

Ert datum:
2021-01-08

Datum:
2021-04-12

Er ref:
Fi2020/03418

Diarienummer:
UHM-2021-0002

Socialdepartementet
fi.remissvar@regeringskansliet.se
Kopia
fi.ea.e3@regeringskansliet.se och
mats.e.johansson@regeringskansliet.se

En gemensam angelägenhet (SOU 2020:46)

Upphandlingsmyndigheten har getts möjlighet att lämna ett yttrande över Jämlikhetskommissionens betänkande *En gemensam angelägenhet* (SOU 2020:46).

Upphandlingsmyndighetens uppdrag är att verka för rättssäkra, effektiva och hållbara upphandlingar till nytta för medborgarna och näringslivets utveckling. Vi ger dessutom vägledning i statsstödsfrågor till kommuner och regioner.

Yttrandet avgränsas utifrån Upphandlingsmyndighetens uppdrag och fokuserar på de delar som berör upphandling och statsstöd.

1. Inledning

Jämlikhetskommissionens har haft ett brett uppdrag som berör ett stort antal politik- och rättsområden. Detta reflekteras i innehållet i detta betänkande, som innehåller en mycket stor mängd överväganden, förslag och rekommendationer inom vitt skilda områden. Det är även uppenbart att kommissionens uppdrag har överlappat en lång rad andra pågående eller nyligen avslutade utredningar.

Som en följd av det breda uppdraget är många av förslagen och rekommendationerna allmänt hållna, och behöver sannolikt konkretiseras genom ytterligare analys- och utredningsåtgärder om de ska leda till lagstiftning eller andra typer av beslut. Kommissionen rekommenderar eller föreslår att sammanlagt cirka 40 nya utredningar tillsätts och att en rad pågående utredningar ges olika tilläggsuppdrag. Betänkandet innehåller utöver detta en mängd förslag med innebörd att olika förhållanden bör analyseras, undersökas, utvärderas, eller ses över – ofta genom uppdrag till olika

Ert datum:
2021-01-08

Datum:
2021-04-12

Er ref:
Fi2020/03418

Diarienummer:
UHM-2021-0002

statliga myndigheter. Upphandlingsmyndigheten konstaterar att även därutöver kräver ett mycket stort antal av kommissionens övriga förslag och rekommendationer sannolikt ytterligare beredningsunderlag för det fall att regeringen väljer att gå vidare med dessa.

Mot denna bakgrund kan remissinstansernas uppgift med anledning av detta remissförfarande närmast beskrivas som att bidra med underlag till hur regeringen bör prioritera utredningsväsendets resurser under kommande år, snarare än att analysera konkreta förslag. Upphandlingsmyndigheten ifrågasätter nyttan med denna typ av utredningar, då de även får till följd att i och för sig angelägna reformer måste utredas vidare innan de kan realiseras. Detta förhållande har enligt Upphandlingsmyndighetens uppfattning sin grund i kommissionens direktiv och ska inte i huvudsak tillskrivas kommissionen.

Vad mer specifikt rör Upphandlingsmyndighetens uppdrag är det vår uppfattning att utredningen genomgående överskattar problemen med och underskattar nyttan med privata utförare inom den offentliga välfärden. Som vi nämner i nästföljande avsnitt anser vi att kommissionen ger uttryck för en omotiverat negativ syn på privata aktörer som utförare av offentliga välfärdstjänster. Som vi återkommer till i flera av avsnitten nedan är även kommissionens rättsliga analyser av upphandlings- och särskilt statsstödsreglerna för grunda för att kunna ligga till grund för framtida vägval.

2. Synpunkter på särskilda avsnitt

2.1 Gränsytan mellan offentligt och privat

Kommissionen bedömer bland annat att mjuka budgetrestriktioner i kombination med vinstmaximerande producenter naturligen leder till kraftig budgetexpansion. Vidare bedöms en ökad användning av privata utförare inom den offentliga tjänsteproduktionen förändra förutsättningarna för den offentliga debatten (s. 265 f.).

