

Till berörd remissinstans

Angående remissen om Program för upphandling och inköp samt klausul om antidiskriminering och meddelarfrihet

Detta gäller remissvar på ”Program för upphandling och inköp
samt klausul om antidiskriminering och meddelarfrihet”
Dnr: 170-850/2015

Remisstiden sträcker sig till den 23 december 2015, vilket vi ber er
respektera. Om det av några skäl inte är möjligt för er att inkomma
med svar inom utsatt tid måste en kontakt tas med den för ärendet
ansvariga personen på roteln.

Ansvarig handläggare/borgarrådssekreterare på Finansroteln är Karin
Kolk, tfn 076-122 92 31.

Remissvar skickas till:

- Finansroteln i **digital form (word/excel)**. Ange KS:s diarienummer
som namn på ärenderubrik. Ex: KS 314-331-2004
- KF/KS kansli i **pappersform**.

Bilägg **inte** remissunderlaget. Det finns redan diariefört i
kommunstyrelsens diarium.

Häfta **inte** ihop handlingarna.

Adresserna är följande:

Rotelns e-post: Funktion SLK RI-remissvar eller
RI-remissvar.SLK@stockholm.se

KF/KS kansli, Stadshuset, 105 35 STOCKHOLM

Med vänliga hälsningar

Finansroteln

Remitteringsmapp**Ärende: Program för upphandling och inköp samt klausul om antidiskriminering och meddelarfrihet**

Inkom till KF/KS kansli den 9 oktober 2015

För yttrande senast: den 23 december 2015

Stadsdelsnämnderna	Facknämnderna	Övriga
Samtliga	Arbetsmarknadsnämnden	Stadshus AB
	Exploateringsnämnden	Open Lab
	Fastighetsnämnden	Stockholms handelskammare
	Idrottsnämnden	LO-distriktet i Stockholms län
	Kulturnämnden	TCO-rådet i Stockholm
	Kyrkogårdsnämnden	Svenskt näringsliv Stockholm
	Miljö- och hälsoskyddsnämnden	Byggmästareföreningen Stockholm
	Revisionskontoret	Naturskyddsföreningen Stockholm
	Socialnämnden	Företagarna
	Service­nämnden	
	Stadsbyggnadsnämnden	
	Trafik- och renhållningsnämnden	
	Utbildningsnämnden	
	Äldrenämnden	
	Överförmyndarnämnden	

Handläggare
Anette Eriksson
Telefon: 08-508 29 290

Program för upphandling och inköp samt klausul om antidiskriminering och meddelarfrihet

Uppdrag i kommunfullmäktiges budget 2015

Stadsledningskontorets förslag till beslut

Kommunstyrelsen föreslår att kommunfullmäktige beslutar följande

1. Program för upphandling och inköp godkänns enligt bilaga 1.
2. Stockholms Stadshus AB uppmanas att ge alla bolagsstyrelser inom koncernen i uppdrag att anta program för upphandling och inköp enligt bilaga 1.
3. Kommunstyrelsen ska ta fram kompletterande anvisningar till programmet för upphandling och inköp.
4. Tidigare beslutade policys för upphandling och konkurrensutsättning, (utlåtande 2007:10 dnr 125-4310/2006 samt (utlåtande 2014:11 dnr 125-1694/2012) upphör att gälla.
5. Reviderad antidiskrimineringsklausul godkänns enligt bilaga 2.
6. Stockholms Stadshus AB uppmanas att ge alla bolagsstyrelser inom koncernen i uppdrag att tillämpa antidiskrimineringsklausul i alla upphandlingar av tjänster och bygg- och anläggningsentreprenader enligt bilaga 2.
7. Tidigare beslutad antidiskrimineringsklausul (utl.2008:152, dnr 129-2222/2007) upphör att gälla.
8. Klausul om meddelarfrihet godkänns enligt bilaga 3.
9. Uppdraget i budget för 2015 om att arbetsmarknadsnämnden tillsammans med kommunstyrelsen och Stockholms Stadshus AB ska utarbeta en modell för hur krav i samband offentliga upphandlingar och investeringar kan ställas på anställningar, praktikplatser och lärlingsplatser för personer långt ifrån arbetsmarknaden genomförs genom att kommunstyrelsen beslutar om att en tillämpningsanvisning till programmet för upphandling och inköp tas fram som behandlar dessa frågor.

Kommunstyrelsen beslutar för egen del, under förutsättning att kommunfullmäktige beslutar enligt ovan, följande.

Lars Råd
Stadsdirektör

Anders Carstorp
Biträdande
stadsdirektör

Innehåll

Nytt program för upphandling och inköp samt klausul om antidiskriminering och meddelarfrihet.....	1
Stadsledningskontorets förslag till beslut.....	1
Sammanfattning.....	3
Bakgrund	4
Ärendet	6
Inledning.....	6
Upphandlings- och inköpsprocessen	7
Hållbarhetsaspekter vid offentlig upphandling	7
Upphandling av verksamhet inom socialtjänstens område	9
Ärendets beredning.....	11
Stadsledningskontorets synpunkter och förslag	12
Administrativa överväganden	12
Program istället för policy	12
Policy för konkurrens och valfrihet upphävs.....	12
Förslag till nytt program för upphandling och inköp.....	13
Strategisk upphandling för ett hållbart Stockholm.....	14
Ett Stockholm som håller samman	15
Ett klimatsmart Stockholm.....	18
Ett ekonomiskt hållbart Stockholm	19
Ett demokratiskt hållbart Stockholm	22
Organisation och roller.....	24
Revidering av nuvarande antidiskrimineringsklausul.....	25
Klausul om meddelarfrihet.....	26
Bilagor.....	28

Sammanfattning

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 att stadens styrdokument för upphandlingsfrågor benämns program för upphandling och inköp istället för upphandlingspolicy.

