

Utmaningsrätten ännu kontroversiell:

Utmaningar landar hos upphandlarna

Det går litet trögt för utmaningsrätten i de svenska kommunerna. 38 kommuner av 290 har infört utmaningsrätten.

I de fall där en kommun säger ja till att låta en verksamhet utmanas så landar frågan alltid hos upphandlarna.

I alla fall om kommunen väljer att följa lagen.

Höganäs kan få tjäna som exempel på en kommun som infört utmaningsrätten. Här har man fått in ett tiotal utmaningar sedan möjligheten infördes på allvar 2010.

Redan från början är upphandlingsenheten inkopplad. Utmaningar till kommunen ska skickas till inköpschef Bengt Löfgren och kuvertet ska vara märkt "utmaningsrätt".

Efter en första granskning att de grundläggande uppgifter som ska framgå av utmaningen finns med, överlämnar inköpschefen ärendet till berörd nämnd.

– Vi bekräftar att utmaningen har inkommit och sedan går den över till berörd förvaltning. Sedan görs en utredning och själva beslutet om att säga ja eller nej tas i nämnden. Om det blir ett ja ska utmaningen vidare till kommunstyrelsen, som ska granska utmaningen utifrån ett helhetsperspektiv.

Om det blir ja även i kommunstyrelsen så ska en helt vanlig upphandling genomföras. Då är frågan alltså tillbaka där den först kom in, hos upphandlingsenheten.

– Man har alltså ingen förhandsvinst av att ha väckt en utmaning. Det är inget som därmed säger att man får uppdraget, tydliggör Bengt Löfgren när Anbudsjournalen ringer upp.

På vilket sätt kan utmaningar från externa aktörer tillföra kvaliteter till den kommunala verksamheten?

– Utmaningar kan vitalisera tänkandet och ifrågasätta om vi gör rätt saker och gör sakerna rätt, förutsatt att man är positiv till utmaningar och förändringar generellt. Förvaltningsledningarna måste dock tänka till och diskutera och förankra svaret på utmaningarna internt, så att personal inte passiviserar. Rätt hanterad kan utmaningen då bli en katalysator till en lyckad upphandling på område eller del av område som man kanske inte tänkt på tidigare.

Har utmaningarna inneburit ett merarbete för enheten?

– Direkt, att ta emot och vidarebefordra, är inget större merjobb, men blir det en ny, tillkommande upphandling så ger ju detta merarbete.

Hur viktigt anser du att det är att ha en antagen policy och ett regelverk för utmaningsrätt, som ni har i Höganäs kommun?

– Det är viktigt att ha tänkt till och



Christoffer Nilsson, ansvarig för utmaningsrätten i Uppsala kommun, menar att externa aktörer kan bidra till att förnya kommunens egna verksamheter.

förankrat utmaningsprocessen i förväg i alla beslutande organ. Alla kommunens nämnder ska handlägga och hantera respektive utmaningar på samma sätt. Det är också viktigt att kommunstyrelsen har ett kommunövergripande vakande öga över alla utmaningar.

Drar du några lärdomar av de erfarenheter ni hittills gjort på området utmaningsrätt och i så fall vilka?

– Utmaningarna har de facto lett till fler upphandlingar. Beställarfunktion och beställarkompetens måste utvecklas ibland på områden som är helt nya. Beställaren får en viktigare roll framöver. Det räcker inte med att vara chef allmänt sett. Man måste ha affärsvana och vara beredd på tuffa tag ibland.

– Upphandlingen är inte klar när avtalet är skrivet, utan då börjar uppföljning och kontroll. Konkurrens är positivt och kan göra saker billigare, men leder också att man blir varse att klimatet i det privata affärslivet är hårdare.

Vilket/vilka råd skulle du vilja ge till andra kommuner som nu överväger att införa utmaningsrätt (svaret kan riktas både allmänt till kommun som helhet och till kollegor på upphandlingsenhet)?

– Lyssna på andra kommuners erfarenheter! En väl förankrad utmaningspolicy är ett "måste".

Nyligen har en utmaning landat i knät på upphandlingsavdelningen. Det är Attendo Care som för andra gången riktat en utmaning till kommunen om att få sköta ett vårdboende och en restaurang, nämligen Vikhaga.

Företaget gav inte upp, trots ett nej i socialnämnden för något år sedan, skriver Helsingborgs Dagblad (HD). Den gången motiverades nej med att Vikhaga behövde arbetsro efter en tid med påfrestningar för boende, anhöriga och personal i samband med en ombyggnad.

Den här gången menade ansvariga i nämnden att situationen är bättre och att förutsättningarna för att en extern aktör ska kunna driva boendet och restaurangen ökat. Attendo Care driver redan i dag ett annat vårdboende i Höganäs på uppdrag av kommunen.

