

PM 2015:106 RI (Dnr 171-332/2015)

Inriktningsbeslut avseende nytt program för upphandling och inköp samt Vita jobb-modellen

Borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

1. Inriktningen avseende arbetet med ett nytt program för upphandling och inköp med kompletterande riktlinjer godkänns.
2. Stadsledningskontoret ska pröva Vita jobb-modellen i pilotupphandlingar.
3. AB Svenska Bostäder, AB Familjebostäder och AB Stockholmshem anmodas genom Stockholms Stadshus AB samt Exploateringsnämnden och Trafiknämnden uppmanas att anmäla intresse för att delta i pilotprojektet.
4. Stadsledningskontoret ska söka samverkan med näringslivet genom branschorganisationer.
5. Stadsledningskontoret ska återkomma till kommunstyrelsen med en redovisning över vilka pilotupphandlingar Vita jobb-modellen prövas i snarast efter det att upphandlingarna har genomförts.

Föredragande borgarrådet Karin Wanngård anför följande.

Ärendet

I detta ärende redovisas det pågående arbetet med ett nytt program för upphandling och inköp utifrån de uppdrag kommunfullmäktige fastställde i budget för 2015. Det nya programmet för upphandling och inköp kommer enligt plan föreläggas kommunfullmäktige för beslut under hösten 2015.

I ärendet beskrivs också ett pilotprojekt för den så kallade Vita jobb-modellen vars syfte är att säkerställa att stadens leverantörer inte får konkurrensfördelar gentemot andra leverantörer genom att ha undermåliga anställningsvillkor eller indirekta fördelar av bristande betalning av skatter och sociala avgifter. Om förarbetet går enligt plan kommer utvalda pilotupphandlingar att annonseras från och med hösten 2015. Kontroll och uppföljning av ställda krav kommer att ske med start våren 2016.

Beredning

Ärendet har initierats av stadsledningskontoret.

Mina synpunkter

Stockholms stad är en stor upphandlare av tjänster och varor. Varje år upphandlas varor och tjänster för mer än 11 miljarder kronor. För att säkerställa en god välfärd måste kvaliteten både i stadens egna verksamheter och i upphandlad verksamhet garanteras. Därför är förbättrad upphandlingskompetens och uppföljning prioriterade område för majoriteten under mandatperioden. Revideringen av upphandlingspolicyn är en del av det arbetet.

Utgångspunkten för ett nytt program för upphandling och inköp är att kvaliteten i verksamheterna ska stärkas och att de anställdas rättigheter värnas. Den nya policyn ska ta ett tydligt avstamp i perspektivet på offentlig upphandling som ett medel att driva utvecklingen i socialt, ekonomiskt och miljömässigt hållbar riktning. Vidare ska staden i samarbete med näringslivet och övriga berörda aktörer arbeta för att skapa innovativa former för samverkan. För att driva på utvecklingen ska staden arbeta med innovationsupphandling och tillgängliggörande av offentlig data samt verka för att tillväxtdrivande kompetensnoder utvecklas.

För att säkerställa goda upphandlingar räcker det inte att genomföra bra upphandlingar, det måste också finnas en kontroll och uppföljning så att ställda krav efterlevs. Vi måste kunna garantera att stockholmarna får den kvalitet som vi tillsammans betalar för. Uppföljning av avtal är ett område där Stockholm kan bli bättre. Upphandlingar ska genomföras på ett sätt som gör det möjligt att följa upp avtalen på ett effektivt sätt. Det måste också finnas tillräckligt med resurser för uppföljning.

Hur staden agerar som upphandlare har påverkan på näringslivet i Stockholm. Ekonomisk brottslighet, svartarbete och skattefusk snedvrider konkurrensen. Därför måste stadens upphandling ske på ett sådant sätt att oseriösa aktörer inte vill delta. Ett verktyg för detta är införandet av Vita jobb-modellen i Stockholm. Modellen syftar till att motverka social dumpning och svart verksamhet. Oseriösa aktörer ska inte få konkurrensfördelar genom att ha undermåliga anställningsvillkor eller indirekta fördelar av bristande betalning av skatter och sociala avgifter och därmed tränga ut seriösa aktörer som stadens leverantörer. Vår ambition är att ha en fortsatt dialog med arbetsmarknadens parter och andra berörda aktörer för att utveckla Vita jobb-modellen ytterligare samt hitta andra medel för att motverka ekonomisk brottslighet i Stockholmsregionen och se till att vi får den kvalitet som vi betalar för.

I övrigt hänvisar jag till stadsledningskontorets tjänsteutlåtande.