Vidare föreslår stadsledningskontoret att nuvarande policy om konkurrens och valfrihet upphävs och att aktuella skrivningar som rör kvalitetsaspekter för upphandlad verksamhet förs över till det nya programmet för upphandling och inköp.

Stadsledningskontorets förslag till program är indelat i sex olika kapitel. Ett inledande som behandlar 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. På detta sätt tydliggörs på vilket sätt upphandling kan användas som ett strategiskt verktyg för att nå stadens övergripande mål. Vidare föreslår stadsledningskontoret ett särskilt kapitel om stadens organisation och ansvar på upphandlingsområdet.

Den offentliga sektorn i Sverige, där staden är en stor och viktig aktör, svarar för en betydande del av efterfrågan på marknaden och har därför stor möjlighet att genom krav i upphandling medverka till att hållbara varor och tjänster utvecklas.

Stadsledningskontorets förslag till skrivningar i programmet uttrycker en klar ambition om 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. Så långt det är möjligt och ändamålsenligt ska staden ställa krav i upphandlingar som motverkar detta. Vidare föreslås att staden bland annat ska arbeta aktivt genom att i upphandling verka för att personer utanför arbetsmarknaden kommer i sysselsättning.

Enligt stadsledningskontoret är det viktigt att skrivningen i programmet uttrycker en klar ambition, men samtidigt är öppen för bedömningar som behöver göras i det enskilda fallet och för att till-

lämpning av dessa krav kan komma att förändras och utvecklas över tid. Olika former av sociala-, demokratiska- och miljö- och klimatmässiga hänsyn måste anpassas och motiveras i förhållande till den vara, tjänst eller entreprenad som upphandlas. Stadsledningskontoret föreslår att krav som ställs inom respektive målområde ska analyseras noggrant utifrån eventuella konsekvenser avseende ekonomisk hållbarhet. Den nämnd eller bolagsstyrelse som genomför en upphandling måste väga flera olika aspekter mot varandra för att hitta fram till en väl balanserad kravnivå. När krav ställs i en upphandling måste det även säkerställas att det sker i enlighet med gällande lagstiftning.

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 om 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.

Kommunfullmäktige har vidare i budget för 2015 angett att staden, så långt lagstiftningen medger, ska ställa krav på meddelarfrihet för personal inom välfärdssektorn.

Eftersom det inte finns stöd i lagstiftningen så ger avtalat meddelarskydd inte privatanställda samma skydd som offentliganställda. En klausul om meddelarskydd ger ändå en viktig signal till en entreprenör, men det är viktigt att den inte formuleras så att den anställde förleds att tro att det finns mer skydd än vad som verkligen finns. Ett avtalsvillkor om meddelarfrihet kan inte garantera den enskildes anställningstrygghet.

Tillämpning av nuvarande 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.

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.

Utgångspunkten för förslaget till nytt program för upphandling och inköp är att kvaliteten i verksamheterna ska stärkas och att de anställdas rättigheter värnas. 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.

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, samt
- stadens roll som innovativ beställare

Utgångspunkten vid all upphandling är höga krav på kvalitet. De krav som ställs i upphandlingen ska syfta till att uppnå kommunfullmäktiges och den egna nämndens mål för verksamhetsområdet.

För att säkerställa kvaliteten i de varor och tjänster som upphandlas ska staden ställa krav på den tekniska och yrkesmässiga förmågan och kapaciteten samt utforma tydliga kvalitetskriterier kopplade till varan eller tjänsten.

För att uppnå god kvalitet i upphandlade verksamheter ska staden även ställa relevanta krav på bemanning, utbildningsnivå, kompetens och goda arbetsvillkor för personalen. För den goda kvaliteten är det nödvändigt att de anställdas rättigheter värnas.

När avtal tecknas med den vinnande anbudsgivaren ska det noga regleras hur parterna ska samverka för att följa upp kontraktet och upprätthålla en hög kvalitet.

Kommunstyrelsen har, i ett tidigare inriktningsärende för framtagandet av ett nytt program för upphandling och inköp, beslutat om den övergripande inriktningen för programmet, PM 2015:106 RI (Dnr 171-332/2015). I inriktningsärendet beslutades 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 målen ska genomföras i praktiken. Programmet kompletteras istället med tillämpningsanvisningar för specifika genomförandefrågor.

Syftet är att vid nya erfarenheter och förändringar i omvärlden snabbt och kontinuerligt kunna uppdatera anvisningarna. På detta sätt kan staden effektivt och fortlöpande arbeta för att använda upphandling som ett strategiskt verktyg.

Kommunstyrelsen beslutade också att stadsledningskontoret ska ta fram en övergripande tillämpningsanvisning till programmet samt särskilda anvisningar för specifika områden där det bedöms lämpligt.

Förslaget till program för upphandling och inköp utgår från kommunfullmäktiges övergripande inriktningsmål.

Stadens upphandling ska därmed bidra till mål om:

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

Ärendet

Inledning

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.

