

29



miljöpartiet de gröna

STOCKHOLMS STAD Kommunstyrelsen Registraturet	
Ink.	2013 -03- 21
Dnr:	309-486/2013
Till:	RE

2013-02-27

Motion av Åsa Jernberg (MP) och Stefan Nilsson (MP) om en ny policy för hållbar upphandling i Stockholms stad

Sveriges riksdag enades 1999 om femton miljö kvalitetsmål som ska vara uppnådda till 2020. Senare kompletterades målen med det så kallade generationsmålet:

"Det övergripande målet för miljöpolitiken är att till nästa generation lämna över ett samhälle där de stora miljöproblemen i Sverige är lösta, utan att orsaka ökade miljö- och hälsoproblem utanför Sveriges gränser."

I dryg halvtid står det klart att vi är mycket långt från att klara målsättningen, endast två av målen beräknas uppnås. Vi anser att det är hög tid att ta till vara den offentliga upphandlingens fulla potential som beställare av en hållbar framtid.

Vår motion har två syften, för det första att stärka stadens användning av offentlig upphandling som ett medel att driva utvecklingen i hållbar riktning, för det andra att få belyst vilka frihetsgrader en kommun har för att stimulera en mångfald av verksamhetsformer.

DEN OFFENTLIGA UPPHANDLINGENS ROLL INOM EU

Den offentliga upphandlingens potential att bidra till ett uthålligt samhälle uppmärksammas alltmer både i Sverige och inom EU. EU:s fyra friheter, med fokus på konkurrensneutralitet, har undan för undan kommit att kompletteras med andra målsättningar för den gemensamma politiken. EU:s Strategi för hållbar utveckling¹ som sammanlänkar den sociala, ekologiska och ekonomiska dimensionen är ett övergripande dokument som andra politiska initiativ måste förhålla sig till. Som ett led i att förena målsättningarna inom hållbarhetsstrategin med målsättningarna inom strategin Europa 2020 (EU:s strategi för smart och hållbar tillväxt för alla)² har en modernisering av EU:s upphandlingsdirektiv genomförts. Syftet med moderniseringen har varit att "ge upphandlare bättre möjligheter att använda offentlig upphandling till stöd för gemensamma samhälleliga mål, såsom skyddet av miljön, högre resurs- och energieffektivitet, kampen mot klimatförändringar, främjande av innovation, sysselsättning och social integration samt säkerställande av bästa tänkbara villkor för tillhandahållande av sociala tjänster av hög kvalitet".

UPPHANDLING SOM VERKTYG

Avsikten med den offentliga upphandlingen är att på ett kostnadseffektivt sätt tillgodose de offentliga behoven av varor och tjänster samt att vara marknadsdrivande genom att skapa en efterfrågebild som företagen måste förhålla sig till. Då stadens upphandling omfattar runt 11 miljarder kr per år har den stor strategisk betydelse för företagens inriktning och deras investeringar.

¹ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0400:FIN:SV:HTML>

² <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:SV:HTML>

Vi anser att staden ska använda den offentliga upphandlingen mycket mer kraftfullt än hitintills. Staden bör anta en ny upphandlingspolicy i vilken det ges starkt mandat till upphandlande enheter att använda upphandlingen strategiskt för att närma sig målsättningarna i stadens miljöprogram och därmed även de nationella målen, men också för att skapa en inkluderande arbetsmarknad och ett jämställt samhälle. Om skattekronor ska användas effektivt är det avgörande att söka synergier mellan de tre hållbarhetsdimensionerna – den ekologiska, sociala och ekonomiska – liksom mellan kommunens och landstingets ansvarsområden.

STADENS NUVARANDE UPPHANDLINGSPOLICY

Enligt stadens nuvarande upphandlingspolicy ska allt, utom myndighetsutövning och strategisk ledningsfunktion, konkurrensutsättas. Vi är kritiska till denna reservationslösa tilltro till konkurrensens effektivitet, särskilt som marknadens förutsättningar inte grundligt analyseras. För att öka möjligheterna att konkurrens leder till ökad kvalitet och mångfald behöver skilda förutsättningar för olika aktörer uppmärksammas. För att upphandling ska vara ett sätt att få ut så mycket värde som möjligt för skattemedlen krävs det att man utvecklar förståelse för hur värden bestäms; vilken tidskala som gäller och hur systemavgränsningar ska göras. Vad innebär till exempel kostnadseffektivitet och konkurrensneutralitet när företagens vinster skulle halveras om deras miljöpåverkan räknades med i boksluten. För exempelvis livsmedelsindustrin gäller att vinsterna skulle mer än raderas.³

