

Ert datum:
2024-02-23

Datum:
2024-06-14

Er ref:
U2024/00226

Diarienummer:
UHM-2024-0076

Utbildningsdepartementet:
u.remissvar@regeringskansliet.se

Utvecklat samarbete för verksamhetsförlagd utbildning – långsiktiga åtgärder för sjuksköterskeprogrammen (SOU 2024:9)

Upphandlingsmyndighetens uppdrag är bland annat att verka för rättssäkra, effektiva och hållbara upphandlingar till nytta för medborgarna och näringslivets utveckling. Myndigheten begränsar därför sitt yttrande till de avsnitt av betänkandet som har anknytning till upphandlingsområdet.

Sammanfattning

Upphandlingsmyndigheten avstyrker förslaget att ge nya uppdrag till Upphandlingsmyndigheten.

Problembilden och förslag enligt betänkandet

Utredningen har bland annat haft i uppdrag att öka tillgången till platser för verksamhetsförlagd utbildning ("VFU") för sjuksköterskestudenter, inklusive att analysera nuvarande ordning för samarbete om VFU och utreda hinder för fler platser. I nuläget finns det 25 svenska universitet och högskolor som får utfärda sjuksköterskeexamen, varav 21 statliga och 4 enskilda utbildningssamordnare.

Lärosätena bär det juridiska ansvaret för att bedriva utbildningen, inklusive VFU. Kommuner och regioner har dock frivilligt tagit på sig genomförande av VFU genom att ingå avtal om det. Det finns för närvarande fler än 130 sådana avtal. Privata vårdgivare involveras i VFU i egenskap av utförare av hälso- och sjukvård åt regioner och kommuner förutsatt att det krävs i de upphandlade avtalen/avtalen enligt

Ert datum:
2024-02-23

Datum:
2024-06-14

Er ref:
U2024/00226

Diarienummer:
UHM-2024-0076

lagen om valfrihetssystem. I några fall finns det även avtal direkt mellan privata vårdgivare och lärosäten (se avsnitt 9.9 i betänkandet).

Lärosätena anser att brist på platser för VFU är det enskilt största hindret för utbyggnad av antalet utbildningsplatser för sjuksköterskor.

Enligt utredningen finns det ett antal hinder för att skapa fler platser för VFU. Hinder bland annat i form av bristande samordning mellan lärosäten, regioner, kommuner och privata vårdgivare som idag i hög utsträckning självständigt utformar sin verksamhet. Ökad samordning behövs bland annat gällande antal platser, innehåll och kvalitet på VFU, utbildningsadministration, kursutbud, pedagogisk utveckling och forskning.

Utredningen gör även bedömningen att VFU behöver bedrivas i fler typer av verksamhet samt att det finns inbyggda strukturella hinder för både kommuner och privata vårdgivare att medverka i VFU. Det stora antalet lokala avtal förhindrar geografisk rörlighet för studenterna och de avtalade kvalitetskraven varierar. Det finns också en brist på handledare och lärare med rätt kompetens samt bristande mobilitet mellan lärosäten och hälso- och sjukvården. Härtill finns i vissa verksamheter även svaga utbildningsstödande strukturer som förhindrar expansion av platser där potentialen är som störst. Ett ytterligare hinder är bristande harmonisering i form av bland annat avsaknad av en enhetlig terminologi, brist på finansiering och otillräckliga ekonomiska villkor för aktörerna.

I syfte att öka antalet platser föreslår utredningen en rad åtgärder för att förbättra VFU, exempelvis harmonisering av bedömningsmetoder och utveckling av nationella IT-stöd. Utredningen bedömer även att privata vårdgivares medverkan i VFU bör främjas. Det bedöms finnas en stor potential i att öka antalet platser för VFU hos dem. Många regioner och kommuner som anlitar privata vårdgivare för utförande av hälso- och sjukvård reglerar nämligen enligt utredningen i nuläget inte frågan om deltagande i VFU i vårdavtalen. Att avtalen reglerar VFU är dock enligt utredningen viktigt för att privata vårdgivare ska kunna tillhandahålla platser för VFU. Det är också väsentligt att avtalen utformas på ett sätt som främjar privata vårdgivares förutsättningar att medverka.