Vad som utgör kvalitet för ett visst verksamhetsområde avgörs ytterst av de beställare som ansvarar för verksamheten och de brukare och medborgare som använder tjänsterna.

I kvalitetsperspektivet kan även sociala och miljömässiga hänsyn räknas in. Den offentliga sektorn i Sverige, där staden är en stor och viktig aktör, svarar för en betydande del av efterfrågan på marknaden och har därför stor möjlighet att genom drivande krav i upphandling medverka till att hållbara varor och tjänster utvecklas. En nationell leverantörsmarknad som är van att möta höga krav står också väl rustat i mötet med internationell konkurrens. Små och medelstora företag och idéburen sektors deltagande i upphandling är viktigt både för mångfalden av utförare och för konkurrensen på marknaden.¹

¹ SOU 2013:12, *Goda affärer – en strategi för hållbar offentlig upphandling*, s 19

Upphandlings- och inköpsprocessen

Upphandlings- och inköpsprocessen kan delas in i tre delar:

- förberedelse/strategi
- upphandling
- avtalsförvaltning.

Processen är cyklisk och upprepas då existerande avtal löper ut.

Under det förberedande steget i processen genomförs en analys som syftar till att definiera det behov som upphandlingen ska uppfylla. I detta förberedande steg ingår även att genomföra marknadsundersökning som syftar till att analysera leverantörernas förutsättningar att uppfylla behovet. Parallellt med detta tas en strategi för upphandlingen fram. Den utgörs av en plan:

- hur t.ex. en marknadsdialog ska genomföras,
- hur förfrågningsunderlaget ska utformas utifrån resultatet av behovs- och marknadsanalysen,
- om särskilda hänsyn ska tas i den specifika upphandlingen,
- hur själva upphandlingen ska genomföras och
- hur avtalsförvaltning och uppföljning ska organiseras och utföras.

En väl genomförd förberedelse inför en upphandling är avgörande för att resultatet ska bli tillfredsställande. Resurser som investeras inför upphandlingen har förebyggande effekt och minskar problem under upphandlingen och avtalsperioden, vilket sammantaget leder till effektivare och bättre affärer.

Upphandlingen är det steg i processen där själva affären genomförs och avtalet sluts. Upphandlingen består av annonsering av förfrågningsunderlaget, utvärdering av inkomna anbud och avtalsslut. Denna del av processen är i stora delar lagstyrd. På upphandlingsområdet finns lagen om offentlig upphandling (LOU), lagen om valfrihet (LOV), lagen om upphandling inom försörjningssektorerna (LUF) och lag om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet (LUFSS). Staden omfattas för olika verksamhetsområden av samtliga dessa lagar.

Efter att avtalet är slutet övergår processen i avtalsförvaltning. Under denna del av processen ska avtalet implementeras i verksamheten och leveransen utföras. Avtalet ska förvaltas och följas upp löpande under hela avtalstiden.

Hållbarhetsaspekter vid offentlig upphandling

Utrymmet för miljöhänsyn och social hänsyn har successivt blivit allt större och hållbar utveckling har genom politiska beslut blivit

ett prioriterat mål och vägledande för EU:s politik och lagstiftning. De nya upphandlingsdirektiven som antogs våren 2014 tydliggör att offentlig upphandling ska ses som ett strategiskt verktyg för att nå övergripande samhälleliga mål.

När miljö- och sociala krav inkluderas i en offentlig upphandling följer det av lagstiftningen att kraven ska ha koppling till kontraktets föremålet. De hänsyn som tas måste ta sikte på den aktuella vara, tjänst eller entreprenad som omfattas av den aktuella upphandlingen. Det är exempelvis inte tillåtet att ställa krav som syftar till att direkt eller indirekt reglera leverantörers övriga verksamhet. Staden kan exempelvis ställa krav 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”.

Krav och kriterier måste vara möjliga att kontrollera och följa upp. De får inte heller vara godtyckliga eller uppenbart osakliga.

Socialt ansvarsfull upphandling

EU-kommissionen har definierat socialt ansvarsfull upphandling som en rad upphandlingsaktiviteter som tar hänsyn till en eller flera sociala aspekter, exempelvis: sysselsättningsmöjligheter, anständiga arbetsförhållanden, överensstämmelser med sociala rättigheter och arbetstagares rättigheter, social integration (inbegripet personer med funktionsnedsättning) och etisk handel.

Stadsledningskontoret föreslår att EU-kommissionens definition av sociala hänsyn i stadens program delas upp i två avsnitt. Ett kapitel om Ett Stockholm som håller samman och ett kapitel om ett demokratiskt hållbart Stockholm. Syftet med denna uppdelning är att programmet ska följa kommunfullmäktiges inriktningsmål.

Vid upphandlingar av tjänste- och byggentreprenader där kontraktet utförs av en leverantör i Sverige kan en upphandlande myndighet exempelvis ställa krav på anställningsvillkor, sysselsättningsfrämjande åtgärder, och arbetsmiljö.

Vid varuupphandlingar kan upphandlande myndigheter ställa krav som syftar till att säkerställa att de varor som köps in ska vara producerade under anständiga arbetsvillkor och i enlighet med de internationella konventionerna om mänskliga och arbetsrättsliga förhållanden (innefattandes ILO:s kärnkonventioner).

Goda arbetsvillkor

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 i syfte att säkerställa goda arbets- och anställningsvillkor i offentliga kontrakt.