Kommissionen anför vidare att det generellt är svårt att få vinstintresset i den privata verksamheten att harmoniera med de politiska mål som har formulerats för en verksamhet. Andra krav som ställs på den offentliga verksamheten är också svåra att förena med de regler som gäller inom den privata sektorn. Tillsyn och sanktioner måste därför ingå i den regelstruktur som de privata aktörerna har att arbeta i. (s. 39 f.).

Enligt Upphandlingsmyndighetens uppfattning tycks dessa – och andra – resonemang i betänkandet utgå från en grundläggande misstro mot de privata utförarna i allmänhet och mot den offentliga upphandlingen i synnerhet. En sådan grundsyn riskerar i förlängningen att leda till att offentlig sektor inte fullt ut kan dra nytta av fördelarna som konkurrensutsättning för med sig för offentlig sektor, såsom effektivisering och innovation. Vidare måste det givetvis även finnas kontroller i form av tillsyn och sanktioner av offentligt driven verksamhet, och vi noterar att riksdagen i ett tillkännagivande har ansett att regeringen bör utreda ett modernare och tydligare

Ert datum:
2021-01-08

Datum:
2021-04-12

Er ref:
Fi2020/03418

Diarienummer:
UHM-2021-0002

tjänstemannaansvar genom ett utvidgat straffansvar för tjänstefel.¹ De utmaningar som utredningen pekar på kan i stor utsträckning mötas genom bland annat utökad forskning, metod- och kompetensutveckling. Framför allt behövs en mer strategisk syn på offentlig upphandling bland politiker och andra beslutsfattare, där upphandlingsdimensionen utgör en hörnpelare när all offentlig verksamhet planeras, utförs, följs upp och utvärderas.

2.2 Det ägda och det hyrda boendet (avsnitt 12.1.3)

Kommissionen för i detta avsnitt ett resonemang om hur regelverket för de allmännyttiga bostadsföretagen förhåller sig till EU:s statsstödsregler (s. 463–466).

Kommissionen menar att framför allt kravet på affärsmässighet i lagen (2010:879) om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag ("allbolagen") har begränsat den kommunala allmännyttan i en omotiverat stor utsträckning. Mot den bakgrunden föreslår kommissionen att lagstiftningen om allmännyttiga kommunala bostadsbolag ses över med syfte att förtydliga det handlingsutrymme för att bedriva social bostadspolitik som finns inom ramen affärsmässighetskravet (se även kommissionens avsnitt 20.3.4). Kommissionen menar också att EU-rätten har överimplementerats genom hur allbolagen utformades och genom att SGEI-reglerna inte har tillämpats i någon nämnvärd omfattning på bostadsförsörjningsområdet i landet.

Upphandlingsmyndigheten har ingen invändning i sak mot att allbolagen ses över, men konstaterar att utformningen av den lagens krav på affärsmässiga principer antogs efter omfattande förhandlingar och hänsynstagande till ett antal skilda intressen. Även om viss ökad klarhet i hur lagbestämmelsen är utformad och är avsedd att tolkas kunde önskas, framgår av lagen att kravet på affärsmässiga principer inte hindrar att det kommunala bostadsaktiebolaget tar emot lagligt statsstöd från kommunen.

Upphandlingsmyndigheten anser vidare att det är och framdeles kommer vara möjligt för en enskild kommun att bedöma om ett visst, avgränsat stöd avseende bostadsförsörjning, exempelvis för anpassning av hyresbostäder till äldre på en svag bostadsmarknad, kan definieras som en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse (SGEI). Kommunerna har alltså kvar det handlingsutrymme, vilket gör sig särskilt gällande i Sverige då vi inte har beslutat att införa någon SGEI-lösning på nationell nivå. Statens Bostadsomvandlings AB, SBO, har emellertid numera enligt sin ägaranvisning uppdrag att tillhandahålla en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse i sin verksamhet, vilken har avgränsats till att gälla i huvudsak bostäder för äldre. Kommuner som överväger att finansiera en åtgärd inom bostadsförsörjningen som inte är lönsam, bör som utgångspunkt kunna hantera frågan på motsvarande vis.

