

Finansdepartementet  
Avd. för offentlig förvaltning  
Kommunenheten

10333 Stockholm

Vår referens/dnr:  
SN Dnr 189/2017

Er referens/dnr:  
Fi2017/03967/K

2017-12-15

## Remissvar

### Betänkandet En generell rätt till kommunal avtalssamverkan

Svenskt Näringsliv har beretts tillfälle att lämna synpunkter på förslagen som Kommunutredningen lagt i SOU 2017:77.

Generellt vill Svenskt Näringsliv understryka att det är viktigt att verksamheterna i kommuner och landsting bedrivs så effektivt som möjligt. Sverige står inför en stor välfärdsutmaning i vår omedelbara framtid. Antalet och andelen äldre i befolkningen växer snabbt de närmaste 15 åren. Därmed ökar de samlade behoven av vård och omsorg kraftigt. Samtidigt minskar andelen som är i arbetsför ålder och som genom sitt arbete ska finansiera de ökade välfärdskostnaderna. För att klara denna utmaning är det nödvändigt att vi får ut mer välfärd av varje skattekrona. Mot denna bakgrund är det centralt att kommuner emellan och kommuner och landsting både uppmuntras och uppmanas att samverka i högre utsträckning. Det rör framför allt fler och mer systematisk uppbyggda insatser, för att förebygga ohälsa och sociala problem, kring vården om de äldre och personer med funktionsvariationer samt IT-infrastrukturer och kommunikationer. Till detta vill Svenskt Näringsliv dock uppmärksamma vikten av att samverkan inte leder till negativa konsekvenser för näringslivet vilket är en uppenbar och identifierad risk. Att helt lägga denna avvägning på kommunerna i det enskilda fallet innebär dessutom en uppenbar risk för att det kommer uppstå divergerande förfaranden och tillämpning vilket är bekymmersamt.

Många kommuner är små och har problem med både kompetensförsörjning samt innovationsförmåga och förnyelse av verksamheterna. För att klara av välfärdsutmaningarna anser Svenskt Näringsliv att det också är viktigt att fler kommuner och landsting uppmuntras att ta hjälp av privata företag för att hitta nya effektivare lösningar.

Utredningen har inte haft till uppgift att se över bestämmelserna om samverkan i upphandlingslagarna eftersom regler om horisontella och vertikala samverkansavtal redan finns implementerade i upphandlingslagarna. Istället är det de nationella bestämmelserna som är föremål för översynen. Det ska dock understrykas att upphandlingslagarnas undantag för samverkan är begränsande och ställer stora krav på att samverkan verkligen syftar till att uppnå gemensamma mål av allmänintresse.

Utredningen konstaterar att det finns ett behov av ett generellt undantag från lokaliseringsprincipen i kommunallagen för kommuner och landsting. Svenskt Näringsliv delar inte denna bedömning utan avstyrker förslaget om ett generellt undantag från lokaliseringsprincipen. Vi kan se fördelar med förslaget att en kommun eller landsting får uppdra åt en anställd i en annan kommun eller ett annat landsting att besluta på kommunens eller landstingets vägnar i ett visst ärende (extern delegation) eftersom, framförallt små, kommuner brottas med kompetensförsörjningsproblem inom vissa områden. Möjligheter till ökad samverkan rörande myndighetsutövning är från näringslivets sida inget problem eftersom uppgifter som rör myndighetsutövning inte får överlämnas till näringslivet utan särskilt lagstöd. Detta innebär att förslaget i denna del inte medför någon konkurrensbegränsande verksamhet. Svenskt Näringsliv förstår att en begränsning till att endast avse samverkan vid myndighetsutövning kan leda till en rad gränsdragningsproblem eftersom begreppet myndighetsutövning är diffust och praktiska erfarenheter visar att begreppet tolkas olika i olika delar av landet. Därför bör begreppet klargöras ytterligare i den fortsatta beredningsprocessen i Regeringskansliet.