Krav på villkor i nivå med svenska kollektivavtal förutsätter att villkoren preciseras i förfrågningsunderlaget och inte strider mot de grundläggande principerna om likabehandling och proportionalitet. Kraven som ställs måste kunna kontrolleras och följas upp. En leverantör som inte är bunden av kollektivavtal måste visa att villkoren i allt väsentligt uppfylls utan att vara bunden av något kollektivavtal. Eftersom det är fråga om särskilda kontraktsvillkor ska kravet vara uppfyllt först i samband med avtalsstart.

Upphandling av verksamhet inom socialtjänstens område

Kommunen har det yttersta ansvaret för att alla som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp de behöver, såsom omsorg, vård, service och annat bistånd. Kommunen får sluta avtal med en extern utförare om att utföra kommunens uppgifter inom socialtjänsten, så länge tjänsten inte innefattar myndighetsutövning.

När kommunen som huvudman för socialtjänsten sluter ett avtal och låter någon annan utföra kommunens uppgifter förblir verksamheten en kommunal angelägenhet. Kommunen bär fortsättningsvis huvudansvaret och har det yttersta ansvaret för verksamheten. Den beslutande nämndens ansvar för god kvalitet omfattar dels att på en mer övergripande nivå kontrollera och följa upp verksamheten, dels att på individnivå följa upp det enskilda ärendet och besluta om eventuella insatser.

Tjänster inom socialtjänstens område utförs idag av olika aktörer inom staden. Det är dels verksamhet som utförs i kommunal regi och dels verksamhet som är upphandlad och privat verksamhet. Inom staden finns för vissa tjänster ett valfrihetssystem där brukaren själv kan välja utförare. Dessa utförare kan vara antingen privata eller upphandlade enligt lagen om valfrihetssystem (LOV) eller upphandlad verksamhet med stöd av lagen om offentlig upphandling (LOU).

När staden upphandlar tjänster inom socialtjänstens område är kvaliteten i de tjänster som levereras och uppföljning av denna av mycket stor vikt eftersom brukarna av dessa tjänster i regel är i en utsatt situation.

Allmänhetens insyn i upphandlad verksamhet

Av ändringarna² i kommunallagen som trädde ikraft den 1 januari 2015 framgår att kommunfullmäktige för varje mandatperiod ska anta ett program med mål och riktlinjer för sådana kommunala angelägenheter som utförs av privata utförare.

I programmet ska det också anges hur fullmäktiges mål och riktlinjer samt övriga föreskrifter på området ska följas upp och hur allmänhetens insyn ska tillgodoses.

När staden sluter avtal med en privat utförare rörande överlämnade 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.

En viktig utgångspunkt enligt förarbetena är att insynen i den privata utförarens verksamhet inte bör vara större än den insyn som finns i kommuners och landstings egen verksamhet. Syftet med insynsbestämmelsen är att öka öppenheten och insynen kring kvalitet, ekonomi och anställningsvillkor hos utförare.

Möjligheterna till insyn är inte obegränsade och det finns andra intressen än allmänhetens som ska tillgodoses. Av EU-rätt följer bl.a. vissa begränsningar när det gäller möjligheten att ställa långtgående krav och privata utförarens intresse av att skydda sina affärs- och driftsförhållanden. Företagshemligheter värnas också t.ex. genom bestämmelser i Offentlighets- och sekretesslagen (OSL) och Lagen om skydd för företagshemligheter.

I förarbetena ges följande exempel på uppgifter som kan vara av intresse för allmänheten:

- Information om verksamhetens kvalitet och avvikelser i verksamheten
- Information om personalen och deras villkor
- Information om privata utförarens ägarförhållanden och företrädare

² SFS 2014:573 Lag om ändring i kommunallagen (1991:900)

- Information om miljö-, integrations- och jämställdhetsarbete m.m.
- Information om den privata utförarens ekonomi

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 utsett en särskild utredare som har fått i uppdrag³ att utreda förutsättningarna för och föreslå hur den offentliga finansieringen av privat utförda välfärdstjänster bör regleras genom ett nytt regelverk för utförande av välfärdstjänster. Syftet med utredningen är att säkerställa att offentliga medel används till just den verksamhet de är avsedda för och på ett sådant sätt att de kommer brukarna till godo, dels att eventuella överskott som huvudregel ska återföras till den verksamhet där de uppstått. Uppdraget ska redovisas senast den 1 november 2016.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts av stadsledningskontorets välfärdsutvecklingsavdelning i samråd med juridiska avdelningen, serviceförvaltningen och Stockholms Stadshus AB. Samråd har även skett med finansavdelningen och projekt Effektivt inköp i fråga om elektroniska inköp.

Samarbete har skett med arbetsmarknadsförvaltningen i fråga om sysselsättningsfrämjande åtgärder vid upphandling. I fråga om miljöhänsyn har samarbete skett med stadsledningskontorets stadsutvecklingsavdelning.

För framtagande av antidiskrimineringsklausulen och i fråga om krav kopplat till demokratisk hållbarhet har samråd skett med stadsledningskontorets kansli för mänskliga rättigheter.

I arbetet har en referensgrupp med representanter från stadens stadsdelsförvaltningar, fackförvaltningar och bolag deltagit. En bred förankring och synpunktsinhämtning har även genomförts i stadens upphandlarnätverk den 17 juni 2015.

Central samverkan har skett med de fackliga organisationerna i den centrala samverkansgruppen, CESAM, för information den 22 september 2015 och förhandling den 6 oktober 2015.

