

Yttrande över Betänkande Goda affärer – en strategi för hållbar offentlig upphandling (SOU 2013:12)

Famna har inbjudits att yttra sig över rubricerad utredning, och lämnar därför följande synpunkter och kommentarer.

Sammanfattande kommentarer

Famna delar i huvudsak de förslag som presenteras i utredningen. Famna är också positivt inställd till det utredningsarbete som legat till grund för betänkandet och ser att civilsamhällets verklighet, behov och svårigheter återges i flera avsnitt.

Famna vill uppmärksamma det faktum att tillväxten av idéburen vård och social omsorg hämmas av befintlig lagstiftning. Detta får i sin tur önskade konsekvenser för valfriheten och strävanden efter en mångfald utförare inom vård och omsorg.

Ur ett EU-perspektiv är Famnas medlemsorganisationer, verksamma inom vård och omsorg som idéburna icke-vinstdrivande aktörer, ett centralt verktyg för att förverkliga EU-2020-strategin vars syfte är att stärka tillväxten, sysselsättningen, konkurrenskraften och samtidigt skapa ett samhälle som är öppet för alla.

2011 presenterade EU-kommissionen förslag till nya upphandlingsdirektiv som förhandlades under 2012 och kommer att antas i september 2013 – direktiv vars intention är att förenkla för idéburna organisationer, eller sociala företag som är den benämning av sektorn som används inom EU. Exempel på förändringar i regelverket är att uppdelningen mellan A- och B-tjänster försvinner och att det för sociala tjänster, hälso- och sjukvårdstjänster samt utbildningstjänster föreslås ett särskilt system med ett högre tröskelvärde på 750 000 euro. De grundläggande principerna om öppenhet och likabehandling ska respekteras men i övrigt får medlemsstaterna stor frihet att själva organisera hur upphandlingar över detta tröskelvärde ska genomföras. Detta betyder att det kommer att finnas ett stort utrymme för Sverige att

införa regler som jämnar ut konkurrensförhållandena, såsom mer miljömässiga och sociala hänsyn vid offentlig upphandling och möjligheten att tilldela kontrakt till idéburen sektor. Insatser av detta slag öppnar för idéburna organisationer att etablera sig och/eller växa inom utbildning, vård och social omsorg.

Famna anser att dessa nya EU-direktiv ska beaktas och avspeglas i svensk lagstiftning för att främja en mångfald av utförare av välfärdstjänster.

Famnas medlemsorganisationer har vissa särskilda förutsättningar att förhålla sig till för att kunna bedriva verksamhet – och för att kunna växa. Helt avgörande är kommunernas respekt för att det finns samhällsuppdrag som inte kan låta sig konkurransutsättas på den vård- och omsorgsmarknad vi har idag. Viktigt är också att det råder konkurrensneutralitet och att prisdumpning och kortsiktiga spelregler aktivt motarbetas. Famna upplever dock att de två senare, prisdumpning och kortsiktiga spelregler, idag är mer regel än undantag i flera kommuner när det gäller upphandling av vård och omsorg. Detta försvårar i hög grad för Famnas medlemmar att konkurrera med kvalitativa alternativ.

Idag finns stora förväntningar på civilsamhället som en trovärdig, långsiktig och professionell leverantör av välfärdstjänster. Famnas medlemmar står redo – under förutsättning att villkoren för tillväxt och möjlighet till konkurrens jämnas ut i förhållande till finansiellt starka riskkapitalbolag. Famnas medlemmar kan konkurrera med kvalitet, mervärden och sociala hänsyn i upphandlingsförfaranden. När brukaren själv får välja väljer de ofta idéburen vård- och omsorg varför valfrihetsreformer möjliggör etablering och tillväxt för idéburna aktörer. Val inom LOU ser Famna därför som ett positivt alternativ till dagens rangordning. Likaså främjar dialog, kategoristöd, reserverade kontrakt, innovationsupphandling och höjda beloppsgränser för direktupphandling den idéburna sektorn. Famna välkomnar kriterieverksamheten för sociala hänsyn och anser att politiken ska använda sin rättighet att styra – mot en mångfald av utförare. Och, inte minst, Famnas medlemmar har goda relationer till brukargrupperna och god kunskap om deras behov, önskemål och förväntningar, en kundkännedom som bör beaktas vid en god affär.

Famna föreslår att regeringen tillsätter en utredning med uppgift att lämna förslag till en samlad politik för tillväxt och utveckling av idéburen vård och social omsorg. Utredningen ska ske i samverkan mer berörda intressenter och med beaktande av förslag från andra relevanta utredningar och rapporter.