Allbolagen hindrar inte en kommun från att lämna stöd till sitt allmännyttiga bostadsbolag för utförande av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Tillämpningen av SGEI-reglerna är utmanande och förutsätter ett antal överväganden och en viss

¹ Se bet. 2017/18:KU37 och rskr. 2017/18:229, se även dir. 2020:54.

Ert datum:
2021-01-08

Datum:
2021-04-12

Er ref:
Fi2020/03418

Diarienummer:
UHM-2021-0002

administration, men Upphandlingsmyndigheten ger i enlighet med sitt uppdrag kommunerna allmän vägledning i dessa frågor.

Utredningen skriver i en fotnot 96 på s. 465 att EU-kommissionens allmänna gruppundantagsförordning 651/2014 (GBER) innebär att stöd till aktörer som tillhandahåller behovsprövat boende för en definierad målgrupp, så kallat "social housing", är tillåtet. Möjligen avser utredningen här EU-kommissionens SGEI-beslut.²

Upphandlingsmyndigheten vill dock ta tillfället i akt att fästa uppmärksamheten på att GBER:s tillämplighet har prövats av kommissionen när det gäller en svensk nationell stödordning på bostadsförsörjningsområdet. Stöd enligt förordningen (2016:881) om statligt investeringsstöd för hyresbostäder och bostäder för studerande beviljades enligt artikel 56 (investeringsstöd till lokal infrastruktur). Kommissionen fann att det var uppenbart att åtgärden inte kunde omfattas av gruppundantaget på grundval av artikel 56, eftersom hyror för bostäder som omfattas av stödordningen är lägre än de rådande hyrorna på marknaden.³ Upphandlingsmyndigheten noterar att även andra villkor i artikeln, liksom gruppundantagets allmänna villkor, måste vara uppfyllda för att ett visst stöd ska vara undantaget enligt GBER.

2.3 Utbildning och kultur (avsnitt 17)

Kommissionen för i avsnittet ett resonemang om stöd till fristående förskolor och skolor som etablerar sig i kommunen (s. 574–578) vilket mynnar ut i bedömningen att detta strider mot kommunallagen och sannolikt utgör ett otillåtet statsstöd (s. 579).

2.3.1 Kommunalrättsliga aspekter

Upphandlingsmyndigheten konstaterar att kommuners möjlighet att lämna riktade stöd till enskilda näringsverksamheter, när inte något annat framgår av annan lagstiftning, är begränsad. Detta framgår av 2 kap. 8 § kommunallagen (2017:725), KL, som anger att individuellt inriktat stöd till enskilda näringsidkare endast får lämnas om det finns synnerliga skäl för det. Denna möjlighet ska således, som kommissionen påpekar, tolkas och tillämpas restriktivt.

När det gäller bidrag till enskilda huvudmän för förskoleklass, grundskola, grundskolasärskola, gymnasieskola eller gymnasiesärskola gäller likabehandling i förhållande till den kommunala skolan utifrån de ersättningsregler som anges i skol- respektive gymnasieförordningen. På samma sätt som gäller för kommunala skolor ska bidraget i form av ett grundbelopp för enskilda huvudmän för dessa utbildningsverksamheter bland annat täcka lokalkostnader avseende hyra. Om det finns särskilda skäl ska

² Kommissionens beslut (2012/21/EU) av den 20 december 2011 om tillämpningen av artikel 106.2 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på statligt stöd i form av ersättning för allmännyttiga tjänster som beviljas vissa företag som fått i uppdrag att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.

³ Ärende Statligt stöd SA.56305 (2020/NN) – Sverige, Stödordning för hyresbostäder. Kommissionen fann dock att stöd enligt stödordningen är förenligt med den inre marknaden i enlighet med artikel 107.3 c i EUF-fördraget. Att lämna dessa stöd bryter därför inte mot det så kallade genomförandeförbudet, men lagligheten baseras alltså på en annan grund än artikel 56 i GBER.