³ Dir. 2015:22 Ett nytt regelverk för offentlig finansiering av privat utförda välfärdstjänster.

Stadsledningskontorets synpunkter och förslag

Stadsledningskontorets synpunkter och förslag är uppdelat i två delar. *Administrativa överväganden* och *Förslag till nytt program för upphandling och inköp*. De administrativa övervägandena behandlar förslaget om benämningen på styrdokumentet samt förslag om att nuvarande policy om konkurrens och valfrihet upphävs. Avsnittet om förslag till nytt program för upphandling och inköp behandlar de överväganden som har gjorts när skrivningarna i programmet har tagits fram. Avsnittet följer dispositionen i programmet.

Administrativa överväganden

Program istället för policy

Kommunfullmäktige har i budget för 2015 beslutat att skapa en enhetlighet i begrepp och benämningar av styrdokument. Stadens avsikt är att fortsättningsvis benämna styrdokument i termer av program eller riktlinjer.

I budget för år 2015 anges att det i dagsläget är svårt att definitionsmässigt se skillnaden mellan program, plan, policy och strategi. De tre senare begreppen kommer därför att utgå. Framtida styrdokument som utarbetas och beslutas är antingen program eller riktlinjer.

Stadsledningskontoret föreslår därför att stadens styrdokument för upphandlingsfrågor benämns program för upphandling och inköp istället för upphandlingspolicy.

För att täcka in hela processen för upphandling och inköp med planering och strategi inför en upphandling samt avtalsstyrning, leverantörssamverkan, uppföljning och avrop från avtal föreslår stadsledningskontoret att ordet inköp inkluderas i benämningen av programmet.

Policy för konkurrens och valfrihet upphävs

Kommunfullmäktige har i budget för 2015 beslutat att stadens konkurrenspolicy ska revideras. I budget anges även att tidigare mål, om att allt som inte är strategisk ledningsfunktion eller myndighetsutövning ska konkurrensutsättas, tas bort.

Stadsledningskontoret föreslår att nuvarande policy om konkurrens och valfrihet upphävs och att aktuella skrivningar som rör kvalitetsaspekter för upphandlad verksamhet förs över till avsnittet om kvalitet under kapitlet om ett ekonomiskt hållbart Stockholm i det nya programmet för upphandling och inköp.

Vidare har avsnittet om *information* flyttats över utan ändringar. Avsnittet om information föreslås i det nya programmet placeras under kapitlet om ett demokratiskt hållbart Stockholm.

Avsnitten i tidigare policy om konkurrens och valfrihet som behandlar administrativa instruktioner, mål, upprättande av aktivitetsplaner, avknoppning och utmaning föreslås utgå.

Stadsledningskontoret föreslår vidare att avsnittet om *kostnadspektivet* och *intraprenader* från den gamla policyn om konkurrens och valfrihet överförs till en tillämpningsanvisning om upphandling av verksamhet. Dessa avsnitt behandlar *hur* en upphandling ska genomföras och är enligt stadsledningskontoret inte av målkarakter.

Förslag till nytt program för upphandling och inköp

Stadsledningskontorets förslag till program är indelat i sex olika kapitel. Ett inledande som behandlar 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.

Kapitel ett om ett Stockholm som håller samman innehåller mål för att använda upphandling som ett styrmedel för att uppnå goda arbetsvillkor, en god arbetsmiljö och en inkluderande arbetsmarknad. Kapitlet innehåller även stadens arbete för att motverka diskriminering i arbetslivet.

Kapitel två om ett klimatsmart Stockholm innehåller stadens mål om att använda upphandling som ett verktyg för att bidra till uppfyllelse av stadens miljöprogram.

Kapitel tre om ett ekonomiskt hållbart Stockholm behandlar kvalitetsaspekter, hur staden ska agera för att göra goda affärer och hålla med stadens resurser, stadens agerande som en god avtalspart och hur staden ska motverka oseriösa leverantörer. Kapitlet innehåller även avsnitt om innovationsupphandling och stadens strävan att skapa möjligheter för små- och medelstora företag samt idéburen sektor att delta i stadens upphandlingar.

Kapitel fyra om ett demokratiskt hållbart Stockholm behandlar stadens mål om att endast köpa in varor som har producerats under

anständiga förhållanden samt frågan om hur stadens leverantörer ska arbeta för att motverka korruption. Vidare behandlar kapitlet skrivningar om hur staden medborgare garanteras en skälig insyn i verksamheter som har upphandlats inom socialtjänstens område samt hur staden ska arbeta med information till berörda under upphandlingsprocessen för upphandlingar inom detta område.

Vidare föreslår stadsledningskontoret ett särskilt kapitel om stadens organisation och ansvar på upphandlingsområdet.

Strategisk upphandling för ett hållbart Stockholm

Stadsledningskontoret föreslår ett inledande kapitel till programmet som beskriver kommunfullmäktiges mål om att använda offentlig upphandling som ett strategiskt verktyg för ett hållbart Stockholm. Kapitlet behandlar även genomförande av programmet, Lagstiftning och regler samt mutor och jäv.

Genomförande och förvaltning av programmet

Stadsledningskontoret föreslår ett avsnitt under inledningen om hur programmet ska genomföras, vilka som är målgruppen för styrdokumentet samt ansvar för programmets genomförande.

