

Handläggare
Jonas Lauri
Telefon: 08-508 09 073**Till**
Norrmalms stadsdelsnämnd
2015-12-17

Program för upphandling och inköp samt klausul om antidiskriminering och meddelarfrihet – svar på remiss från kommunstyrelsen

Förvaltningens förslag till beslut

Remissen besvaras med förvaltningens tjänsteutlåtande

Johanna Engman
StadsdelsdirektörJonas Lauri
Ekonomichef

Sammanfattning

Kommunstyrelsen har tagit fram ett förslag till nytt program för upphandling och inköp samt klausuler för antidiskriminering och meddelarfrihet som Norrmalms stadsdelsnämnd har fått för remiss. Kommunstyrelsen föreslår vidare att nuvarande policy om konkurrens och valfrihet upphävs.

Förvaltningen anser att remitterat program för upphandling och inköp samt de förslag på klausuler för anti-diskriminering och meddelarfrihet som kommunstyrelsen har tagit fram kan bidra till att nå stadens övergripande mål.

Förvaltningen delar kommunstyrelsens uppfattning att inköp och upphandling kan vara ett strategiskt medel för att nå fullmäktiges och nämndens mål om en socialt, ekonomiskt, miljömässigt och demokratiskt hållbar utveckling. Programmet tydliggör på ett bra sätt stadens ambitioner och förvaltningen uppskattar den tydliga kopplingen till stadens målstruktur.

Bakgrund

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.

Kommunfullmäktige har i budget för 2015 angivit att ett nytt program ska ta ett tydligt avstamp i perspektivet på offentlig upphandling som ett medel för att driva utvecklingen i en socialt, ekonomiskt och miljömässigt hållbar riktning. Utgångspunkten för förslaget är att kvaliteten i verksamheterna ska stärkas och de anställdas rättigheter värnas.

I ett tidigare inriktningsärende för framtagande av ett nytt program beslutade kommunstyrelsen att programmet ska fungera som en långsiktig målbild och inte kräva återkommande revidering. Programmet kommer därför inte besvara frågor om *hur* de övergripande målen ska genomföras i praktiken och det kommer istället kompletteras med tillämpningsanvisningar för specifika genomförandefrågor.

Utöver förslag till nytt program för upphandling och inköp har kommunstyrelsen även fått i uppdrag att skärpa nuvarande antidiskrimineringsklausul samt att staden, så långt lagstiftningen medger, ska ställa krav på meddelarfrihet för personal inom välfärdssektorn.

Ärendet

Kommunstyrelsen har tagit fram ett förslag till nytt program för upphandling och inköp samt klausuler för antidiskriminering och meddelarfrihet som Norrmalms stadsdelsnämnd har fått för remiss. Kommunstyrelsen föreslår vidare att nuvarande policy om konkurrens och valfrihet upphävs.

Förslaget till program utgår ifrån kommunfullmäktiges övergripande inriktningsmål:

- Ett Stockholm som håller samman
- Ett klimatsmart Stockholm
- Ett ekonomiskt hållbart Stockholm
- Ett demokratiskt hållbart Stockholm

Ett urval av programmets innehåll under respektive inriktningsmål presenteras nedan.

Ett Stockholm som håller samman

Programmets avsnitt om ett Stockholm som håller samman innehåller bland annat mål för att använda upphandling som ett styrmedel för att uppnå goda arbetsvillkor, en god arbetsmiljö och en inkluderande arbetsmarknad.

Till följd av EU-rätt kan krav på leverantörers anslutning till kollektivavtal inte ställas i samband med offentliga upphandlingar. Som alternativ kan den upphandlande myndigheten ställa krav på relevanta villkor i nivå med svenska kollektivavtal som särskilda kontraktsvillkor, villkor som då behöver preciseras i förfrågningsunderlaget och vara uppföljningsbara.

I ärendet understyrker kommunstyrelsen att förutsättningarna för hur krav på villkor i nivå med svenska kollektivavtal kan ställas är komplexa och att rättsläget är oklart. Förslaget till skrivning i programmet uttrycker en ambition om att stadens leverantörer inte ska få konkurrensfördelar genom bristande anställningsvillkor för sina anställda.

I programmets avsnitt om ett Stockholm som håller samman lyfts frågan om motverkandet av diskriminering också fram. Kommunstyrelsen har tagit fram ett förslag på reviderad anti-diskrimineringsklausul som kan tillämpas vid tjänsteupphandlingar och bygg- och anläggningsarbeten. En förändring i klausulen är förbud mot missgynnande behandling enligt föräldraledighetslagen, en annan är ett fastlagt vitesbelopp i de fall leverantören inte lever upp till sina åtaganden och/eller inte tillhandahåller information som möjliggör uppföljning.

Ett klimatsmart Stockholm

Programmets andra avsnitt rör upphandling som ett verktyg för att bidra till uppfyllelse av stadens miljöprogram. För att minska negativ inverkan på miljön ska staden, när det är möjligt, ställa krav på bland annat ekologiska livsmedel, transporter med liten klimat- och luftkvalitetspåverkan, undvika skadliga kemikalier, låg energianvändning i byggnader och anläggningar.