Jag föreslår att borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

1. Inriktningen avseende arbetet med ett nytt program för upphandling och inköp med kompletterande riktlinjer godkänns.
2. Stadsledningskontoret ska pröva Vita jobb-modellen i pilotupphandlingar.
3. AB Svenska Bostäder, AB Familjebostäder och AB Stockholmshem anmodas genom Stockholms Stadshus AB samt Exploateringsnämnden och Trafiknämnden uppmanas att anmäla intresse för att delta i pilotprojektet.
4. Stadsledningskontoret ska söka samverkan med näringslivet genom branschorganisationer.

5. Stadsledningskontoret ska återkomma till kommunstyrelsen med en redovisning över vilka pilotupphandlingar Vita jobb-modellen prövas i snarast efter det att upphandlingarna har genomförts.

Stockholm den 10 juni 2015

KARIN WANNGÅRD

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Reservation anfördes av borgarråden Anna König Jerlmyr, Joakim Larsson och Cecilia Brinck (alla M) och borgarrådet Lotta Edholm (FP) enligt följande.

Vi föreslår att kommunstyrelsen föreslår att kommunfullmäktige beslutar följande.

1. Föredragande borgarrådets förslag till beslut avslås.
2. Därutöver anføres följande.

Hur staden som stor offentlig aktör agerar som upphandlare har en betydande påverkan på näringslivet i Stockholm, som finansborgarrådet konstaterar. Därför är det oroande att vänstermajoriteten i föreliggande ärende öppnar för beslut som kommer innebära en stor osäkerhet för stadens leverantörer. Upphandlingar inom Stockholms stad är av stor betydelse såväl för stockholmarna som för de berörda näringsidkarna som levererar tjänster och varor åt staden. Det är ett juridiskt grannliga område som måste hanteras med professionalitet och nogsamhet av samtliga parter och inte göras till föremål för politiska experiment.

Stockholms stad ska alltid motverka fusk, svartjobb och ekonomiska oegentligheter, samt säkerställa anständiga arbetsvillkor för medarbetare hos leverantörer som staden anlitar. Seriösa aktörer, rättssäkra arbetsförhållanden, transparenta upphandlingsmodeller och konkurrens på lika villkor ska prägla upphandlingar i Stockholms stad.

Däremot ställer vi oss frågande till hur den så kallade vita jobb-modellen ska appliceras i Stockholms stad. Detta ärende innebär att ett pilotprojekt ska initieras i staden för vita jobb-modellen, trots detta är det fortsatt väldigt otydlig hur modellen ska arbetas efter och vilket lagstöd den åtnjuter. Att ha en god kontroll och uppföljning vid upphandlingar är en självklarhet. Men den ska och kan inte genomföras av fackförbund på stadens uppdrag.

Den socialdemokratiskt ledda majoriteten lägger fortsatt ett stort fokus på LO:s medverkan och öppnar för fackliga kontrollanter. Det stärker vår farhåga att "Vita-jobb modellen" i huvudsak inte syftar till en kvalitativ granskning av att stadens villkor följs, utan att istället ge fackförbunden större inflytande och makt över ickemedlemmar och arbetsgivare. Det är bra att kontrollera, men att ge fackliga LO-förbund långtgående befogenheter att fungera som kontrollanter via stadens uppdrag och därmed tvinga företagen att öppna sina företagsböcker vore inte bara ett orimligt sätt att förebygga ohederligt arbete utan sannolikt också lagvidrigt. Det är ett dåligt sätt för en stad som Stockholm att arbeta.

Vänstermajoriteten hänvisar också till det arbetet som pågår i Malmö stad utan att redogöra för den rättsliga process som pågår i skrivande stund för att se om modellen ens är tillämplig med svensk lagstiftning. Samtidigt hänvisar finansborgarrådet självt till det arbete som pågår på nationell nivå för att ta fram vägledning och lagstiftning för hur modellen ska kunna användas.

Att vänstermajoriteten väljer att föregå alla pågående utredningar och utannonserade politiska diskussioner är inte bara märkligt, det skapar också en stor otrygghet för stadens upphandlade avtalsparter. Det är väldigt olyckligt. Det är viktigt att avtal med Stockholms

stad är trygga och väl formulerade, att alla aktörer är införstådda och klara med vad som gäller under hela avtalstiden.

Stockholms stad har satt stort värde i samverkan med utomstående aktörer. Därför ifrågasätter vi oss osäkerheten i de pilotprojekt som nu annonseras. Den kontroll som ska genomföras ska antingen ske av fackliga representanter eller genom upphandlat ramavtal med utomstående revisorer. Detta är en markant skillnad i hur Stockholm väljer att arbeta och ett val som får stora konsekvenser för upphandlande aktörer. Det är bra att kontrollera, men att ge fackliga LO förbund långtgående befogenheter att fungera som kontrollanter via stadens uppdrag och därmed tvinga företagen att öppna sina företagsböcker vore inte bara ett orimligt sätt att förebygga oheligt arbete utan sannolikt också lagvidrigt. Det är ett dåligt sätt för en stad som Stockholm att arbeta.