Lagstiftning och regler

Utgångspunkten vid genomförande av programmet är att staden håller sig inom ramen för vad som är lagligt både enligt upphandlingslagstiftningen men även enligt annan relevant lagstiftning, exempelvis kommunallagen, offentlighets- och sekretesslagen och avtalslagen. Förutom lagstiftning ska även stadens övriga styrdokument följas vid genomförande av programmet, exempelvis stadens IT-program och Trygg- och säkerhetsprogram. Stadsledningskontoret föreslår därför ett avsnitt som tydliggör att utgångspunkten vid arbete med programmet är att det sker inom lagens ramar. På detta sätt undviks att detta behöver upprepas särskilt i varje avsnitt i programmet.

Mutor och jäv

Stadsledningskontoret föreslår att ett särskilt avsnitt som behandlar stadens agerande vid arbete med upphandling tas med i programmet. Avsnittet hänvisar till stadens interna regler mot mutor och jäv.

Kommunfullmäktiges inriktningsmål

Förslaget till program är indelat efter kommunfullmäktiges övergripande inriktningsmål. Avsnitt om hur arbetet med upphandling ska genomföras inom olika områden har sorterats in under de olika inriktningsmålen. På detta sätt tydliggörs på vilket sätt upphandling

kan användas som ett strategiskt verktyg för att nå stadens övergripande mål.

Stadsledningskontorets förslag till program innehåller flera olika hänsyn, utöver de rent affärsmässiga, som ska tas vid upphandling. Sociala hänsyn som syftar till att leverantörer ska ha ett systematiskt arbete med att följa upp och kontrollera att deras underleverantörer inte bryter mot de mänskliga rättigheterna, krav på att leverantörerna ska ordna praktikplatser till personer utanför arbetsmarknaden och miljöhänsyn kan inledningsvis vara kostnadsdrivande för staden.

Olika former av sociala-, demokratiska- och miljö- och klimatmässiga hänsyn måste anpassas och motiveras i förhållande till den vara, tjänst eller entreprenad som upphandlas. Stadsledningskontoret föreslår en skrivning om att krav som ställs inom respektive målområde ska analyseras noggrant utifrån eventuella konsekvenser avseende ekonomisk hållbarhet. Syftet med skrivningen är att tydliggöra att kostnaden för de olika hänsynen inom respektive målområde ska analyseras innan krav ställs. Detta är viktigt för att undvika att krav används som leder till omotiverade fördyrningar av varor och tjänster som köps in samtidigt som nyttoeffekten av kraven analyseras i förhållande till kostnaden.

Ett Stockholm som håller samman

Stadsledningskontoret föreslår ett kapitel om ett Stockholm som håller samman uppdelat på följande avsnitt:

- Goda arbetsvillkor
- Arbetsmiljö
- Motverka diskriminering
- En öppen och inkluderande arbetsmarknad

Goda arbetsvillkor

Förutsättningarna för hur krav på villkor i nivå med svenska kollektivavtal kan ställas är relativt komplexa och rättsläget är oklart. På nationell nivå sker lagstiftningsarbete för hur motsvarande villkor ska kunna ställas vid upphandling av tjänster

Kommunsstyrelsen beslutade den 17 juni 2015, PM 2015:106 RI (Dnr 171-332/2015) att genom ett pilotprojekt arbeta med den så kallade vita jobb-modellen. Syftet med pilotprojektet är att ge staden kunskap och erfarenheter. Dessa ska användas som underlag till tillämpningsanvisningar till programmet för hur staden ska ställa krav på villkor i nivå med svenska kollektivavtal och hur dessa ska följas upp.

Stadsledningskontoret följer utvecklingen och kommer vid behov anpassa tillämpningen av modellen samt möjligheterna att ställa krav som driver utvecklingen framåt i syfte att säkerställa goda arbetsvillkor.

Stadsledningskontorets förslag till skrivning i programmet uttrycker en ambition om att stadens leverantörer inte ska få konkurrensfördelar genom bristande anställningsvillkor för sina anställda. Staden ska därför så långt det är möjligt och ändamålsenligt ställa krav på särskilda kontraktsvillkor i nivå med svenska kollektivavtal i upphandlingar.

Enligt stadsledningskontoret är det viktigt att skrivningen i programmet uttrycker en klar ambition, men samtidigt är öppen för bedömningar som behöver göras i det enskilda fallet och även för tillämpning av dessa krav då de kan komma att förändras och utvecklas över tid. När krav ställs i en upphandling måste det även säkerställas att det sker i enlighet med gällande lagstiftning.

Arbetsmiljö vid tjänsteupphandlingar

En leverantör ska oavsett bolagets hemvist, följa svensk arbetsmiljölagstiftningen och övriga lagar som rör arbetsvillkor vid utförandet av tjänster i Sverige.

Mot bakgrund av de överträdelser som sker inom vissa branscher finns det enligt stadsledningskontorets bedömning ett mervärde i att tydliggöra de krav som kommer till uttryck i svensk lagstiftning genom att ställa upp dem som avtalsvillkor med möjlighet till avtalsrättsliga sanktioner vid eventuella överträdelser.

Stadsledningskontoret föreslår därför att en skrivning tas in i programmet om att staden, i de fall det bedöms nödvändigt med hänsyn till tjänstens art, ska ställa krav på att leverantören följer svensk arbetsmiljölagstiftning. Det kan exempelvis vara lämpligt om arbetsmiljöproblem är känt inom en viss bransch.

