besvärligt. Det har i sin tur, enligt utredningen, bidragit till svårigheter att rekrytera upphandlare.

Vision delar utredningens bedömning att det är en stor utmaning för offentlig sektor att attrahera kompetent personal till olika upphandlingsfunktioner. Vision understryker dock att det är arbetsgivarens ansvar att se till att de upphandlare som idag arbetar i verksamheten får det stöd och den kompetensutveckling som krävs för att göra ett bra arbete. Arbetsgivaren måste ta ett samlat grepp om upphandlingens position och betydelse i organisationerna samt ta behovet av uppföljning och utvärdering på största allvar. Framför allt mot bakgrund av att en del av den upphandlade verksamheten handlar om verkställighet av myndighetsbeslut och kräver en mycket tydligare uppföljning eftersom det finns ett tillsynsansvar.

Utredningen har att närmare utreda förutsättningarna för ett valfrihetsförfarande i LOU. Vision ser fram emot denna belysning. Hur kommer ett sådant förfarande att förhålla sig till LOV? Varför inte utveckla LOV istället för att ha två lagstiftningar?

#### **4. Synpunkter på Kap. 5 Offentlig upphandling som samhällspolitiskt styrmedel**

Ett av upphandlingsutredningens uppdrag har varit att kartlägga och analysera erfarenheterna av olika åtgärder som syftar till att verka för att samhällspolitiska mål nås. Ett av de prioriterade målen har varit sociala och etiska hänsyn vid offentlig upphandling. Detta är och har längre varit en viktig fråga för Vision. Det är positivt att denna fråga nu utreds.

Som en del av delbetänkandets femte kapitel beskrivs lagstiftning som avser sociala hänsyn vid offentlig upphandling. Här anges utöver LOU och LUFs bestämmelser samt EU-rättslig lagstiftning att det även finns andra arbetsrättsliga bestämmelser om samverksansförhandlingar och fackligt veto som kan komma att aktualiseras vid offentliga upphandlingar. Vision vill här belysa att de arbetsrättsliga reglerna i medbestämmandelagen ofta är centrala vid ett upphandlingsförfarande, liksom de arbetsmiljörättsliga kraven på exempelvis riskbedömningar och åtgärdskrav som är en del av det systematiska arbetsmiljöarbetet som har direkt påverkan på verksamheten.

Att den offentliga sektorn i allt högre grad köper in tjänster som man tidigare utfört i egen regi innebär att löner och arbetsvillkor allt oftare bestäms utanför de reglerverk som annars är tillämpliga i form av kollektivavtalen. Offentlig upphandling är därför ett område där det blir allt viktigare att få ett fackligt inflytande och att rätten till medbestämmande tillvaratas och respekteras.

Arbetsgivare ska enligt lag förhandla med fackliga organisationer inför beslut om viktigare förändring av arbets- eller anställningsförhållanden för medlemmarna (11 § MBL) för att arbetstagarna ska få inflytande över de beslut som fattas. Förändringar i verksamheten ska även föregås av riskbedömningar enligt arbetsmiljölagen för att risker för hälsa och säkerhet snarast ska åtgärdas och därmed minimera sjukskrivningar och arbetsskador. Visions uppfattning är att upphandling ofta innebär sådana förändringar, oavsett om det är en tjänst eller vara som ska upphandlas. Upphandlingsförfarandet innehåller flera olika skeendena då förhandlingskyldighet enligt 11 § MBL föreligger, såsom inför ett beslut om att överhuvudtaget genomföra en upphandling, när förfrågningsunderlaget ska fastställas, när inkomna anbud ska gallras och utvärderas samt inför tilldelningsbeslutet.

Vidare kan reglerna om fackligt veto enligt 38 § MBL komma att bli aktuella. Så är fallet i situationer där arbetsgivare vill anlita en entreprenör eller ett bemanningsföretag för att utföra ett arbete. Fackförbundet har i det läget rätt att lägga veto mot ett sådant förslag om den tilltänkta entreprenören gör sig skyldig till lagbrott, t ex skattebrott.

Av delbetänkandet framgår att upphandlingsutredningen genom sitt utåtriktade arbete fått kännedom om att det finns omfattande behov av upphandlingsstödjande åtgärder framför allt på det sociala/etiska området men även i viss mån på miljöområdet. Det har också framgått att önskemål finns om ett sammanhållet stöd eftersom det ofta är svårt för den enskilde upphandlaren att kombinera olika upphandlingsverktyg och vägledningar.

Vision ställer sig mycket positiv till detta. Visions erfarenheter av offentlig upphandling är att arbetsgivarna ofta är positiva till att ställa sociala krav vid upphandlingen, men att det råder en stor osäkerhet kring i vilken mån detta är tillåtet, och att detta har en avhållande effekt. Genom en sammanhållet vägledning kan denna osäkerhet antas minska och verka positivt för förbundets medlemmar som på olika sätt påverkas av kommunernas och landstingens upphandlingar av verksamhet.

Vision instämmer i de förslag som LO och TCO redan framfört till utredningen avseende information kring när reglerna om verksamhetsövergång kan vara tillämpliga samt kraven på efterlevnad av ILO:s kärnkonventioner. Vision vill särskilt framhålla frågan om möjligheterna att ställa krav på meddelarskydd i offentliga kontrakt. För Vision är det en mycket central fråga att rätten till meddelarfrihet och meddelarskydd även efter en upphandling, då skälen och behovet är desamma efter en upphandling även om verksamheten då ska bedrivas i privat regi istället för kommunal regi. Vision vill därför framhålla vikten av att denna fråga behandlas i slutbetänkandet, inom ramen för de upphandlingsstödjande åtgärder som utredningen överväger att föreslå.

I övrigt vill Vision framhålla att det är viktigt att de upphandlingsstödjande åtgärder som upphandlingsutredningen avser att utforma är klara och tydliga, för att möjliggöra att sociala och etiska krav, såsom krav på kollektivavtal, ställs vid offentliga upphandlingar i högre grad än vad som görs idag.

Stockholm den 17 januari 2012

Annika Strandhäll  
Förbundsordförande