

§ 4

Yttrande över remiss av ”Uppdatering av programmet för upphandling och inköp”

AMN 2019-0394-1.6

Arbetsmarknadsnämndens beslut

1. Arbetsmarknadsnämnden beslutade att hänvisa till förvaltningens tjänsteutlåtande som sitt svar på remissen.
2. Arbetsmarknadsnämnden beslutade att justera paragrafen omedelbart.

Ärendet

Stadens program för upphandling och inköp uppdateras, revideras, namnändras samt får en giltighetstid för perioden 2020 till 2023. Kommunstyrelsen har därför remitterat ärendet ”Uppdatering av program för upphandling och inköp” till arbetsmarknadsnämnden för yttrande.

Samtliga stadens nämnder och bolag ska i sina inköp tillförsäkra att kommunfullmäktiges samtliga inriktningsmål uppnås så att stockholmarna får störst möjliga service och nytta för sina skattepengar, samt att digitaliseringens möjligheter tas tillvara. För att nå stadens mål är det av största vikt att en bredd av privata utförare får möjlighet att driva verksamheter och därigenom erbjuda de insatser som stockholmarna har rätt att förvänta sig.

Arbetsmarknadsförvaltningen ställer sig i de flesta delar positiv till programmet men föreslår vissa justeringar och förtydliganden.

Förslaget till program är som helhet bra men behöver kompletteras med större tydlighet vad avser klausuler i avtal om meddelarfrihet och meddelarskydd. Klausulerna bör även användas när verksamheten avser köp av tjänst som inte bedrivs som driftentreprenad.

Majoriteten av nämndens avtal om utförande av insatser är ramavtal. Dessa avtal innehåller klausulen gällande meddelarfrihet och meddelarskydd även om avtalet avser köp av tjänst som inte bedrivs som driftentreprenad.

Varje nämnd och bolag ska tillgodose allmänhetens insyn i verksamhet men programmets delar avseende avtalsuppföljning tjänar på en ökad tydlighet för nämndernas ansvar. Ytterligare ett område som tjänar på att utvecklas avser nämndernas ansvar för det strategiska inköpsarbetets roller och funktioner.

Förvaltningen har redovisat ärendet i ett tjänsteutlåtande daterat den 14 november 2019.

Förslag till beslut

Ordföranden Fredrik Lindstål (C), ledamoten Andrea Hedin m.fl. (M), ledamoten Jessica Sjönell (L), samt ledamoten Magnus Runsten (MP) föreslog att nämnden skulle besluta enligt förvaltningens förslag till beslut.

Vice ordförande Salar Rashid m.fl. (S) framlade ett annat förslag till beslut och föreslog att nämnden skulle besluta enligt detta förslag.

Ledamoten Rashid Mohammed m.fl. (V) framlade ett annat förslag till beslut och föreslog att nämnden skulle besluta enligt detta förslag.

Beslutsgång

Ordföranden ställde förslagen till beslut mot varandra. Nämnden beslutade utan omröstning enligt ordföranden Fredrik Lindstål (C), ledamoten Andrea Hedin m.fl. (M), ledamoten Jessica Sjönell (L), samt ledamoten Magnus Runsten (MP) förslag till beslut.

Reservation

Vice ordförande Salar Rashid m.fl. (S) reserverade sig mot nämndens beslut till förmån för sitt eget förslag enligt följande.

Förslag till beslut

Arbetsmarknadsnämnden beslutar följande.

- 1) Att delvis godkänna förvaltningens svar på remissen.
- 2) Att därutöver anföra

Förslaget till uppdatering av stadens program för upphandling och inköp gör det ytterligare tydligt att den nuvarande majoriteten saknar ambitioner för stadens upphandlingsverksamhet, Avsaknaden av målen i Agenda 2030, som bör vara en utgångspunkt i all verksamhet som staden bedriver, inklusive i stadens program för inköp, är anmärkningsvärt då staden i andra sammanhang säger sig vilja vara ledande i implementeringen av Agenda 2030. Styrdokument såsom detta måste vara relaterade till agendan och inköpare måste få utbildning i hur upphandlingar kan bidra till att nå målen i agendan. De tre uppsatta målen majoriteten valt att fokusera programmet på är i huvudsak av ekonomisk natur. Att arbeta med Agenda 2030 i inköpsarbetet innebär bland annat att i upphandlingsarbetet utgå från social och ekologisk hållbarhet och ha insikt om hur stadens

agerande påverkar världen utanför staden. Det ger vidare en god grund för jämställdhetsarbete i upphandlingen.