Motverka diskriminering

Stadsledningskontoret föreslår att en särskild skrivning som hänvisar till stadens antidiskrimineringsklausul införs i programmet. Se vidare under avsnitt om antidiskrimineringsklausulen.

En öppen och inkluderande arbetsmarknad

Rätt formulerade blir olika typer av krav rörande sysselsättningsfrämjande åtgärder en tillgång både för staden och möjliggör även för leverantörers behov av kompetensförsörjning.

Staden har i tidigare tillämpningsanvisningar förespråkat en dialogmodell. Erfarenheterna av denna modell har enligt stadsledningskontoret varit bra och lett till positiva resultat.

Med dialogmodellen ska parterna, arbetsmarknadsförvaltningen och leverantören, träffas för att identifiera vilka förutsättningar och behov som finns för leverantören att medverka till anställning av arbetslösa eller studerande inom leverantörens verksamhet.

Matchnings- och rekryteringsprocessen sker mot bakgrund av vilka kompetens- och utbildningskrav samt lämplighet som gäller för leverantörens verksamhet och aktuella befattningar. Med anställning avses såväl tillsvidareanställning som visstidsanställningar. Arbetsmarknadsförvaltningen har matchningskompetens och möjlighet att matcha arbetssökande från arbetsmarknadsförvaltningens verksamheter och genom samverkan med andra aktörer. Vidare har arbetsmarknadsförvaltningen möjlighet att, om behov föreligger, kompetenshöja arbetssökande i samband med eventuella visstidsanställningar genom kortare eller längre yrkeskurser eller utbildningar.

Det finns flera nationella exempel där upphandlande myndigheter har tillämpat krav där vinnande leverantör ska åta sig att tillhandahålla praktikplatser, lärlingsplatser eller konkreta krav på anställningar i samband med tjänsteupphandlingar.

Krav i en upphandling måste vara kopplade till den vara eller tjänst som upphandlas. Enligt stadsledningskontorets bedömning är det av den anledningen sannolikt inte förenligt med lag att ställa krav på tillsvidareanställning eftersom sådana anställningar inte är begränsade till kontraktstiden.

Eftersom möjligheten att delta i en upphandling vare sig är saklig grund för uppsägning av befintlig personal och inte heller innebär att en leverantör kan frångå företrädesrätten vid nyanställning finns det risk för att en leverantör är förhindrad att lämna anbud för att denne annars riskerar att bryta mot reglerna i lagen om anställningsskydd.

Stadens krav bör vara utformade på ett sådant sätt att de undviker undanträngningseffekter samt att stadens leverantörer inte behöver hamna i en situation där de behöver välja mellan att bryta mot lagen

om anställningsskydd eller tillvarata möjligheten att delta i en upphandling.

Stadsledningskontoret föreslår att skrivningen i programmet utformas på ett öppet sätt där det tydligt framgår att staden ska ställa krav på sysselsättningsfrämjande åtgärder i upphandlingar om detta motiveras av tjänsten och kontraktets omfattning.

Kommunfullmäktige har i budget för 2015 gett arbetsmarknadsnämnden i uppdrag att tillsammans med kommunstyrelsen och Stockholms Stadshus AB utarbeta en modell för hur krav i samband offentliga upphandlingar och investeringar kan ställas på anställningar, praktikplatser och lärlingsplatser för personer långt ifrån arbetsmarknaden.

Stadsledningskontoret föreslår att uppdraget att utarbeta en modell för krav på sysselsättningsfrämjande åtgärder görs genom att en tillämpningsanvisning till programmet tas fram som särskilt behandlar dessa frågor. Anvisningen föreslås behandla både dialogmodellen men även möjligheten att använda konkreta krav på exempelvis hur många praktikplatser som ska erbjudas under utförandet av ett aktuellt kontrakt.

Stadsledningskontoret föreslår att kommunstyrelsen beslutar om denna anvisning.

Ett klimatsmart Stockholm

Stadsledningskontoret föreslår att programmet för upphandling och inköp innehåller ett kapitel om ett klimatsmart Stockholm. Avsnittet kopplar ihop stadens program för upphandling – och inköp med stadens miljöprogram.

Krav på miljöhänsyn i upphandling ska syfta till att nå målen i miljöprogrammet.

I förhållande till tidigare upphandlingspolicy har meningen om *att krav på miljöhänsyn ska utformas så att mindre leverantörers möjlighet att delta i upphandlingen inte försvåras* tagits bort. Enligt stadsledningskontorets mening är detta en generell princip som framgår i programmets inledande kapitel. Stadsledningskontoret anser att mindre företag och idéburen sektors deltagande i upphandlingar inte alltid kan underlättas/främjas utan att detta är en av flera avvägningar som ska göras i en upphandlingsstrategi. I vissa fall kan långtgående miljökrav ha företräde framför hänsyn kring små-

och medelstora företag och idéburens sektors möjlighet att delta i upphandling.

För att leverantörsmarknaden ska hänga med i utvecklingen och i de allt hårdare kraven vad gäller miljö- och klimathänsyn är det viktigt att staden använder sig av de kriterier som tas fram av den nya Upphandlingsmyndigheten och som tidigare har tagits fram av Miljöstyrningsrådet (MSR) och Konkurrensverket. Enligt stadsledningskontorets mening bör staden endast i undantagsfall använda egna framtagna miljö- och klimatkriterier. Staden bör delta i Upphandlingsmyndighetens arbete med att ta fram relevanta kriterier och på detta sätt bidra med vår expertis.