Utmaningen går alltså hela vägen runt via upphandlingsenheten, till nämnden, därefter till kommunstyrelsen för att åter landa på upphandlarnas bord. Därefter sammanställs ett förfrågningsunderlag.

S vill avskaffa. Höganäs kommun har en borgerlig majoritet som anammar utmaningsrätten, men oppositionen och de fackliga organisationerna är inte lika förtjusta. Lene Pedersen, Kommunals ordförande i Höganäs, säger till HD att man är emot "en privatisering" och att personalen på Vikhaga behöver lugn och ro för att arbeta ihop sig efter en tidigare ombyggnad.

I en annan Skånekommun, Hörby, kräver socialdemokraterna i en motion att utmaningsrätten ska avskaffas. Kommunens behov ska avgöra om och när en extern utförare anlitas, inte den privata marknadens möjligheter att göra vinst på skattebetalarnas bekostnad, menar S.

Till Skånska Dagbladet säger den socialdemokratiska fullmäktigeledamoten

Heidi Laine Lundgren att utmaningsrätten innebär att det ständigt hänger en bila över de kommunanställda som gör arbetsmiljön otrygg och oinspirerande.

En tvångströja. Skepsisen mot utmaningsrätten är utbredd. När den infördes i Sundsvalls kommun skrev tidningen Dagbladet i en ledare att utmaningsrätten är "en egendomlighet – en självpatagen politisk tvångströja". En massiv utförsäljning av vård och omsorg är illa nog. En utmaningsrätt är snäppet värre, tyckte den politiske redaktören Svante Säwén på ledarplats den 9 november 2010.

Under politikerveckan i Almedalen i Visby på Gotland tidigare i somras diskuterades utmaningsrätten på ett seminarium. Arrangör var ISS och moderator Torsten Persson från samma företag. Övriga medverkande var Birgitta Laurent, upphandlingsjurist på Svenskt Näringsliv, och Åsa Herbst, Kommunstyrelsens ordförande i Ängelholms Kommun.

Kommuner okunniga. Torsten Persson reste under ett års tid rest runt i landet för att informera om utmaningsrätten i kommunerna, det var år 2009. Många kommuner visste inte ens att utmaningsrätten finns, förklarade han i ett nyhetsbrev från Svenskt Näringsliv. Resultatet av "touren" blev fyra inlämnade utmaningar.

– Kommunerna borde se utmaningsrätten som en låda för förslag om vad som kan upphandlas, menar Torsten Persson.

Mer om utmaningsrätten i artikeln på nästa sida. 🌈

Bo Högländer | bo.hoglander@visma.com

Ännu stor okunnighet om utmaningsrätten

– Många kommuner vet inte ens att utmaningsrätten finns. Det konstaterade Torsten Persson, projektledare på ISS Facility Services sedan han under ett års tid rest runt i 120 av landets kommuner för att informera om utmaningsrätten.

Detta var under 2009 och i dag är läget måhända något bättre. Men fortfarande cirkulerar en rad missförstånd gällande utmaningsrätten.

En instans som försöker få bukt med de värsta fördomarna är utmaningservice.se, en webbplats som drivs av Stefan Persson, vd, grundare och partner av Rhetikfabriken. Stefan har kunskaper inom områdena upphandling, konkurrens och miljöteknik. Rhetikfabriken är en konsultbyrå som erbjuder analys- och kommunikationstjänster i gränsytan mellan näringslivet och den offentliga sektorn.

Bemöter motstånd. Apropå oppositionens skepsis till utmaningsrätt i några skånska kommuner (se artikel på sidan intill) så har utmaningservice.se bemött den med sakargument.

Socialdemokraterna i Hörby kommun säger sig inte vara kategoriska motståndare till att låta privata entreprenörer verka inom den kommunala sfären. Däremot anser man att det från början till slut ska vara kommunens behov som avgör om, när och hur en extern utförare ska tas in, inte den privata marknadsens möjlighet att göra vinst på skattebetalarnas pengar.

Här svarar utmaningservice.se att man håller med om att kommunens behov ska avgöra, men ser ingen motsättningen gentemot utmaningsrätten.

– Vi kan inte tydligt nog understryka att kommuner som inför utmaningsrätt behåller makten över vilka utmaningar som ska antas. Kommunen behov ska vara avgörande i behandlingen av en utmaning, säger Stefan Persson på utmaningservice.se.

Starkt överdrivet. Han bemöter även den socialdemokratiska fullmäktigedamotens i Hörby, Heidi Laine Lundgren, påstående om att utmaningsrätten innebär "att det ständigt hänger en bila över de kommunanställda som gör arbetsmiljön otrygg och oinspirenande".