Att som en stor aktör på upphandlingsområdet inte vilja påverka och skapa ett mervärde för pengarna är förvånande. Genom att ställa krav på leverantörer och på de varor och tjänster som upphandlas kan upphandling bidra inte enbart till en ekonomisk och kvalitativ hållbarhet, utan även till ett socialt och demokratiskt ansvarstagande Stockholm samtidigt som välfärden utvecklas och medborgarnas behov tillgodoses. Vi vet av erfarenhet att sociala krav i upphandling bidrar till att kompetensförsörjningen underlättas i välfärdssektorn och en inkluderande arbetsmarknad där medborgarna ges bättre förutsättningar för delaktighet i samhället genom att komma ut i arbete och praktik. Därför är det oroande att se att majoriteten nu går från att ställa krav på leverantörerna i syfte att minska arbetslösheten för grupper utanför arbetsmarknaden och öppna upp för anställning och praktik, till att istället uppmana nämnder och bolag till att endast sträva efter att nå samma mål.

Staden kan och bör göra vad den kan för att utöka samverkan med civilsamhället. I den nuvarande program understryks vikten av att upphandlingsförfarandet utformas så att idéburen sektor kan delta på lika villkor. I förslaget som majoriteten föreslår riskerar civilsamhällets möjligheter att delta i upphandlingar försvagas. Det vore olyckligt om staden inte tog tillvara på de mervärden som idéburna organisationer kan erbjuda. Vi anser bland annat att dialog ska föras med marknadens aktörer för att inhämta information och nya idéer inför en upphandling. Dialogen är särskilt viktigt för att underlätta för idéburen sektor möjlighet att delta i upphandlingar. Vi anser att upphandlingar och valfrihetssystem ska så långt möjligt underlättas för att möjliggöra för den idéburna sektorn att delta.

Sedan det nu gällande programmet för upphandling och inköp antogs i kommunfullmäktige har lagstiftaren ansett det nödvändigt att, när det är behövligt, ställa villkor om lön, semester och arbetstid. Det var något den dåvarande borgerliga oppositionen debatterade emot när det fördes in i nuvarande program med argumentet att det hämmade småföretagandet. Vi anser att stadens leverantörer inte ska kunna skaffa sig konkurrensfördelar genom bristande arbetsvillkor för sina anställda. Den idén leder bara till osund konkurrens som slår ut de schysta företagen. Därför är det oroande att den politiska majoriteten nu stryker alla skrivningar om kollektivavtalsliknande villkor. Vi ser stora risker i att inte fortsatt belysa de arbetsrättsliga villkoren i stadens upphandlingsprogram, trots nu gällande lagstiftning.

Bedömningen av om det föreligger ett behov av att ställa arbetsrättsliga villkor måste göras i den enskilda upphandlingen. För de fall det är behövligt ska den upphandlande enheten även som särskilda kontraktsvillkor ange villkor i enlighet med ILO:s åtta kärnkonventioner. Det ställer stora krav på de enheterna att göra dessa bedömningar då de inte kan förväntas ha kunskap om de arbetsvillkor som gäller för hela arbetsmarknaden. Vilka faktorer som ska påverka bedömningen av när det är behövligt att ställa särskilda arbetsrättsliga kontraktsvillkor kommer att variera med tiden vilket kräver en stor arbetsinsats av den upphandlande enheten. Denna behövlighetsbedömning kräver en god insikt i olika branscher och därför gav vi servicenämnden ett övergripande ansvar för att tillhandahålla konsultativt stöd vid användning av arbetsrättsliga villkor i upphandlingar. Detta togs dock bort av den nuvarande majoriteten.