Idag är stadens upphandlingspolicy inte uppdaterad i förhållande till de förändringar som gjorts i lagen om offentlig upphandling. 2010 ändrades skrivningen från att man *får* ställa miljökrav och sociala krav till att de *bör* ställas. Staden har i sin policy en mycket lam skrivning om att "Det är möjligt för staden att ställa krav på miljöhänsyn vid upphandlingar inom olika områden". Den skrivningen måste skärpas. Enligt Miljöstyrningsrådet kan varje skattekrona som används i den offentliga upphandlingen med relevant ställda miljökrav och sociala krav bidra till en väl förräntad samhällsnytta.

RIKTLINJER FÖR EN NY UPPHANDLINGSPOLICY

Vi anser att en ny upphandlingspolicy bör tas fram för staden, vilken stärker upphandlingen som ett medel att driva utvecklingen i hållbar riktning. Normaltillståndet ska vara att man vid upphandlingar använder sig av miljökrav och sociala krav och, i de fall då det är relevant, etiska krav. En dokumenterad analys ska alltid göras och om det i något fall inte ställs miljökrav eller sociala krav ska en skriftlig motivering ges. En ny policy bör också ge riktlinjer för kontraktsgestaltning inklusive hur man stärker stadens möjlighet till att häva kontrakt vid misskötsel.

Miljökrav

Policyn bör lyfta fram Miljöstyrningsrådets krav och kriterier som speciellt lämpliga att använda eftersom dessa är kopplade till de nationella miljö kvalitetsmålen, vilket även är ambitionen för miljö målen i stadens miljöprogram. Vidare bör kunskapen om ekosystemtjänsternas betydelse för samhällsfunktioner och folkhälsa i ökande utsträckning införlivas i upphandlingarnas behovsanalyser. Som tilldelningsgrund bör inriktningen vara att "det ekonomiskt mest fördelaktiga" används, istället för "lägsta pris". Det ger större utrymme att avväga mellan olika mervärden och medför ett starkare incitament att använda livscykelberäkningar för miljö påverkan och social inverkan liksom för totala kostnader. För att uppmuntra till nytänkande bland mindre företag liksom för att ta till vara ideella organisationers och sociala företags särart kan det vara värdefullt att använda sig av så kallade innovationsfrämjande upphandlingar, i vilka en funktion efterfrågas utan förutfattad mening om tillvägagångssätt.

Sociala klausuler

En ny policy bör avspegla att staden aktivt ska arbeta med sociala klausuler, exempelvis för att skapa en inkluderande och jämställd arbetsmarknad, fri från alla typer av diskriminering. Sociala krav kan

³ <http://www.dn.se/ekonomi/miljokostnader-skulle-radera-ut-vinsten-helt>

tillsammans med till exempel kontraktspaketering också bidra till att öka möjligheten för mindre aktörer och utförare inom den idéburna sektorn att vinna kontrakt. Det finns sannolikt synergieffekter att vinna genom att kombinera miljökrav och sociala krav. Fossilbränsleintensiva arbeten kan ersättas av arbetsintensiva gröna jobb som till exempel kan passa inom arbetsintegrerande sociala företag.

Niklas Bruun och Kerstin Ahlberg menar i SIEPS-rapporten "Upphandling och arbete i EU" att Sverige jämfört med andra länder har tillämpat försiktighetsprincipen till ytterlighet, när det gäller att ställa sociala krav.⁴ Möjligheten att använda sociala klausuler för krav på arbetsmiljö, jämställdhet och mot alla former av diskriminering bejakas i själva verket av EU:s lagstiftning. Att minska arbetslösheten bland människor som står långt ifrån arbetsmarknaden är dessutom uttryckligen ett mål i Europa 2020-strategin. Det finns en lång rad med goda exempel på hur sociala klausuler kan öka sammanhållningen i samhället, både från andra länder inom EU och från andra kommuner i Sverige.