Om regioner och kommuner erbjuds stöd för att inkludera krav kopplat till VFU vid konkurrensutsättning av tjänster skulle, såvitt utredningen får förstås, användningen av en avtalsreglerad skyldighet för privata vårdgivare att erbjuda platser för VFU kunna öka väsentligt. Utredningen föreslår mot den bakgrunden att regeringen ger Upphandlingsmyndigheten i uppdrag att tillhandahålla stöd för regioner och kommuner. Stödet skulle enligt utredningen kunna bestå i utarbetandet av goda avtalsmodeller och upphandlingskriterier som bidrar till harmonisering och kan underlätta för privata vårdgivare att erbjuda platser för VFU på sjuksköterskeutbildningen.

Utredningen konstaterar vidare att enligt uppgift är Upphandlingsmyndighetens nuvarande stöd inom utbildningsområdet begränsat. För att myndigheten ska kunna ta fram det i utredningen inringade stödet, behövs information om hur samarbetet mellan lärosäten och vårdgivare om VFU lämpligen organiseras. Utredningen bedömer att den kunskapen bör förmedlas till Upphandlingsmyndigheten av Nationella vårdkompetensrådet.

Ert datum:
2024-02-23

Datum:
2024-06-14

Er ref:
U2024/00226

Diarienummer:
UHM-2024-0076

Utredningen föreslår sammanfattningsvis att Upphandlingsmyndigheten ges ett nytt uppdrag att ta fram visst stöd, men också att ansvara för nationell statistik om privata vårdgivare som i dag saknas. Upphandlingsmyndigheten behöver enligt utredningen inte ges några extra resurser för att genomföra uppdraget.

Inställning till förslaget om nya uppdrag

Upphandlingsmyndigheten ifrågasätter inte problembilden som kommer fram i betänkandet och instämmer i beskrivningen av den nuvarande mångfalden av avtal och de olika behoven liksom förutsättningarna som finns. Myndigheten ställer sig generellt sett också positiv inte bara till upphandling som ett verktyg för att uppnå olika angelägna samhällsliga mål, utan också till harmonisering av villkor och rent allmänt åtgärder som kan minska trösklarna in till de offentliga affärerna. Såvitt gäller de uppdrag som föreslås ges till Upphandlingsmyndigheten avstyrker dock myndigheten förslaget på följande grunder.

Upphandlingsmyndigheten har utifrån nuvarande uppbyggnad och ekonomiska ramar inga möjligheter att tillhandahålla ytterligare stöd eller att ta på sig ett utökat statistikuppdrag. Såvitt gäller statistikuppdraget är det också högst otydligt vilken statistik som utredningen menar att med fördel just Upphandlingsmyndigheten borde samla in och/eller generera samt varför.

Upphandlingsmyndigheten samlar inom ramen för sitt lagreglerade statistikuppdrag in uppgifter från publicerade annonser om upphandlingar. Upphandlingsmyndigheten förvaltar också en nationell databas om valfrihetssystem. Upphandlingsmyndigheten har däremot inte tillgång till de avtal som tecknas mellan upphandlande organisationerna och leverantörer.

Oaktat frågan om ekonomiska resurser och tillgång till ingångna vårdavtal, kan i fråga om avtalsmodeller och olika typer av upphandlingskrav följande uppmärksammas.

Det framstår av flera anledningar som olämpligt att lägga det aktuella uppdraget på Upphandlingsmyndigheten.

Det finns inget som tyder på att de upphandlande organisationerna behöver Upphandlingsmyndighetens stöd för att komma till rätta med dagens problem. Exempelvis finns det inga tecken på att de upphandlande organisationerna upplever en osäkerhet kring vilka upphandlings- eller avtalskrav som får ställas eller hur en skyldighet att tillhandahålla utbildningsplatser kan formuleras i avtal. Krav ställs redan idag i upphandlingar och valfrihetssystem och om det inte redan var känt för berörda aktörer, finns det nu via betänkandet ett antal konkreta exempel på avtalsskrivningar i sin helhet allmänt tillgängliga och dokumenterade (jfr avsnitt 9.7.3).