Kommunstyrelsen

Reservation anfördes av Anna König Jerlmyr, Joakim Larsson, Cecilia Brinck, Dennis Wedin och Johanna Sjö (alla M) och Lotta Edholm (FP) med hänvisning till Moderaternas och Folkpartiets gemensamma reservation i borgarrådsberedningen.

Ersättaryttrande gjordes av Karin Ernlund (C) och Erik Slottner (KD) med hänvisning till Moderaternas och Folkpartiets gemensamma reservation i borgarrådsberedningen.

Ärendet

Kommunstyrelsen har i budget 2015 för Stockholms stad fått i uppdrag att ta fram ett nytt program för upphandling och inköp samt påbörja implementeringen av Vita jobb-modellen. Detta ärende är ett inriktningsbeslut för det uppdraget.

Utgångspunkter för nytt program för upphandling och inköp

Utgångspunkten för ett nytt program för upphandling och inköp är att kvaliteten i verksamheterna ska stärkas och att de anställdas rättigheter värnas. Ett nytt program för upphandling och inköp ska ta ett tydligt avstamp i perspektivet på offentlig upphandling som ett medel att driva utvecklingen i socialt, ekonomiskt och miljömässigt hållbar riktning.

Vid upphandling ska staden säkerställa

- Kvalitet i verksamheten
- De anställdas villkor
- Sociala krav på verksamheten och dess underleverantörer
- Höga miljö- och klimatkrav
- Verksamheternas bidrag till hållbar utveckling
- Öppenhet avseende ekonomi och meddelarfrihet
- Stärka stadens roll som innovativ beställare

Beredning

Ärendet har initierats av stadsledningskontoret.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 28 maj 2015 har i huvudsak följande lydelse.

Framtagande av ett nytt program för upphandling och inköp

Stadsledningskontorets pågående arbete med ett nytt program för upphandling och inköp utgår från att programmet ska fungera som en långsiktig målbild och inte kräva återkommande revidering. Av den anledningen kommer programmet inte att besvara frågor om *hur* de övergripande målsättningarna ska genomföras i praktiken. Programmet kompletteras istället med riktlinjer för de mer specifika genomförandefrågorna.

Syftet är att vid nya erfarenheter och förändringar i omvärlden snabbt och kontinuerligt kunna uppdatera riktlinjerna. På detta sätt kan staden mer systematiskt och fortlöpande arbeta för att använda upphandling som ett strategiskt verktyg. Arbetssättet tillgodoser även effektiviteten vid styrning mot olika mål.

Stadsledningskontoret kommer att ta fram en övergripande riktlinje samt särskilda riktlinjer för specifika områden där det bedöms lämpligt.

Arbetet med att ta fram ett nytt program för upphandling och inköp samt riktlinjer bedrivs i projektform för att säkerställa medverkan från stadens förvaltningar och bolag i den omfattning som behövs för att på bästa sätt fånga verksamheternas skilda förutsättningar och för ett slutresultat av hög kvalitet.

Vita jobb-modellen

Vita jobb-modellen syftar till att motverka social dumpning och svart verksamhet. I praktiken innebär detta att stadens leverantörer inte ska få konkurrensfördelar genom att ha undermåliga anställningsvillkor och/eller indirekta fördelar av bristande betalning av skatter och sociala avgifter.

Vita jobb-modellen kan därmed sägas bestå av två delar.

1. Krav på att de leverantörer som staden anlitar tillämpar vissa utvalda villkor ur centrala rikstäckande kollektivavtal som gäller för den bransch som är aktuell för det specifika kontraktet. Kraven ska även tillämpas på respektive leverantörs underleverantörer.
2. Kontroll av att de leverantörer som staden anlitar följer i punkten 1 angivna villkor samt aktuell lagstiftning avseende betalning av skatt och sociala avgifter.

Kontrollen har vid tidigare tillämpning utförts av representanter från fackförbunden. Ett annat alternativ är att upphandla ett ramavtal för oberoende externa revisorer som på uppdrag av staden utför kontroller som ett komplement till den kontroll som staden själv utför i samverkan med Skatteverket.

Kontrollanterna får genom uppdragsavtal i uppgift att under avtalstiden utföra kontroller på den aktuella arbetsplatsen och av relevanta handlingar som tillhandahålls av leverantören för att se till att avtalsvillkoren avseende löneutbetalningar, skatt, sociala avgifter och arbetsvillkor följs.