Kommentarer till utvalda kapitel och stycken i utredningen

2 Målet för den offentliga upphandlingen och utredningens arbete

2.3 Den goda affären – målet med den svenska offentliga upphandlingen

Famna välkomnar att utredningen lagt stort fokus vid medborgar-/brukarperspektivet och betonat vikten av miljöhänsyn och sociala hänsyn – den goda affären inom vård och omsorg sker ju nämligen mellan tre parter: köparen, säljaren och brukaren.

Famna delar uppfattningen att omfattande informationsinsatser om miljöhänsyn, sociala hänsyn och att upphandla idéburet kommer att krävas för beställare, leverantörer och politiker. Det finns ett förslag från ett par remissinstanser att regeringen bör avsätta 20Mkr årligen under en treårsperiod för informationsinsatserna, något Famna stödjer. Famna har ingen synpunkt på var informationsinsatserna ska ligga mer än att det kan vara värdefullt att samordna dem med det planerade upphandlingsstödet.

3 Strategisk upphandling för ökad kvalitet och effektivitet

3.3.2 Nationell styrning och ledarskap

Famna välkomnar utredningens förslag att en nationell handlingsplan för offentlig upphandling upprättas.

3.4.1 Hur man upphandlar kvalitet?

Utifrån Famnas erfarenheter av kopplingen mellan upphandlingar och leverantörers arbete med att utveckla kvaliteten av de levererade tjänsterna vill vi lyfta fram följande centrala frågor:

Upphandlingar bör säkerställa att alla aktörer uppfyller grundläggande krav på t.ex. kompetens, kapacitet, anställningsvillkor, ekonomisk transparens mm. Många s.k. kvalitetsupphandlingar nöjer sig med att ställa krav på denna grundläggande nivå vilket leder till att alla anbudsgivare når samma nivå och att det inte är kvaliteten utan priset som blir utslagsgivande. En möjlig lösning vore att höja kraven på den levererade tjänsten vilket dock i sin tur riskerar att leda till en detaljstyrning och att man tappar vinsten av att en mångfald av aktörer kan skapa en dynamik för utveckling och innovation genom att just göra annorlunda.

Famna anser därför att ett utvecklingsperspektiv behöver lyftas in i upphandlingar, där anbudsgivaren får möjligheten att beskriva hur man tänker utveckla verksamheten under avtalstiden och hur man vill bidra till ömsesidigt lärande och en gemensam utveckling av vården och omsorgen. Avtal med långa löptider utan utvecklingsperspektiv eller avtal med korta löptider och förbestämda krav riskerar att minska innovationsförmågan och bromsar utvecklingen. Utredningens exempel om upphandlingen av kollektivtrafik i Västra Götaland är ett bra exempel om hur man kan ställa krav på utveckling och objektivt utvärdera den. Vi ser att det borde finnas möjligheter att tillämpa denna även inom andra områden, t.ex. vård och omsorg.

Från erfarenheterna med systematisk kvalitetsutveckling vet man sedan länge att en av de viktigaste faktorerna för bra kvalitet av en tjänst eller produkt till rimlig pris är långsiktiga och förtroendefulla relationer mellan beställare och leverantörer^[1]. Utmaningen blir här att skapa långsiktiga relationer, där beställare och utförare kan utvecklas tillsammans för att öka värdet av den levererade tjänsten, samtidigt som man behöver skapa mekanismer för att bryta samarbetet för att få in nya aktörer som kan utveckla nya tjänster.

3.5.6 Slutsatser och förslag

Vid upphandling inom LOU anser Famna att man bör prioritera kvalitetsupphandlingar med kvalitetsnivåer som säkerställer en grundläggande kvalitet hos alla aktörer och ett krav att beskriva hur man vill utveckla verksamheten under avtalsperioden. Upphandlingar till fast pris, där prisdumpning inte kan ske, gynnar idéburna aktörer.

Famna anser att politiken bör styra mot upphandling som främjar mångfald och motverkar prisdumpning.

I syfte att skapa en lärandeprocess, vilken med fördel kan vara placerad inom ramen för upphandlingsstödet, föreslår Famna att det kring varje upphandling skapas lärandeseminarier dit alla potentiella utförare bjuds in. Ett sådant arbete främjar både kvalitet och förutsättningar för långsiktiga avtal.

^[1] t.ex. Deming, E. 1983. Out of the crisis. The MIT Press (August 11, 2000) 509p.

4 Prioriterade lagstiftningsåtgärder

4.2 Dialog och förhandling mellan upphandlade myndigheter/enheter och företag

Famna instämmer i utredningens bedömning att en ökad användning av dialog i offentliga upphandlingar stärker förutsättningarna att åstadkomma goda affärer. Men, som utredningen gör klart, krävs det utbildning för offentlig sektor inom upphandlingsstödet för att skapa en rättssäker och kvalitativ dialogprocess med brukarnas bästa i fokus.