Sammantaget när kravet tas bort ur programmet och inget stöd ges riskerar nämnder och styrelser att helt upphöra att ställa kravet eftersom lagstiftningen är förenad med ett krav på behövlighetsprövning och därmed en möjlighet att se dessa krav som icke behövliga. Omvänt om staden ville upprätthålla krav på goda arbetsvillkor hade det varit naturligt att låta det finnas kvar i programmet tillsammans med vägledning om hur detta ska tillämpas i staden. Det är också värt att notera att lagstiftningen inte är lika långtgående som den tillämpning som staden valt att hävda exempelvis i fråga om förfrågningsunderlaget i LOV-upphandlingen av hemtjänst. Där ställdes också krav på en pension i nivå med avtal vilket garanterar att de som jobbar med våra äldre själva får en värdig ålderdom.

Vidare anser vi att programmet bör gå längre i meddelarfriheten än vad lagen kräver för att stärka förtroendet för stadens upphandlingsarbete. Även anställda, underkonsulter och underleverantörer bör kunna påtala oegentligheter. Även detta är något som enligt gällande lagstiftning ska behövlighetsbedömas i relation till proportionalitetsprincipen, de anställdas lojalitetsplikt och skyddet för företagshemligheter, men då privata aktörer i allt större utsträckning sköter verksamheter som historiskt sett har varit kommunala angelägenheter är det nödvändigt att utsträcka meddelarfriheten.

I programmet hänvisas till stadens miljöprogram och handlingsplaner som styrande och vägledande i upphandlings- och inköpsarbetet, samt att miljö- och klimataspekter framgår av bilagor. Upphandling av livsmedel pekas dock särskilt ut i programmet, vilket tenderar att göra programmet inkonsekvent och otydligt. En komplettering med tydligare miljö- och klimatkrav bör ske. Till exempel

har transporter, kemikalier, energianvändning, hantering av byggavfall och schaktmassor en stor påverkan och bör stå med i programmet. Ett generellt krav på nollutsläpp eller klimatneutralitet måste vara självklart i alla upphandlingar.

Reservation

Ledamoten Rashid Mohammed m.fl. (V) reserverade sig mot nämndens beslut till förmån för sitt eget förslag enligt följande.

Förslag till beslut

1. Delvis bifalla förvaltningens förslag
2. Därutöver anföra följande

Vänsterpartiets uppfattning är att offentlig upphandling och inköp ska användas för att driva samhällsutvecklingen i en ekologiskt, socialt, demokratiskt och ekonomiskt hållbar riktning.

I grunden behöver staden i större utsträckning bedriva samhällsviktiga tjänster i egen och i ideell regi, för att värna välfärden för stockholmarna och stoppa skatteslöseriet som ger vinstsyftande bolag rätten att tjäna grova pengar på skolor, gruppboenden och äldreboenden. Fortfarande är kommunal regi den enda garanten för att tillgoda allmänhetens insyn, rätten till kollektivavtal och direkt rådgivning för staden att ingripa när verksamheter inte fungerar.

Det program som vi var med om att ta fram under den förra mandatperioden, som redan revideras av den nya majoriteten, gav staden större möjligheter att ställa krav på exempelvis utbildningsnivå, bemanning och yrkesmässig förmåga att leverera det som staden beställer. Klausulen för meddelarfrihet breddades och stadens leverantörer skulle inte få konkurrensfördelar genom bristande anställningsvillkor. Krav skulle ställas på särskilda kontraktsvillkor i nivå med svenska kollektivavtal så långt det var ändamålsenligt och möjligt enligt lag, när leverantörerna inte var kollektivavtalsanslutna. För första gången i stadens historia ställdes krav på bland annat tjänstepension i upphandlingen av hemtjänsten. Programmet hade också ett uttalat syfte att bidra till miljöprogrammets ambitioner. Införandet av sociala krav och miljökrav bidrog tydligt till målet om ett Stockholm för alla.

Avsaknaden av viktiga sociala och miljörelaterade krav i det program som dåvarande alliansen införde bidrog till sämre kvalitet och underbudskonkurrens. Givetvis välkomnar vi därför att man behåller en hel del i nuvarande program och vill skärpa vissa skrivningar

om miljö, klimat, djurskydd och etisk handel. Frågan är vad det betyder i praktiken, särskilt som majoriteten inte ens tar in de globala hållbarhetsmålen enligt Agenda 2030 i sitt uppdaterade program.