Komplexa förutsättningar

Förutsättningarna för hur krav på kollektivavtalsliknande villkor kan ställas är relativt komplexa och rättsläget är enligt stadsledningskontoret till viss del oklart.

På nationell nivå sker arbete inom flera instanser för att ta fram lagstiftning/vägledning för hur dessa villkor ska kunna ställas och följas upp vid upphandling.

En framgångsrik tillämpning av modellen förutsätter också en väl fungerande samverkan mellan staden och respektive fackförbund.

Stadsledningskontoret följer löpande utvecklingen och kommer vid behov anpassa tillämpningen av modellen.

Implementering i pilotprojekt ger kunskap och erfarenheter

Implementering av Vita jobb-modellen planeras ske i form av ett pilotprojekt. Syftet med pilotprojektet är att ge staden kunskap och erfarenheter. Dessa ska användas som underlag till riktlinjer för hur staden ska ställa krav på kollektivavtalsliknande villkor och hur dessa ska följas upp. Pilotprojektets slutsatser ska kunna utgöra underlag för ett senare breddinförande av modellen.

Under pilotprojektet ska samverkan med andra kommuner och övriga intressenter som arbetar med frågan ske för att säkerställa en kunskapsuppbyggnad på området. Sund konkurrens och sunda villkor är något som även bransch- och arbetsgivarorganisationerna värnar och därför kommer de bjudas in till samråd kring hur tydliga och effektiva villkor kan uttryckas i praktiken.

Pilotprojektet kommer att genomföras tillsammans med stadens bostadsbolag, exploateringskontoret och trafikkontoret. Projektet är avgränsat till dessa bolag och förvaltningar för att de som regel upphandlar tjänster som omfattas av LO-förbunden. LO-förbunden är också de förbund som ursprungligen initierade Vita jobb-modellen.

Inom ramen för projektet ska lämpliga pilotupphandlingar identifieras. I pilotupphandlingarna kommer dels de kollektivavtalsenliga villkoren att testas samt att en modell för kontroll och uppföljning av villkoren utformas och prövas.

Kontakt med fackförbunden ska etableras för att avtalsvillkor, som ligger i nivå med villkoren i respektive centralt kollektivavtal, ska kunna tas fram. De aktuella villkoren ska preciseras och komma till tydligt uttryck i respektive pilotupphandling. Villkoren ska vara kalkylerbara för att skapa god transparens och underlätta för potentiella leverantörer att lämna anbud. Tydliga och precisa avtalsvillkor underlättar därtill en effektiv uppföljning.

Särskilda uppdragsavtal ska tecknas mellan staden och respektive fackförbund eller upphandlade oberoende externa revisorer för att reglera hur uppföljningen av de ställda kraven ska ske och där kontrollantens roll och handlingsutrymme tydligt regleras.

Tidsplan

Projektet har initierats genom att projektgruppen har samlat in underlag och etablerat kontakt med Malmö stad som har erfarenhet av att tillämpa modellen i liknande pilotprojekt.

Projektet planerar att snarast efter beslut kontakta utvalda förvaltningar och bolag och identifiera pågående upphandlingsprojekt som kan fungera som lämpliga pilotupphandlingar för att påbörja implementeringen av Vita jobb-modellen. Kontakt med fackförbunden måste etableras för att klara och precisa avtalsvillkor ska tas fram och formuleras som särskilda kontraktsvillkor. De aktuella villkoren ska preciseras och komma till tydligt uttryck i respektive pilotupphandling. Villkoren ska vara kalkylerbara för att skapa god transparens och underlätta för potentiella leverantörer att lämna anbud och minimera antalet frågor till upphandlarna.

Pilotprojektet är uppdelat i tre steg:

1. Framtagande av krav

Etablera kontakt med fackförbund för framtagande av relevanta krav att använda i utvalda upphandlingar samt framtagande av en plan för uppföljning.

2. Upphandling

Prövning av kraven i skarpa upphandlingar samt utvärdering av detta.

3. Uppföljning

Uppföljning och kontroll av ställda krav samt utvärdering av planen för uppföljning.

Om förarbetet går enligt plan kan kraven komma till uttryck i utvalda pilotupphandlingar som annonseras fr.o m. hösten 2015.

Efter genomförd upphandling och avtalsslut behöver leverantören viss tid på sig att starta upp och komma igång med leveransen innan det är lämpligt att första kontrollen kan ske. När första kontrollen kan genomföras beror på när avtalet träder i kraft och eventuella överprövningar av upphandlingen.

Projektet kommer att utvärderas och rapporteras löpande under pilotprojektets tre steg. Erfarenheterna kommer succesivt under projektets gång att arbetas in i centrala riktlinjer för användningen av kollektivavtalsenliga villkor i upphandlingar.