4.3 Beloppsgränserna för direktupphandling

Famna välkomnar utredningens förslag att höja beloppsgränsen för direktupphandling till 600 000kr, med ett dokumentationskrav på belopp högre än 100 000kr. Detta är ett förslag som kan leda till en stabilare utveckling för små och medelstora aktörer och som gynnar verksamheter med en tydlig profil, till vilka majoriteten av Famnas medlemmar hör.

4.5 Ökade möjligheter att beakta enskildas behov och val inom ramavtal där samtliga villkor är fastställda

Famna välkomnar valfrihet inom LOU som ett alternativ till rangordningen – en medelväg mellan dagens LOU och LOV. I LOV, en reform som enligt Famnas medlemmar är att föredra framför LOU då den främjar långsiktighet och ger den enskilde en möjlighet att välja utifrån behov. Organisationer/utförare får också inom LOV-systemet utrymme att arbeta med innovativa metoder och modeller.

Men, hur ser den enskildes förutsättningar och motivation att välja ut? Hur väljer en person med psykiska funktionsnedsättningar den bästa vården? Hur väljer en demenssjuk patient?

Famna anser att en översyn av valsituationen bör ske och en sådan översyn kan göras inom ramen för, eller i samband med, LOV-utredningen.

Valfrihetslagstiftningen ska ge vägledning och underlätta för medborgarna att göra sina val och för det krävs nya digitala tjänster och verktyg, något som bör inkluderas i en översyn. Likaså bör utredas om ombud/vägledare kan bidra och vara ett stöd för individen i valsituationen. T ex äldreombud, personligt ombud, konsumentvägledare m fl.”

6 Några centrala aspekter på social och miljömässigt ansvarsfull upphandling

6.2.1 Den offentliga sektorns anskaffning av varor och tjänster har under lång tid använts för att uppnå mål inom det sociala området

Famna delar utredningens ståndpunkt att upphandlingsfrågor är alldeles för viktiga för att lämnas till enskilda tjänstemän. Famna anser att upphandlingsfrågorna är ett politiskt verktyg för samhällsförändring och att detta perspektiv bör inkluderas i målformuleringen för upphandlingsstödet.

6.2.1 Viktigt att få med organisationer inom frivilligsfären och s k non-profit-företag

Famna välkomnar utredningens skrivelse att det är viktigt att få med idéburna organisationer. Ökat deltagande från idéburen sektor innebär ökad mångfald och fler innovativa lösningar.

6.4 Ett samhällsekonomiskt perspektiv på miljömässig och socialt hållbar offentlig upphandling

För Famnas medlemmar är verksamhetsidén att styra mot sociala mål – inte affärsmässiga mål. Överskott i organisationerna återinvesteras genom att återförs till verksamheterna och möjliggöra tillväxt och utveckling.

Argumenten att sociala hänsyn bara kostar måste motbevisas med argument som styrker de samhällsekonomiska vinster som görs på lång sikt, bortom innevarande budgetår. Det finns ett par metoder redan idag för att mäta de samhällsekonomiska vinsterna, så som socioekonomiska bokslut och SROI – Social Return On Investment.

Famna efterfrågar investeringar för metodutveckling och kompetensförsörjning inom detta område. **Famna anser** att regeringen bör skjuta till medel för dessa investeringar.

Kap 7 En innovationsfrämjande, effektiv och miljöanpassad upphandling

7.4 Offentlig upphandling ur ett livscykelperspektiv – ett sätt att både minska kostnaderna och främja miljön

Innovation inom vård och omsorg måste ske i samarbete med brukarna.

Famna ser stor utvecklingspotential för sina medlemmar utifrån livscykelperspektivet och inom innovationsupphandling.

Famna stödjer, vilket nämnts tidigare, förslaget från ett par remissinstanser att regeringen bör avsätta 20Mkr årligen under en treårsperiod för informationsinsatser och anser att informations-spridning om livscykelperspektivet och innovationsupphandling bör ingå i dessa.

Kap 8 Socialt ansvarsfull offentlig upphandling

8.2.2 En ny kriterieverksamhet avseende sociala krav

Famna välkomnar utredningens förslag om kriterieverksamhet för sociala hänsyn och deltar gärna i utveckling och genomförande av denna. En förutsättning för att de sociala hänsynen ska fungera är att man inom ramen för kriterieverksamheten prövar olika tänkbara modeller. Vidare bör den internationella utblick som gjorts i och med utredningens arbete fortsätta inom ramen för kriterieverksamheten.