Vi ifrågasätter starkt varför vartenda ord om krav i nivå med svenska kollektivavtal tas bort ur programmet, där vi istället ser behov av högre ambitioner. Möjligheten att exempelvis arbeta för att kunna kräva försäkringar för de anställda verkar inte vara något som majoriteten vill prioritera. Vi saknar också ambitioner att utvärdera den bristande kontinuiteten som LOU-upphandlingar inom välfärden innebär eller att ens vilja skydda LSS-verksamheter från sådana upphandlingar. Tidigare text om strävan mot uppföljnings- och rapporteringsrutiner som gör det möjligt med en neutral jämförelse för utförare i valfrihetssystemen har strukits liksom att särskild hänsyn ska tas till ILO:S grundläggande konventioner om mänskliga rättigheter. Sammantaget är tyvärr det reviderade programmet en politisk anpassning högerut.

Särskilt uttalande

Ordförande Fredrik Lindstål (C), ledamoten Andrea Hedin m.fl. (M), ledamoten Jessica Sjönell (L) och ledamoten Magnus Runsten (MP) lämnade följande särskilda uttalande.

Fokus på valfrihet, kostnadseffektivitet, miljö och klimat och social hållbarhet är avgörande i stadens arbete med en samhällsutveckling som går i hållbar riktning. Vi tror att upphandlingar blir som bäst när de lyckas kombinera nya innovativa lösningar med social-, ekologisk- och ekonomisk hållbarhet.

För de fall leverantörer inte är kollektivavtalsanslutna ska staden, där är ändamålsenligt, skäligt och möjligt enligt lag, ställa krav på relevanta villkor liknande de i svenska kollektivavtal. Men för att mindre leverantörer ska kunna delta är det av avgörande betydelse att kraven som ställs är rimliga och relevanta. Därför vill vi att staden ska eftersträva en konkurrens mellan leverantörer, stora som små, samtidigt som vi säkerställer att stadens leverantörer inte får konkurrensfördelar genom undermåliga arbetsvillkor för anställda, systematiska lagöverträdelser och/eller avtalsbrott. Seriösa aktörer, god kvalitet, goda och rättssäkra arbetsförhållanden och konkurrens på lika villkor ska präglade alla stadens upphandlingar.

Genom aktiv förvaltning och uppföljning säkerställs att ingångna avtal efterlevs och att varor och tjänster levereras med efterfrågad kvalitet och till rätt pris. Det är också viktigt att kompetensen upp-

rätthålls hos den personal som arbetar med upphandlings- och inköpsrelaterade frågor, så att samtliga upphandlingar kan genomföras på bästa möjliga sätt.

Arbetsmarknadsnämnden har ett särskilt ansvar att erbjuda stöd vid användning av sysselsättningsfrämjande krav i upphandlingar. Stadens upphandlingar ska främja valfrihet, kostnadseffektivitet, miljö och klimat och social hållbarhet vilket blir viktiga byggstenar i den innovativa, socialt och miljömässigt hållbara staden.

Ersättaryttrande

Ersättaren Ofelia Namazova Venneman (KD) lämnade följande ersättaryttrande.

Ordförande Fredrik Lindstål (C), ledamoten Andrea Hedin m.fl. (M), ledamoten Jessica Sjönell (L) och ledamoten Magnus Runsten (MP) lämnade följande särskilda uttalande.

Fokus på valfrihet, kostnadseffektivitet, miljö och klimat och social hållbarhet är avgörande i stadens arbete med en samhällsutveckling som går i hållbar riktning. Vi tror att upphandlingar blir som bäst när de lyckas kombinera nya innovativa lösningar med social-, ekologisk- och ekonomisk hållbarhet.

För de fall leverantörer inte är kollektivavtalsanslutna ska staden, där är ändamålsenligt, skäligt och möjligt enligt lag, ställa krav på relevanta villkor liknande de i svenska kollektivavtal. Men för att mindre leverantörer ska kunna delta är det av avgörande betydelse att kraven som ställs är rimliga och relevanta. Därför vill vi att staden ska eftersträva en konkurrens mellan leverantörer, stora som små, samtidigt som vi säkerställer att stadens leverantörer inte får konkurrensfördelar genom undermåliga arbetsvillkor för anställda, systematiska lagöverträdelser och/eller avtalsbrott. Seriösa aktörer, god kvalitet, goda och rättssäkra arbetsförhållanden och konkurrens på lika villkor ska präglade alla stadens upphandlingar.