Ert datum:
2021-01-08

Datum:
2021-04-12

Er ref:
Fi2020/03418

Diarienummer:
UHM-2021-0002

ersättningen för bland annat lokalkostnader i stället högst motsvara den enskilde huvudmannens faktiska kostnader om dessa är skäliga. I denna bedömning får hänsyn tas till om det finns intresse att kunna etablera utbildning med en enskild huvudman.

2.3.2 EU:s statsstödsregler

När det gäller dessa reglers förenlighet med statsstödsreglerna vill vi därtill framföra följande. Syftet med grundläggande utbildningsverksamhet enligt skollagen (förskola, grundskola och gymnasium) för det allmännas del är att uppfylla sina sociala, kulturella och utbildningspolitiska uppgifter gentemot sina medborgare. Kommunala skolor såväl som friskolor tillgodoser ett behov i det allmännas intresse genom att tillhandahålla utbildning för barn och ungdomar.

Inom skolområdet, vilket i sin kärna är icke-ekonomiskt, förekommer områden med marknadselement som kan utgöra ekonomisk verksamhet och vissa aktörer uppvisar kriterier av både ekonomisk och social karaktär. Även om det finns friskolor som har ett vinstsyfte innebär inte det att utbildningssystemet som sådant är vinstsyftande. Därmed kan det ibland vara oklart när skolan är att bedöma som en ekonomisk verksamhet eller inte. Detta medför att man vid en bedömning av den nu aktuella ersättningen alltid måste göra en bedömning om statsstödsriterierna, som även återges i utredningen, är uppfyllda i det enskilda fallet.

Frågan om friskolor bedriver ekonomisk verksamhet eller inte har ännu inte prövats av Högsta förvaltningsdomstolen eller Högsta domstolen, och det är osäkert hur EU-domstolen skulle avgöra den frågan. Frågan har dock utretts av Valfärdsutredningen (SOU 2016:78) som kom fram till att den ersättning till friskolor som behandlas ovan inte anses vara baserad på någon form av marknadspris, utan är författningsreglerad utifrån kostnader i det offentliga skolväsendet. Valfärdsutredningen kom vidare fram till att en grundläggande utbildningsverksamhet som bedrivs enligt skollagen inte är en ekonomisk verksamhet. Man kom också fram till att när det gäller verksamhet enligt skollagen som rör förskola, grund- och gymnasieskola är praxis från EU-domstolen och kommissionens uttolkning av rättsområdet tämligen entydig. Att tillhandahålla sådan utbildning enligt skollagen ska *inte* ses som en ekonomisk verksamhet.

2.3.3 Upphandlingsmyndighetens slutsats

Vi bedömer dels att det kan ifrågasättas om kommunallagens förbud mot stöd till enskilda näringsidkare överhuvudtaget är aktuellt när frågan om ersättning till enskilda huvudmän regleras i annan författning, dels att det saknas praxis för att bedöma vad som utgör särskilda skäl för en bedömning som innebär ett avsteg från reglerna om grundbelopp i skol- respektive gymnasieförordningen. Vi anser därmed att det inte går att utifrån det remitterade underlaget bedöma en sådan ersättnings förenlighet med kommunallagen innan den har prövats rättsligt eller utretts vidare.

Mot bakgrund av ovanstående uppfattar vi att det inte går att ta ställning till hur skol- respektive gymnasieförordningens regler om möjligheterna för kommunerna att

Ert datum:
2021-01-08

Datum:
2021-04-12

Er ref:
Fi2020/03418

Diarienummer:
UHM-2021-0002

ersätta lokalkostnader för enskild skolverksamhet förhåller sig till kommunallagens förbud mot att, förutom då det föreligger synnerliga skäl, lämna individuellt inriktat stöd till enskilda näringsidkare. Vi anser därför att kommissionen inte har stöd för slutsatsen att de aktuella reglerna strider mot kommunallagen.