Utredningen gör emellertid bedömningen att det inte är tillräckligt att endast kunna samverka kring frågor rörande myndighetsutövning. Bland annat lyfts behovet av samverkan inom IT och digitalisering samt administration fram. Enligt Svenskt Näringsliv måste en mer grundlig analys göras i denna del för att kunna ligga till grund för ett så omfattande lagändringsförslag. Nuvarande beredningsunderlag kan inte ligga till grund för vidare åtgärder. Om en djupare analys ger vid handen att samverkan genom kommunalförbund, gemensam nämnd eller bolag inte är tillräcklig inom t.ex. digitalisering och IT, för att kunna följa med i den snabba utvecklingen, bör en sådan samverkan tillåtas genom särskild lag. Vad avser frågan om kompetensförsörjning inom t.ex. djurskydd, bygglovshantering och miljöskydd torde behovet av samverkan kunna tillfredsställas genom förslaget om extern delegation. I det fortsatta arbetet med att bereda frågan om kommunal samverkan och stärkt kompetens bör frågan om en kommunsammanslagningreform övervägas.

Svenskt Näringsliv har däremot starka invändningar mot de möjligheter som öppnas upp i förslaget genom att kommuner och landsting tillåts att lämna anbud i andra upphandlande myndigheter och enheters upphandlingar. Utredningen gör bedömningen att det inte är sannolikt att en kommun eller landsting skulle vara intresserad av att lägga anbud i en annan kommuns eller landstings upphandling och att förslaget därför inte föranleder några problem för näringslivet. Tyvärr underskattar utredningen verkligheten. Trots att företeelsen med nuvarande lag inte är tillåten finns det gott om exempel på att detta ändå förekommer (Borås, Skellefteå, Västra götalandregionen, landstingen i Örebro för att nämna några). Detta leder till stora problem inte bara för näringslivet utan även för de kommuner som annonserar och som vill uppmuntra det lokala näringslivet.

Problemen med anbudsgivande kommuner och landsting består bl.a. i;

- att kommuner och landsting inte tillåts bedriva verksamhet med vinstsyfte (finns undantag), vilket privat företag måste göra om de ska finnas kvar på marknaden vilket i sin tur skapar en obalans mellan leverantörerna,
- att få kommuner och landsting faktiskt vet vad verksamheten kostar och om den bedrivs kostnadseffektivt (jfr SKL:s öppna jämförelser) och därigenom prissätta varan eller tjänsten korrekt,
- att när en kommun lägger anbud i en upphandling är det svårt att bedöma om bestämmelserna i LOU om onormalt låga anbud (LOU 16 kap. 7- 8 §§) efterlevs och kan kontrolleras eftersom samtliga kostnaderna kopplad till en verksamhet i en

kommun/landsting inte är transparenta, (vilket visas genom bl.a. LOV-prissättningen i kommuner och landsting). En kommun kan i princip lämna vilket anbudspris som helst utan att en konkurrent kan pröva rimligheten i priset,

- att en kommun/landsting blir en leverantör på en marknad i konkurrens med näringslivet. Detta är av stor principiell betydelse, ska en myndighet bedriva allmännyttig verksamhet till förmån för skattebetalarna eller ska myndigheten bedriva näringsverksamhet i konkurrens med näringslivet?
- att en kommun har rätt att överpröva en annan kommun/landstings upphandling,
- att många kommuner tar politiska beslut att bjuda in näringslivet genom upphandling för att stärka det lokala eller regionala företagsklimatet och att dessa politiska ambitioner kan gå i stöpet p.g.a. ett ovälkommet agerande från en annan kommun, samt
- att vi redan idag har stora problem med för få anbudsgivare i upphandlingar (i snitt 4,3 anbud per upphandling men vanligast antal anbud är bara två). Om kommuner och landsting tillåts lämna anbud i konkurrens med näringslivet kommer ännu fler företag lämna den offentliga marknaden vilket kommer att hämma utvecklingen och innovationskraften.

Svenskt Näringsliv menar att om regeringen överväger att ta bort lokaliseringsprincipen i kommunallagen måste detta kombineras med en bestämmelse som anger att kommuner och landsting inte tillåts lämna anbud i offentliga upphandlingar.

Svenskt Näringsliv tillstyrker utredningens förslag om att det i kommunallagen ska förtydliga att styrelsen ska utöva uppsikt över och rapportera till fullmäktige vilken avtalssamverkan kommuner och landsting ingår i. Detta är viktigt för transparens och demokrati.

Göran Norén

Ellen Hausel Heldahl