

**Handläggare**  
Inger Outzen  
Telefon: 08-508 10 053

**Till**  
Östermalms stadsdelsnämnd  
Sammanträde 2015-11-26

## **Program för upphandling och inköp samt klausul om antidiskriminering och meddelarfrihet**

Remiss från kommunstyrelsen. Dnr:170-850/2015

### **Förvaltningens förslag till beslut**

Tjänsteutlåtandet överlämnas till kommunstyrelsen som svar på remissen.

Teenie Bennerholt  
tf stadsdelsdirektör

### **Sammanfattning**

Kommunstyrelsen har till stadsdelsnämnden överlämnat en remiss gällande Program för upphandling och inköp samt klausul om antidiskriminering och meddelarfrihet. Remisstiden sträcker sig till den 23 december 2015.

Kommunstyrelsen har i budget för 2015 fått i uppdrag att ta fram ett nytt program för upphandling och inköp för Stockholms stad samt att revidera tidigare beslutad policy om konkurrens och valfrihet. Stadsledningskontoret föreslår ett nytt program för upphandling och inköp med vidhängande reviderad klausul om antidiskriminering och om meddelarfrihet. Förslaget innebär att tidigare beslutade policys för upphandling och konkurrensutsättning samt antidiskrimineringsklausul upphör att gälla, men samtidigt att aktuella skrivningar som rör kvalitetsaspekter för upphandlad verksamhet förs över till det nya programmet för upphandling och inköp.

Kommunstyrelsen ska ta fram kompletterande anvisningar till programmet för upphandling och inköp, vilket enligt stadsledningskontorets förslag också ska innehålla tillämpningsanvisning för hur krav i samband offentliga upphandlingar och investeringar kan ställas på anställningar, praktikplatser och lärlingsplatser för personer som står långt ifrån arbetsmarknaden.

### **Bakgrund**

För en mer detaljerad bakgrund hänvisar förvaltningen till stadsledningskontorets tjänsteutlåtande med bilagor. Här sammanfattas avgörande förändringar i förhållande till gällande upphandlingspolicy.

Staden köper årligen varor, tjänster och entreprenader för över 20 miljarder kronor. Offentlig upphandling syftar primärt till att göra goda affärer. Verksamheternas behov ska tillgodoses och krav på kvalitet ska ställas och följas upp för att möjliggöra bästa möjliga service till medborgarna. Syftet med ett program för upphandling och inköp är att vara ett redskap för strategisk upphandling för ett hållbart Stockholm.

I budget för 2015 har Kommunstyrelsen fått i uppdrag att ta fram ett nytt program för upphandling och inköp för Stockholms stad samt att revidera tidigare beslutad policy om konkurrens och valfrihet. Budgeten gav också stadsledningskontoret i uppdrag att skärpa nuvarande antidiskrimineringsklausul. Enligt förslaget är avsikten att främja efterlevnad av antidiskrimineringslagstiftning och värna principen om alla människors lika värde och rätt att bli behandlade på lika villkor. Stadsledningskontoret föreslår en skärpning av klausulen genom att bland annat införa sanktioner i form av vite för de fall leverantören inte lever upp till sina åtaganden.

I budget för 2015 anges att staden, så långt lagstiftningen medger, ska ställa krav på meddelarfrihet för personal inom välfärdssektorn. Emedan lagstiftningen inte ger privatanställda samma skydd som offentligtanställda, är avsikten i första hand att en klausul om meddelarskydd ska ge en viktig signal till en entreprenör.

Tidigare beslutade policys för upphandling och konkurrensutsättning samt antidiskrimineringsklausul upphör att gälla, medan aktuella skrivningar som rör kvalitetsaspekter för

upphandlad verksamhet förs över till det nya programmet för upphandling och inköp.

### **Ärendet**

Förvaltningen besvarar i föreliggande ärende stadsledningskontorets förslag till program för upphandling och inköp samt klausul om antidiskriminering och meddelarfrihet.

Stadsledningskontorets förslag till program för upphandling och inköp är indelat i sex olika kapitel. I det inledande behandlas grundläggande förutsättningar för programmet, genomförande och förvaltning, lagar och regler och mutor och jäv. Därefter följer de fyra huvudkapitlen som behandlar hur upphandling ska användas som ett strategiskt verktyg. Kapitlen utgår från stadens inriktningsmål, ett Stockholm som håller samman, ett klimatsmart Stockholm, ett ekonomiskt hållbart Stockholm och ett demokratisk hållbart Stockholm. Vidare föreslår stadsledningskontoret ett särskilt kapitel om stadens organisation och ansvar på upphandlingsområdet

Förslaget innebär att leverantörer till stadens inte ska få konkurrensfördelar genom t.ex. oseriös verksamhet, oetiskt producerade varor, bristande kvalitet i upphandlade verksamheter, sämre arbetsmiljö eller dåliga anställningsvillkor för sina anställda. Krav ska ställas som motverkar detta. Vidare föreslås att staden ska arbeta aktivt genom att i upphandling verka för att personer utanför arbetsmarknaden kommer i sysselsättning, anställning eller praktik, i de fall det bedöms lämpligt med hänsyn till uppdragets omfattning och upphandlingsföremålets art.

Till följd av EU-rätt kan krav på leverantörers anslutning till kollektivavtal inte ställas i samband med offentliga upphandlingar. Stadsledningskontoret föreslår som alternativ att krav t ex kan ställas på relevanta villkor i nivå med svenska kollektivavtal som särskilda kontraktsvillkor, vilket förutsätter att dessa villkor preciseras i förfrågningsunderlaget och inte strider mot de grundläggande principerna om likabehandling och proportionalitet.