Som ovan nämnts måste en bedömning om en friskola utgör ett företag i statsstödsrättslig mening eller om övriga kriterier för statsstöd är uppfyllda, och om det i så fall rör sig om ett statsstöd, avgöras efter en bedömning i det enskilda fallet. Härvid anser vi att kommissionen inte tillräckligt tydligt redogör för eller exemplifierar i vilka situationer avvikelser från den ordinarie skolpengen som motiveras av ökade kostnader för nybyggda lokaler skulle vara en subvention som i sin tur skulle kunna prövas mot statsstödsreglerna.

Upphandlingsmyndigheten anser sammanfattningsvis att kommissionens analys och förslag ger en alltför generell bild av synen på det rådande rättsläget och att det krävs en ingående bedömning i det enskilda fallet för att kunna slå fast om en sådan finansiering strider mot dels de kommunalrättsliga reglerna, dels EU:s statsstödsregler.

2.4 Vuxenutbildning och livslångt lärande (avsnitt 17.3.4)

Kommissionen anser mot bakgrund av vissa beskrivna problem med upphandling av privata tjänster att Arbetsförmedlingens och kommunernas strategier för upphandling av arbetsmarknadsutbildning bör ses över, med egen regi som ett alternativ (s. 617).

Upphandlingsmyndigheten konstaterar att det sedan en tid pågår en omfattande reformering av Arbetsförmedlingens arbetssätt, en process som även inbegriper kommuners uppdrag på detta område. Vidare är de problem som följer av utdragna överprövningsprocesser som utredningen beskriver i detta avsnitt knappast unika för detta område. Enligt Upphandlingsmyndighetens uppfattning förutsätter generella problem generella lösningar, där flera av förslag i det remitterade utkastet till lagrådsremiss *En effektivare överprövning av offentliga upphandlingar* kan utgöra steg på vägen. Enligt Upphandlingsmyndighetens uppfattning utgör det närmast ett felslut att avstå från använda privata utförare på detta område till följd av tidigare identifierade problem med kvalitet och överprövningar. Rätt väg är i stället att utveckla regelverk och metoder för upphandling så att problemen minimeras och de privata utförarnas resurser kan användas på ett innovativt, rättssäkert och effektivt sätt. Genom förstudier och marknadsdialog kan de problem som kommissionen pekar på i stor utsträckning undvikas med följd att marknads resurser på området även fortsättningsvis kan tas till vara. Detta gäller i synnerhet som behovet av insatser på detta område säkerligen kommer vara fortsatt stort, inte minst i kölvattnet av coronapandemin.

Ert datum:
2021-01-08

Datum:
2021-04-12

Er ref:
Fi2020/03418

Diarienummer:
UHM-2021-0002

2.5 Bostäder och grannskap (avsnitt 20)

Kommissionen göra vissa uttalanden om fördelarna med standardisering och gemensamma upphandlingar, samtidigt som detta inte får gå ut över möjligheterna för småföretag att delta eller miljömässigt hållbara materialval (s. 736–737).

Upphandlingsmyndigheten noterar att utredningens resonemang i denna del tycks ligga i linje med ett av förslagen från *Utredningen om bättre konkurrens i bostadsbyggandet* (SOU 2020:75). Upphandlingsmyndigheten instämmer i att det finns ett behov av att utveckla metoderna för upphandling på detta område. Samtidigt är många av de förhållanden som bidrar till prisbilden och konkurrenssituationen i branschen inte möjliga att påverka för upphandlande myndigheter inom ramen för enskilda upphandlingsförfaranden, såsom höga markpriser. Vidare bör det noteras att standardisering inte är synonymt med gemensamma upphandlingar. Upphandlingsmyndigheten konstaterar vidare att användandet av livscykelkostnadsanalyser inför nybyggnationer kan medföra såväl kostnadsbesparingar på sikt som ett ökat fokus på hållbarhetsaspekter.