Ikke verifierbar kvalitet och kontraktsdesign

För att upphandlingar överhuvudtaget ska kunna sägas vara konkurrensneutrala och kostnadseffektiva så krävs det att kontraktens innehåll, men också intention, följs. Detta är särskilt viktigt med avseende på så kallad "ikke verifierbar" kvalitet inom till exempel vård och omsorg. Utöver en fortlöpande kontroll behöver själva kontrakten utformas så att en kontinuerlig självkontroll hos leverantören understöds. Detta kan till exempel ske genom att optioner för kontraktsförlängning används mer aktivt som ett instrument för att upprätthålla kvaliteten. Idag är det i stort sett bara kontrakt som orsakar skandaler som inte förlängs. Man bör också utveckla användningen av ekonomiska sanktioner och bonusar. Genom att ge ersättningen till utförarna som en blandning av löpande räkning och fast ersättning skapas också incitament för att upprätthålla kvaliteten.

Vidare är det avgörande att kommunen är tydlig med att kontraktet upphävs om utföraren inte följer vad som överenskommit. Det är dock viktigt att det i kontraktet preciseras när och hur ett upphävande sker. Det är nödvändigt att kommunen noggrant och direkt då brister uppkommer dokumenterar avvikelserna och huruvida de åtgärdas. En väldokumenterad uppföljning är en förutsättning för egna referenser. Då dessa kan användas som ett tilldelningskriterium vid en ny upphandling bidrar de till att upprätthålla ett kvalitetstryck. Det är därtill viktigt att brukarna inom vård och omsorg får noggrann information om avtalens innehåll så att de kan vara delaktiga i kontraktens uppföljningskontroll.

EN MÅNGFALD AV UTFÖRARE

Det är just tilltron till mångfaldens betydelse som gör att vi vill granska på vilka vis det offentliga kan kompensera för den skillnad i styrka som råder mellan företag med stort eget kapital och aktörer inom den sociala ekonomin med goda idéer men liten tillgång till kapital. Om marknaden ska tjäna ett brett samhällsintresse bör där råda inte bara konkurrens mellan olika företags varor och tjänster utan också mellan en mångfald av styrningsprinciper, värdegrunder och företagsformer.

Många av de sociala verksamheter som idag ligger inom kommunens ansvarsområden har ursprungligen utvecklats av eldsjälar inom civilsamhället. Det finns en oro inom den idéburna sektorn att man genom att bli tjänsteleverantör till kommunen ska förlora sin självständighet och innovativa roll. Vi stödjer de ansatser som finns inom Överenskommelsen⁵ med den idéburna sektorn, men menar att det är hög tid att staden klart redovisar det juridiska utrymme som finns för samverkan inom det som kallas idéburet-offentligt partnerskap och som får stöd i EU:s nya direktiv för tjänster av allmänt intresse.

Vi vill att stadsledningskontoret redogör för vilka frihetsgrader som finns för en kommun att finansiera samhällsnytta. Finns det ytterligare alternativ, utöver upphandling, inklusive LOV, och egen regi, som

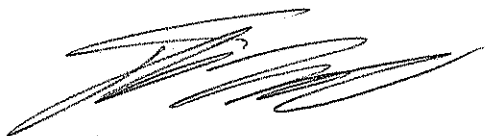
⁴ <http://www.sieps.se/sv/publikationer/upphandling-och-arbete-i-eu-20103>

⁵ <http://overenskommelsen.se/>

på ett mer konstruktivt och långsiktigt vis än projekt och verksamhetsbidrag skapar förutsättningar för en mångfald av samhällliga verksamheter?

Vi föreslår kommunfullmäktige besluta

- att en ny upphandlingspolicy utarbetas
- att det enligt denna policy ska krävas att det vid varje upphandling sker en dokumenterad analys av vilka sociala krav och miljökrav som ska ställas och att om man avstår från att ställa sådana krav så ska detta motiveras.
- att policyn ska ge riktlinjer för kontraktsdesign inklusive hur man stärker stadens möjlighet till att häva kontrakt vid misskötsel.
- att det i policyn ska framgå att brukarna inom vård och omsorg ska få utförlig information om avtalet så att de kan vara en aktör i kontraktsuppföljningsarbetet
- att uppdra åt stadsledningskontoret att redogöra för vilka frihetsgrader en kommun har för att finansiera och driva verksamheter i överensstämmelse med kommunallagen och statsstödsreglerna.
- att indikatorer för olika verksamheter ska tas fram, vilka visar vilken andel verksamhet som utförs av den idéburna sektorn



Åsa Jernberg (MP)



Stefan Nilsson (MP)