Kommunstyrelsen poängterar i ärendet att det är viktigt att staden använder sig av de miljö- och klimatkriterier som den nya statliga Upphandlingsmyndigheten tar fram. Om olika myndigheter använder olika former av särlösningar försvåras anbudsgivning och konkurrens, vilket ofta leder till högra priser, samt att liknande krav även möjliggör samverkan kring uppföljning.

Ett ekonomiskt hållbart Stockholm

Kapitel tre i programmet, om ett ekonomiskt hållbart Stockholm, rör bland annat kvalitetsaspekter, hur staden ska agera för att göra goda affärer och hushålla med stadens resurser samt stadens agerande som en god avtalspart.

I programmet lyfts särskilt fram att utgångspunkten vid all upphandling är höga krav på kvalitet och att de krav som ställs i en upphandling ska syfta till att uppnå kommunfullmäktiges och den egna nämndens mål. Tydliga kvalitetskriterier ska ställas och vid upphandling av verksamhet lyfter programmet fram att staden ska ställa relevanta krav på bland annat bemanning, utbildningsnivå och god arbetsmiljö.

Ett demokratiskt hållbart Stockholm

Programmet fjärde avsnitt tar bland annat upp vikten av att stadens leverantörer delar stadens mål i fråga om respekt för grundläggande mänskliga- och demokratiska fri- och rättigheter genom hela leverantörskedjan. Särskilda krav ska ställas gällande detta när det är möjligt och bedöms lämpligt med hänsyn till kontraktets omfattning och hänsyn ska tas till bland annat ILO:s åtta grundläggande konventioner om mänskliga rättigheter i arbetslivet samt FN:s barnkonvention.

Under demokratiavsnittet lyfter programmet även fram frågan om allmänhetens insyn i verksamheter inom socialtjänsten. Programmet föreskriver att staden ska se till att allmänheten får en skälig insyn i verksamheten.

Gällande det särskilda uppdraget om att staden, så långt lagstiftningen medger, ska ställa krav på meddelarfrihet för personal inom välfärdssektorn landar programmet i en skrivning om att den sedan tidigare framtagna klausulen för meddelarfrihet ska användas vid entreprenadupphandlingar avseende drift av verksamheter inom socialtjänstens område.

Kommunstyrelsen konstaterar i ärendet att eftersom det inte finns stöd i lagstiftningen så ger avtalat meddelarskydd inte privatanställda samma skydd som offentliganställda men att föreslagna klausul ger en viktig signal till entreprenören. Det är dock viktigt att den inte formuleras så att den anställda förleds att tro att det finns mer skydd än vad som verkligen finns.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts på ekonomiavdelningen.

Förvaltningens synpunkter och förslag

Förvaltningen anser att remitterat program för upphandling och inköp samt de förslag på klausuler för anti-diskriminering och meddelarfrihet som kommunstyrelsen har tagit fram kan bidra till att nå stadens övergripande mål.

Förvaltningen delar kommunstyrelsens uppfattning att inköp och upphandling kan vara ett strategiskt medel för att nå fullmäktiges och nämndens mål om en socialt, ekonomiskt, miljömässigt och demokratiskt hållbar utveckling. Programmet tydliggör på ett bra sätt stadens ambitioner och förvaltningen uppskattar den tydliga kopplingen till stadens målstruktur.

I kommunstyrelsens ärende blir det tydligt att många av programmets ambitioner och ställningstaganden rör komplexa frågeställningar med risk för juridiska fallgropar. Specifika krav kopplat till goda arbetsvillkor, möjligheter till insyn i verksamheten och respekt för mänskliga rättigheter är alla exempel på områden som fortsatt kommer att innebära utmaningar ur ett upphandlingshänseende. Förvaltningen vill lyfta fram vikten av ett fortsatt nära stöd från staden centralt i dessa frågor, exempelvis i form av tillämpningsanvisningar och standardiserade formuleringar. En viktig fråga om staden och nämnderna formulerar nya typer av krav och villkor är möjligheten till en reell uppföljning, även kring denna fråga efterfrågar förvaltningen ytterligare stöd.

Förvaltningen ser positivt på att programmet lyfter fram vikten av tydliga kvalitetskriterier i upphandlingarna och att upphandlingen ska vara kopplad till stadens och nämndens mål. Även om programmet lyfter fram att ambitionen ska vara att ta tillvara leverantörers potential att utveckla verksamheten och fokusera på vad som ska åstadkommas istället för hur finns det en risk med att tydliga krav leder in just på hur-frågan.

Precis som programmet inledningsvis slår fast ska upphandlingarna bidra till fullmäktiges inriktningsmål. Förvaltningen vill lyfta fram vikten av att såväl upphandling som inköp syftar till en god affär där konsekvenser för helheten behöver beaktas. Förvaltningen ser därför positivt på den förtydligande formulering som finns om att avvägningar mellan inriktningsmålen beror på vad som upphandlas och att krav som ställs inom respektive målområde noggrant ska analyseras utifrån eventuella konsekvenser avseende ekonomisk hållbarhet.

Bilaga

Remissen