I övrigt hänvisar vi i denna del till vårt kommande remissvar över SOU 2020:75.

2.5.1 En social bostadspolitik (avsnitt 20.3.4)

Kommissionen föreslår att regeringen låter undersöka förutsättningarna för tillskapandet av en statlig allmännytta. Upphandlingsmyndigheten vill understryka att de utmaningar med statsstödsregelverket, som kommissionen har identifierat som en del i bakgrunden till att olönsamma investeringar inom bostadsförsörjningssektorn inte sker i önskad utsträckning, skulle göra sig påmind i lika stor utsträckning i en statlig allmännyttas verksamhet som vad gäller den nuvarande kommunala motsvarigheten.

2.6 Hälso- och sjukvård (avsnitt 23)

2.6.1 Konsekvenser av ökat antal privata sjukvårdsförsäkringar

Kommissionen lämnar som rekommendation att huvudmännen bör säkerställa en ändamålsenlig insyn hos de privata vårdgivarna de ingår avtal med för att garantera en vård på lika villkor och efter behov. Sådan insyn behövs enligt kommissionen även i den privat finansierade vården hos de vårdgivare som bedriver sådan vård parallellt med offentligt finansierad vård (s. 829).

Upphandlingsmyndigheten konstaterar att regioner som lämnar över hälso- och sjukvård till privata vårdgivare genom avtal är skyldiga att följa upp och ge insyn i denna verksamhet (10 kap. 8–9 §§ KL). I sammanhanget bör noteras att vissa regioner har gjort bedömningen att upphandlingsreglerna inte tillåter dem att kräva insyn i den del av vårdgivares verksamhet som omfattas av privat finansiering.⁴ Vidare har

⁴ Vård- och omsorgsanalys, *Privata sjukvårdsförsäkringar – Ett kunskapsunderlag om möjliga konsekvenser för patienter och medborgare*, rapport 2020:3, s. 77.

Ert datum:
2021-01-08

Datum:
2021-04-12

Er ref:
Fi2020/03418

Diarienummer:
UHM-2021-0002

Utredningen om privata sjukvårdsförsäkringar i uppdrag att beskriva privata sjukvårdsförsäkringars påverkan på offentligt finansierad hälso- och sjukvård (dir. 2020:83). Enligt Upphandlingsmyndighetens uppfattning bör ställningstaganden till regelreformer i frågor som anknyter till eventuella problem som privata sjukvårdsförsäkringar ger upphov till för den offentligt finansierade vården avvaktas till dess att sistnämnda utredning har slutfört sitt uppdrag.

2.6.2 Reglering av privata utförare inom primärvården

Kommissionen bedömer att kravet på att tillämpa vårdvalssystem inom primärvården innebär en inskränkning av det kommunala självstyret och sannolikt en minskad jämlikhet i tillgången till hälso- och sjukvården. Kommissionen anser därför att regionerna bör vara fria att själva avgöra i vilken utsträckning fri etableringsrätt ska tillämpas. Kommissionen anser vidare att Socialstyrelsen bör få i uppdrag att ta fram en modell för gemensamma ersättningsprinciper inom primärvården (s. 831).

Upphandlingsmyndigheten har i ett tidigare remissvar ansett att det bör överlåtas till regionerna att avgöra om tjänster som i dag omfattas av lagen (1993:1651) om läkarvårdsersättning och lagen (1993:1652) om ersättning för fysioterapi ska tillhandahållas genom valfrihetssystem, upphandling eller på annat sätt. Detta då vi anser att en sådan ordning är lättare att förena med det kommunala självstyret och möjliggör i större utsträckning anpassning till lokala förutsättningar och behov.⁵

Upphandlingsmyndigheten anser att liknande synpunkter gör sig gällande avseende det obligatoriska vårdvalet i primärvården. Vi kan dock inte av betänkandet utläsa i vilken utsträckning regionerna önskar avskaffa detta lagkrav. Om samtliga eller de flesta regioner avser behålla vårdval inom primärvården framstår ett avskaffande av obligatoriet som onödigt.