8.3 Civila samhället – en viktig resurs

I utredningen tydliggörs civilsamhällets betydelse som röst och utförare vilket är glädjande. Men för att civilsamhället ska ha möjlighet att ta plats och växa måste politiker, vilja och våga, tänka nytt.

Famna föreslår att regeringen tillsätter en utredning med uppgift att lämna förslag till en samlad politik för tillväxt och utveckling av idéburen vård och social omsorg. Utredningen ska ske i samverkan mer berörda intressenter och med beaktande av förslag från andra relevanta utredningar och rapporter.

Undersökningar Famna gjort bland sina medlemsorganisationer visar att det finns både drivkraft och goda idéer – men tillväxten försvåras p g a regelverk och finansieringsfrågor. För att stimulera civilsamhällets möjligheter på vård- och omsorgsmarknaden anser Famna att politiken bör få möjlighet att styra så att lokala och regionala kontrakt kan tilldelas sektorn direkt.

8.3.1 Civila samhället – en viktig resurs

I utredningen saknar Famna ett resonemang om den nationella överenskommelse som upprättats mellan regeringen, SKL och den idéburna sektorn inom det sociala området. Vi saknar även en beskrivning av brukarorganisationerna.

8.3.2 Upphandling eller bidrag

Det som kännetecknar den idéburna sektorn är att verksamheter startas utifrån behov hos medborgarna – inte utifrån en affärsidé. Denna drivkraft, att se behov och möta behoven, är en viktig komponent i samhällsbygget och får inte försvinna i en kommersialisering.

Famna anser att det finns samhällsuppdrag som inte låter sig konkurrensutsättas och att politiken på lokal, regional och nationell nivå har en rättighet, möjlighet och skyldighet att styra mot önskvärda mål, som exempelvis mångfald av utförare inom vård och omsorg.

Famna vill understryka att det krävs *långsiktiga spelregler* för att den idéburna sektorn ska kunna fortsätta möta medborgarnas behov, i kombination med olika former av avtal, kontrakt, partnerskap, samarbeten och bidragsformer.

8.3.3 I vilken mån påverkas bidragsgivningen av EU:s statsstödsregler?

Famna välkomnar förslaget att upphandlingsstödet får i uppdrag att se över hur bidragsgivningen påverkas av EU:s statsstödsregler.

8.3.4 Kategoristöd för den sociala ekonomin

Famna välkomnar den vägledning för kategoristödet som utredningen föreslår.

8.4 Reserverade kontrakt till arbetsintegrerande sociala företag

Famna välkomnar förslaget med reserverade kontrakt för arbetsintegrerade sociala företag men menar att förslaget bör utvidgas till att även gälla social medicinska funktionshinder, exempelvis missbruk, kriminalitet ibland kombinerat med neuropsykiatriska funktionshinder så som ADHD, Asperger mm.

9 Små och medelstora företags deltagande i offentliga upphandlingar

Famna välkomnar utredningens förslag med insatser för små och medelstora företag.

Famna vill uppmärksamma utredningen på det faktum att idéburna organisationer ofta startar nya företag *inom* befintlig verksamhet – men utesluts då från utvecklingsstöd eller nyföretagarstöd eftersom det stödet endast går till mindre organisationer. Sektorn, som redan saknar riskkapital, hämmas ytterligare i sin tillväxt av att inte få tillgång till utvecklingsmedel. Famna vill framhålla vikten av att detta ses över i syfte att säkerställa brukarens rätt att välja vård och omsorg och den idéburna sektorns möjlighet till tillväxt och konkurrenskraft.

9.4.3 Intresseorganisationen Företagarna visar att deltagandet av små företag ligger kvar på samma nivå som tidigare år

Famna saknar i detta avsnitt en diskussion om hur det ser ut för de idéburna aktörerna.

9.6.1 Uppdelning av kontrakt i delkontrakt – en nyhet

Famna välkomnar möjligheten i direktivet att lämna anbud på delkontrakt, något som främjar mindre företag.

10 En nationell upphandlingsstatistik

Famna vill understryka vikten av att de idéburna aktörerna inom vård och omsorg identifieras i den nationella upphandlingsstatistiken.

Idag är det ett tillväxthinder för idéburna utförare att det inte går att plocka fram tillförlitlig data över sektorn för uppföljning, utvärdering och forskning. Famna är väl medveten om att det finns svårigheter med att ta fram statistik som avgränsar de idéburna utförarna från övriga, men det är ingen omöjlighet och resurser bör avsättas till detta. Även i ett internationellt perspektiv är det viktigt att kunna se och jämföra idéburen verksamhet i förhållande till annan privat verksamhet.

För Famna



Lars Pettersson

Generalsekreterare