Så långt lagstiftningen medger, ska staden ställa krav på meddelarfrihet för personal inom välfärdssektorn. Det finns dock inte stöd i lagstiftning för att ge privatanställda samma skydd som offentliganställda. Avsikten med en klausul om meddelarskydd är att ge en viktig signal till en entreprenör. Ett avtalsvillkor om meddelarfrihet kan dock inte garantera den enskildes

anställningstrygghet. Den som är i privat tjänst kan drabbas av arbetsrättsliga påföljder om uttalande eller uppgiftslämnande är i strid med anställningsavtalet.

Tillämpning av nu gällande klausul rekommenderas endast när staden upphandlar vård- och omsorgsentreprenader.

Stadsledningskontoret föreslår att användningsområdet för klausulen utvidgas till att omfatta samtliga entreprenadupphandlingar som avser drift av verksamhet inom socialtjänsten, men ska endast användas när staden upphandlar hela verksamheter på entreprenad och inte i de fall då staden upphandlar enstaka platser genom ramavtal.

När staden sluter avtal med en privat utförare för utförande av kommunala angelägenheter ska staden se till att allmänheten ges skälig insyn i den verksamhet som lämnas över. Utöver kommunallagens krav på insyn är stadens mål att privata utförare ska ha en öppen redovisning av ekonomin för att se till att medel avsatta för välfärd används för detta ändamål. Det finns i nuläget inga lagliga möjligheter för staden att begära att leverantörer närmare redovisar sin ekonomi för annat syfte än för att säkerställa att de kan utföra den upphandlande tjänsten under avtalsperioden. Regeringen har dock utsett en särskild utredare med uppdrag att utreda ett nytt regelverk för utförande av välfärdstjänster.

### **Ärendets beredning**

Ärendet har beretts inom stadsdelsdirektörens stab. Samtliga verksamheter inom förvaltningen har beretts möjlighet att lämna synpunkter.

### **Förvaltningens synpunkter och förslag**

Förvaltningen anser att förslaget till program för upphandling och inköp i allt väsentligt är ett väl genomarbetat styrmedel och har en klar inriktning i enlighet med Kommunfullmäktiges inriktningsmål. I flera avseenden utgör det en revidering av tidigare beslutad policy. När programmet senare kompletteras med tillämpningsanvisningar emotser förvaltningen att specifika genomförandefrågor blir tydliga, och att eventuella frågetecken bedömningsfrågor rätas ut.

Några delar av förslaget till program kan rymma komplikationer, vilket stadsledningskontoret också antyder. Intentionen att staden ska arbeta aktivt genom att i upphandling verka för att personer utanför arbetsmarknaden kommer i sysselsättning är vällovlig, men kan riskera att stå i konflikt med krav på kvalitet och kostnadseffektivitet. Det bör understrykas att sådana krav, såsom

framgår av förslaget, endast tillämpas då de bedöms lämpligt med hänsyn till uppdragets omfattning och upphandlingsföremålets art.

Förvaltningen vill i likhet med stadsledningskontoret framhålla vikten av att en upphandling inte får ställa krav som syftar till att direkt eller indirekt reglera leverantörers övriga verksamhet. Det kan resultera i upphandlingsfel och påföljande överklagandeprocesser. Stadsledningskontoret illustrerar detta med ett tydligt exempel; krav kan exempelvis ställas på att ”den frukt som levereras till staden ska vara ekologisk”, men det är inte tillåtet att kräva att ”endast leverantörer vars sortiment uteslutande består av ekologisk frukt kan lämna anbud”.

För de fall leverantörer inte är kollektivavtalsanslutna ska staden, så långt det är ändamålsenligt och möjligt enligt lag, ställa krav på särskilda kontraktsvillkor i nivå med svenska kollektivavtal. Förvaltningen anser att detta bör vara en fullt möjlig kompromiss, eftersom EU-rätt inte ger utrymme att ställa krav på att en leverantör har kollektivavtal.

Stadsledningskontoret har i budget för 2015 även fått i uppdrag att skärpa nuvarande antidiskrimineringsklausul. Avsikten med en antidiskrimineringsklausul är att främja efterlevnad av antidiskrimineringslagstiftning och värna principen om alla människors lika värde och rätt att bli behandlade på lika villkor. Förvaltningens förhoppning är att en antidiskrimineringsklausul, om den genomförs på ett effektivt sätt, kan utgöra ett verkningsfullt medel att bekämpa diskriminering grundad på kön, etnisk tillhörighet, sexuell läggning eller funktionshinder, och därigenom förstärka redan befintlig lagstiftning mot diskriminering. EU-kommissionen har också lyft fram den offentliga upphandlingens sociala aspekter såsom insatser mot bl a diskriminering pga kön eller etnisk bakgrund, och därtill uppmanat medlemsstaterna att upprätta antidiskrimineringsklausuler.

Sammantaget anser förvaltningen att när krav ställs i en upphandling måste det säkerställas att det sker i enlighet med gällande lagstiftning och riktlinjer, vilket stadsledningskontoret har beaktat i det framlagda förslaget till program för upphandling och inköp.

## Bilagor

1. Bilaga 1 Remissbrev Dnr:170-850/2015
2. Bilaga 2 Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande

3. Bilaga 3 Stockholm stads program för upphandling och inköp
4. Bilaga 4 Reviderad antidiskrimineringsklausul
5. Bilaga 5 Klausul om meddelarfrihet