Upphandlingsmyndigheten konstaterar vidare att lagen (2008:962) om valfrihetssystem, LOV, delvis är utformad med systematiken och terminologin i då gällande upphandlingslagar som förebild. De upphandlingslagar som var i kraft vid LOV:s tillkomst har emellertid därefter ersatts av nya lagar. Lagen (2016:1145) om offentlig upphandling, LOU, innehåller bland annat möjlighet till enklare regler för upphandling av vissa vård- och omsorgstjänster men gör det även uttryckligen möjligt för upphandlande myndigheter att beakta fysiska personers behov eller val.⁶ Vidare har EU-domstolens rättspraxis efter LOV:s tillkomst förtydligat det unionsrättsliga utrymmet för skapandet av nationella auktorisationssystem.⁷ Till saken hör att den pågående reformeringen av primärvården, liksom förslaget att ersätta de ovan nämnda lagarna om läkarvårdsersättning och om ersättning för fysioterapi, också kan föranleda behov av att se över vissa regler i LOV.⁸

⁵ Upphandlingsmyndighetens remissvar *God och nära vård – En reform för ett hållbart hälso- och sjukvårdssystem* (SOU 2020:19), yttrande den 3 juli 2020, dnr UHM-2020-0097.

⁶ Direktiv 2014/24/EU skäl 61 och prop. 2015/16:195 del 1 s. 520.

⁷ *Falk Pharma*, C-410/14, EU:C:2016:399 och *Tirkonnen*, C-9/17, EU:C:2018:142.

⁸ Se till exempel *Digifysiskt vårdval – Tillgänglig primärvård baserad på behov och kontinuitet* (SOU 2019:42) och *God och nära vård – En reform för ett hållbart hälso- och sjukvårdssystem* (SOU 2020:19).

Ert datum:
2021-01-08

Datum:
2021-04-12

Er ref:
Fi2020/03418

Diarienummer:
UHM-2021-0002

Mot denna bakgrund bör frågan om det obligatoriskt vårdval inom primärvården i stället hanteras inom ramen för en mer övergripande översyn av LOV. Vi konstaterar att en sådan översyn kan resultera i ett reviderat regelverk som i sin tur kan ha betydelse för regionernas vilja att använda vårdvalssystem inom primärvården.

2.6.3 Samordnad upphandling av hyrpersonal inom vården

Kommissionen föreslår att en utredning tillsätts med syfte att klargöra möjligheten att via ett statligt stimulansbidrag åstadkomma en centraliserad upphandling av sjukvårdspersonal (s. 833).

Upphandlingsmyndigheten har i tidigare remissvar uttalat att det omfattande utredningsarbetet på vårdområdet försvårar förståelsen av olika utredningars uppdrag och förslag och hur dessa förhåller sig till andra förslag och pågående och kommande lagstiftningsarbete. Som utredningen nämner har en tidigare utredning haft i uppdrag att lämna förslag som minskar beroendet av inhyrd personal inom vården. Innan regeringen har utvärderat remissutfallet och tagit ställning till den fortsatta beredningen av den utredningens förslag bör enligt vår uppfattning inte några nya utredningar tillsättas på detta område. Det kan tilläggas att våra regioner redan idag givetvis kan genomföra gemensamma upphandlingar av sjukvårdspersonal om de anser att detta är effektivt, bland annat genom inköpscentralen SKL Kommentus.

2.6.4 Hjälpmedel för personer med funktionsnedsättningar

Kommissionen resonerar kring privata vårdgivares förskrivning av hjälpmedel till personer med funktionsnedsättningar. (s. 834–835).

Upphandlingsmyndigheten konstaterar att den av kommissionen i detta avseende redovisade problematiken inte är unik för utprovning av hjälpmedel eller ens för vårdområdet som sådant. Utöver ett allmänt krav på likabehandling av leverantörer i upphandlingar finns det idag rättspraxis från såväl svenska domstolar som EU-domstolen kring hur dessa och liknande situationer ska hanteras. Generellt kan de problem som kommissionen pekar på hanteras genom förstudier, marknadsdialog och genomtänkt kravställande.