Genom aktiv förvaltning och uppföljning säkerställs att ingångna avtal efterlevs och att varor och tjänster levereras med efterfrågad kvalitet och till rätt pris. Det är också viktigt att kompetensen upprätthålls hos den personal som arbetar med upphandlings- och inköpsrelaterade frågor, så att samtliga upphandlingar kan genomföras på bästa möjliga sätt.

Arbetsmarknadsnämnden har ett särskilt ansvar att erbjuda stöd vid användning av sysselsättningsfrämjande krav i upphandlingar. Stadens upphandlingar ska främja valfrihet, kostnadseffektivitet, miljö

och klimat och social hållbarhet vilket blir viktiga byggstenar i den innovativa, socialt och miljömässigt hållbara staden.

Ersättaryttrande

Ersättaren Maria Jansson (Fi) lämnade följande ersättaryttrande.

Förslag till beslut

1. Delvis bifalla förvaltningens förslag
2. Därutöver anföra följande

Vänsterpartiets uppfattning är att offentlig upphandling och inköp ska användas för att driva samhällsutvecklingen i en ekologiskt, socialt, demokratiskt och ekonomiskt hållbar riktning. I grunden behöver staden i större utsträckning bedriva samhällsviktiga tjänster i egen och i ideell regi, för att värna välfärden för stockholmarna och stoppa skatteslöseriet som ger vinstsyftande bolag rätten att tjäna grova pengar på skolor, gruppboenden och äldreboenden. Fortfarande är kommunal regi den enda garanten för att tillgodose allmänhetens insyn, rätten till kollektivavtal och direkt rådgivning för staden att ingripa när verksamheter inte fungerar.

Det program som vi var med om att ta fram under den förra mandatperioden, som redan revideras av den nya majoriteten, gav staden större möjligheter att ställa krav på exempelvis utbildningsnivå, bemanning och yrkesmässig förmåga att leverera det som staden beställer. Klausulen för meddelarfrihet breddades och stadens leverantörer skulle inte få konkurrensfördelar genom bristande anställningsvillkor. Krav skulle ställas på särskilda kontraktvillkor i nivå med svenska kollektivavtal så långt det var ändamålsenligt och möjligt enligt lag, när leverantörerna inte var kollektivavtalsanslutna. För första gången i stadens historia ställdes krav på bland annat tjänstepension i upphandlingen av hemtjänsten. Programmet hade också ett uttalat syfte att bidra till miljöprogrammets ambitioner. Införandet av sociala krav och miljökrav bidrog tydligt till målet om ett Stockholm för alla.

Avsaknaden av viktiga sociala och miljörelaterade krav i det program som dåvarande alliansen införde bidrog till sämre kvalitet och underbudskonkurrens. Givetvis välkomnar vi därför att man behåller en hel del i nuvarande program och vill skärpa vissa skrivningar om miljö, klimat, djurskydd och etisk handel. Frågan är vad det betyder i praktiken, särskilt som majoriteten inte ens tar in de globala hållbarhetsmålen enligt Agenda 2030 i sitt uppdaterade program.

Vi ifrågasätter starkt varför vartenda ord om krav i nivå med svenska kollektivavtal tas bort ur programmet, där vi istället ser behov av högre ambitioner. Möjligheten att exempelvis arbeta för att kunna kräva försäkringar för de anställda verkar inte vara något som majoriteten vill prioritera. Vi saknar också ambitioner att utvärdera den bristande kontinuiteten som LOU-upphandlingar inom välfärden innebär eller att ens vilja skydda LSS-verksamheter från sådana upphandlingar. Tidigare text om strävan mot uppföljnings- och rapporteringsrutiner som gör det möjligt med en neutral jämförelse för utförare i valfrihetssystemen har strukits liksom att särskild hänsyn ska tas till ILO:S grundläggande konventioner om mänskliga rättigheter. Sammantaget är tyvärr det reviderade programmet en politisk anpassning högerut.