– Detta påstående är enligt vår erfarenhet starkt överdrivet. Med eller utan utmaningsrätt lever kommunanställda i en politisk verklighet där organisationen konstant förändras, menar Stefan Persson, och fortsätter:

– I den mån det finns en oro, kan den kraftigt minskas genom rak och korrekt information om vad utmaningsrätten och eventuellt inkomna utmaningar innebär för personalen.

Man bör inkludera information om hur det tidigare har gått för personal vid konkurrensutsättning av kommunala tjänster samt information om de möjligheter utmaningsrätten öppnar



FOTO: FUTUREIMAGEBANK.COM

Äldreomsorg är ett av de områden som kan utmanas av externa utförare. Men i princip all verksamhet som inte utgör ren myndighetsutövning skulle kunna bli föremål för en utmaning.

för i form av utmaningar från personalstyrkan.

En röd matta. Stefan Persson beskriver utmaningsrätten som en röd matta för entreprenörskap.

– Genom att låta sig utmanas får kommuner och landsting ett effektivt kvalitetssäkringssystem helt gratis! Fler kommuner borde följa med på tåget, tycker Stefan Persson.

Vad ska företag, personalkooperativ och andra som vill utmana en kommunal verksamhet tänka på?

– Det kan vara en lång väg från utmaning till kontrakt och det finns fallgror på vägen. För att veta att man är billigare, bättre eller kanske både billigare och bättre, krävs det att man är väl insatt i den kommunala verksamheten, påpekar Stefan Persson.

Även om utmaningen antas är det inte säkert att man får kontraktet. Men det är helt klart att man får en möjlighet att konkurrera om ett uppdrag som tidigare inte var tillgängligt. Marknaden i en sådan kommun växer.

– Och gör man ett grundligt förarbete och tar initiativet så har man som utmanare dessutom skaffat sig ett försprång framför konkurrenterna, tillägger Stefan Persson.

Uppsala tänker till. Uppsala kommun införde utmaningsrätt tidigt och har också accepterat flest utmaningar av landets kommuner.

– Man kan hitta samarbeten på nya områden som kan utvecklas. En extern aktör tvingar fram ett ställningstagande. Då gäller det att man som kommun vågar vara öppen, förklarade Christoffer Nilsson, ansvarig för utmaningsrätten i Uppsala kommun, när vi intervjuade honom som 'veckans profil' i våras.

Uppsala kommun ser inte utmaningsrätten som en näringslivsfråga utan som en utvecklings- och verksamhetsfråga. Det handlar om att skapa innovation i den egna produktionen, om hur man producerar välfärdstjänster. Det förutsätter enligt Christoffer Nilsson att den egna produktionen är med och lägger anbud i upphandlingarna.

Vilket råd ger du till andra kommuner som överväger att införa eller som nyss infört utmaningsrätten?

– Dels att en person är ansvarig för alla utmaningar. Det handlar också om att informera och att ha ett helhetsgrepp, annars riskerar man att en utmaning hamnar på fel ställe. Mitt ansvar är att ta emot alla utmaningar och sedan se till att rätt nämnd får dem.

– Det är också viktigt med ett genomgripande arbete med att kommunicera utmaningsrätten till den egna organisationen samt de organisationer som företräder eller arbetar med företagen; Almi, Coompanion, Svenskt Näringsliv och andra.

I Uppsala träffade vi samtliga, på medlemsmöten och i nätverk. På så sätt fick vi andra att bli bärare av budskapet

om utmaningsrätten, berättar Christoffer Nilsson.

Han tycker också att man ska "bädda för transparens".

– Leverantören ska veta var hans utmaning ligger just för tillfället. Om detta fungerar bra så sprider det sig bland företagen, förklarar Christoffer Nilsson.

Synliggör upphandling. Han konstaterar också att utmaningarna även synliggör upphandlingsverksamheten. Om en hel verksamhet ska upphandlas så tar det lång tid och det bör alla vara medvetna om. I Uppsala har man därför utbildat både de förtroendevalda och näringslivet.

– De sistnämnda tycks förstå det bäst, de vill ju inte ha ett bristfälligt förfrågningsunderlag i knät! Det måste få ta sin tid att genomföra upphandlingen, påpekar Christoffer Nilsson.

Det lär finnas kommuner som infört utmaningsrätt men sedan tackat nej till nästan alla inkomna utmaningar. Vad tror du det beror på?

– För höga trösklar. Vi har valt att ha låga trösklar. Det jag upplevt när jag pratat med en del andra kommuner som infört utmaningsrätt är att de utgår från hur den egna verksamheten är organiserad och även kräver att leverantören ska greppa och anpassa sig till det.

Bo Högländer | bo.hoglander@visma.com