Upphandlingsmyndigheten anser mot denna bakgrund att den beskriva problematiken främst bör motverkas genom förtydligande av villkoren för att få utföra vårdtjänster som inbegriper utprovning av hjälpmedel. De problem som kommissionen pekar på synes främst var att kategorisera som hänförliga till tillämpningen av den rådande ordningen snarare än brister i ordningen som sådan. Upphandlingsmyndigheten noterar i sammanhanget att de av kommissionen beskrivna problemen inte verkar ha uppmärksammats av *Utredningen om välfärdsteknik i äldreomsorgen*.⁹ Vidare kan det faktum att det kan finnas hjälpmedel av olika kvalitet till olika kostnader, med incitament för professionen att förskriva hjälpmedel av högre kvalitet till en högre kostnad, är i grunden inte en omständighet som visar på brister hos de privata utförarna. Med hänsyn till att en stor del av den offentligt finansierade vården idag

⁹ *Framtidens teknik i omsorgens tjänst* (SOU 2020:14).

Ert datum:
2021-01-08

Datum:
2021-04-12

Er ref:
Fi2020/03418

Diarienummer:
UHM-2021-0002

bedrivs i privat regi kan en begränsning i rätten att utprova hjälpmedel få till följd att pågående vårdkontakter måste ersättas eller kompletteras med kontakter med vårdgivare i offentlig regi när hjälpmedel ska provas ut. Detta kan ge upphov till såväl ineffektivitet som bristande kontinuitet i vårdkontakten. Vidare kan innebörden av begreppet ”koppling” skapa osäkerhet om vilka kontakter, erfarenheter eller avtal som i sammanhanget kan diskvalificera en privat vårdgivare från att utföra den aktuella tjänsten. Upphandlingsrättsligt kan en sådant tillvägagångssätt möjligen även ifrågasättas utifrån ett likabehandlingsperspektiv.

2.7 Institutionella frågor (avsnitt 27)

Kommissionen för ett resonemang kring det svenska genomförandet av unionsrätt vilket mynnar ut i rekommendationen att det behövs en systematisk genomgång av några av de olika lagar som implementerar EG-rätten i syfte att identifiera outnyttjat handlingsutrymme med avseende på jämlikhetsperspektivet (s. 903–906).

Upphandlingsmyndigheten avstyrker rekommendationen att Sverige bör göra en systematisk genomgång av olika lagar i syfte att identifiera outnyttjat handlingsutrymme. Vi anser i stället att sådana analyser bör ske inom ramen för genomförandet av unionsrättsakter eller nationellt initierad regelreformer. Vidare bör det unionsrättsliga handlingsutrymmet inte bara analyseras utifrån jämlikhetsperspektivet utan utifrån samtliga perspektiv som är relevanta inom olika politikområden. Däremot kan det finnas behov av mer rättsvetenskaplig forskning eller förstärkt stöd till utredningsväsendet (från till exempel Svenska institutet för europapolitiska studier – SIEPS) i syfte att bidra till träffsäkra analyser av det unionsrättsliga handlingsutrymmet i dessa situationer. Det bör även framhållas att denna frågeställning sammanhänger med de direktiv och resurser som avsätts för deltagandet i förhandlingar kring utformningen av dessa unionsrättsakter, samt hur detta arbete organiseras och struktureras.

3. Övriga avsnitt

Upphandlingsmyndigheten har inga synpunkter på övriga avsnitt.

Generaldirektör Inger Ek har beslutat i detta ärende. Upphandlingsjuristen Henrik Grönberg har varit föredragande. I den slutliga handläggningen har även statsstödsspecialisten Björn Skarp, upphandlingsjuristen Christian Blume och chefsjuristen Anders Asplund deltagit.

Inger Ek

Henrik Grönberg