De hinder som utredningen själv lyfter gällande de privata vårdgivarnas syn på att medverka i VFU handlar dels om den ekonomiska ersättningen till dem, dels behovet för dem av bättre information om vad det innebär att medverka i VFU och vad som

Ert datum:
2024-02-23

Datum:
2024-06-14

Er ref:
U2024/00226

Diarienummer:
UHM-2024-0076

förväntas av dem. Som exempel på något som skulle gynna deras medverkan har de även lyft tillgång på flexibel handledarutbildning som passar yrkesverksamma inom hälso- och sjukvården.

Upphandlingsmyndigheten befinner sig långt från utbildningsväsendet och dialogen inom ramen för exempelvis det nationella respektive de regionala vårdkompetensråden. Det bedöms inte heller att Upphandlingsmyndigheten skulle ha bättre förutsättningar att ta fram jämkade och harmoniserade modellklausuler än befintliga samarbetsorgan kopplat till hälso- och sjukvården. Att involvera ytterligare en aktör, i tillägg till alla de som redan sedan lång tid är involverade i frågeställningarna, framstår helt enkelt inte som samhällsekonomiskt effektivt. För en i förhållande till utbildnings- och hälso- och sjukvårdsfrågorna sidoaktör som Upphandlingsmyndigheten, skulle det rimligen bli såväl en mycket tidskrävande som svårhanterlig uppgift att ta fram harmoniserade klausuler som är ändamålsenliga för lärosätena, kan accepteras av alla de olika upphandlande organisationerna och också lämpa sig för helt olika typer av vårdavtal, inklusive olika ersättningsmodeller, storlek på uppdrag, avtalstid, etc. De upphandlande organisationerna kan vidare exempelvis ha olika strategier för hur de vill få in mindre och idéburna vård- och omsorgsgivare liksom gynna nytänkande genom viss typ av utvärderingskrav, avtalskrav, osv. Sådana kommunala/regionala strategier påverkar vilka utvärderingskriterier, avtalskrav, etc. som är lämpliga för att uppnå samtliga relevanta målsättningar i det enskilda fallet.

Upphandlingsmyndigheten bedömer sammanfattningsvis att även om det säkerligen finns fördelar för såväl köp- som säljsidan med mer harmoniserade krav, bör dessa i så fall lämpligen tas fram i direktdialog mellan lärosäten, huvudmän och privata vårdgivare snarare än via ett upplägg som involverar Upphandlingsmyndigheten. Upphandlingsmyndigheten tillhandahåller stöd för dialog och beställarnätverk. I sammanhanget kan även nämnas att alla regionerna redan i viss utsträckning frivilligt har valt att samordna sig för att ta fram och följa upp harmoniserade krav inom andra områden. Det finns därmed i vart fall hos dem redan en vana, och en uppbyggd struktur, för att gemensamt ta fram harmoniserade villkor. Utifrån ett samhällsekonomiskt perspektiv framstår det som klokt att bygga vidare på de samarbetsstrukturer som redan finns och utgå från existerande goda exempel. Upphandlingsmyndigheten vill härtill ta tillfället i akt att uppmärksamma att de upphandlande organisationerna - utifrån bland annat proportionalitetsprincipen, men också av affärsmässiga skäl - för övrigt kan behöva anpassa kraven i enskilda vårdavtal utifrån såväl vårduppdragets storlek och avtalslängd som konkurrensstrategi, m.m.

Generaldirektör Anja Clausin har beslutat i detta ärende. Chefsjurist Helene Molander har varit föredragande. I den slutliga handläggningen har även avdelningschef Ann Eva Askensten deltagit.

Anja Clausin

Helene Molander