Fördelen med att samtliga offentliga myndigheter använder liknande miljö- och klimatkrav vid upphandling är framförallt att leverantörskollektivet känner igen kraven och har en möjlighet att anpassa sig efter dem. Om olika myndigheter använder olika former av sär lösningar försvåras anbudsgivning och konkurrens, vilket ofta leder till högre priser. Liknande krav möjliggör även samverkan kring uppföljning och kontroll.

Ett ekonomiskt hållbart Stockholm

Stadsledningskontoret föreslår ett kapitel om ett ekonomiskt hållbart Stockholm.

Kapitlet är uppdelat i avsnitten:

- Kvalitet
- Affärsmässighet
- Samverkan vid upphandling
- Aktiv avtalsförvaltning
- Seriösa leverantörer
- Underlätta för leverantörer att lämna anbud
- Innovation

Kvalitet

Enligt stadsledningskontoret är utgångspunkten vid all upphandling att staden ska få varor, tjänster och verksamheter som håller hög kvalitet. För att särskilt lyfta fram detta föreslår stadsledningskontoret ett särskilt avsnitt om vikten av kvalitet i de varor, tjänster och verksamheter som upphandlas. För att säkerställa kvaliteten i de varor och tjänster som upphandlas ska staden ställa krav på den tekniska och yrkesmässiga förmågan och kapaciteten samt tydliga kvalitetskriterier kopplade till varan eller tjänsten.

När staden upphandlar verksamhet ska även krav på bemanning, utbildningsnivå, kompetens och goda arbetsvillkor för personalen. För den goda kvaliteten är det nödvändigt att de anställdas rättigheter värnas. Vidare ska privata utförare bedriva ett aktivt arbete med att informera personal om rättigheter och skyldigheter, syftande till att värna arbetstagares psykiska och fysiska arbetsmiljö.

Stadsledningskontoret föreslår även en skrivning om att när avtal tecknas med den vinnande anbudsgivaren ska det noga regleras hur parterna ska samverka för att följa upp kontraktet och upprätthålla en hög kvalitet.

Affärsmässighet

Enligt stadsledningskontoret är ett affärsmässigt agerande vid upphandling av central betydelse för att stadens upphandlingar ska bidra till stadens mål om ett ekonomiskt hållbart Stockholm. Det är av stor vikt att staden uppfattas som en god avtalspart för att staden ska få bra anbud och villkor. I begreppet affärsmässighet ligger överväganden som staden behöver göra för att nå en sund konkurrens på marknaden. Staden kan exempelvis inte utforma sina upphandlingar på ett sådant sätt att endast stora företag har möjlighet att lämna anbud om staden vill upprätthålla en mångfald av leverantörer. Dessa typer av överväganden görs i det förberedande planeringsstadiet av en upphandling. Enligt stadsledningskontorets mening är detta steg av upphandlings- och inköpsprocessen särskilt viktigt och många gånger eftersatt på grund av bristande resurser och tid. Det är i upphandlingsstrategin som överväganden kring olika hänsyn måste göras.

Den nämnd eller bolagsstyrelse som genomför en upphandling måste väga flera olika aspekter mot varandra för att hitta fram till en väl balanserad kravnivå.

Enligt stadsledningskontoret är god samverkan med våra leverantörer en utgångspunkt för att nå en god affärsrelation där fokus ligger på kvalitet och utveckling av våra verksamheter. Utgångspunkten för samverkan ska alltid vara att avtal ska hållas och att de sanktioner som finns i avtalet ska användas vid avtalsbrott. Detta leder enligt stadsledningskontoret till att staden uppfattas som en seriös och transparent avtalspart, vilket både säkerställer att staden får det som avtalats och att oseriösa leverantörer motverkas. Detta gynnar i sin tur en sund och effektiv konkurrens.

Ungefär hälften av stadens upphandlingar genomförs idag elektroniskt. Breddinförandet av inköp via inköpssystem har påbörjats och

slutförs 2017. En allt större andel av stadens inköp av framförallt varor, men även tjänster, kommer successivt att göras i stadens elektroniska beställningssystem. Det är enligt stadsledningskontoret viktigt att arbetet med en sammanhållen e-handelsprocess fortsätter och att andelen elektroniska upphandlingar och inköp kontinuerligt ökar. Det är viktigt att det i programmet tydligt framgår att staden så långt möjligt ska arbeta i enlighet med en sammanhållen e-handelsprocess i syfte att stödja, förenkla och kvalitetssäkra upphandlings- och inköpsprocessen.

Stadsledningskontoret föreslår därför ett särskilt avsnitt i programmet om affärsmässighet som behandlar stadens agerande på marknaden, upprätthållande av en sund konkurrens, underleverantörer, samverkan och e-handel.

Samverkan inom staden

För att effektivisera upphandlingsarbetet och dra nytta av stadens storlek i fall där det bedöms ändamålsenligt ska möjligheten till samordning t.ex. i form av gemensam upphandling alltid undersökas av en nämnd eller bolagsstyrelse. Samordning sker normalt på de upphandlande myndigheternas initiativ.

Inom ett antal områden ska centralupphandling vara huvudalternativ efter beslut av kommunfullmäktige. Centralupphandling innebär att upphandling inom vissa områden binder stadens nämnder, och bolagsstyrelserna inbjuds att vara med.

Stadsledningskontoret föreslår inga förändringar i detta avsnitt utan har i förhållande till tidigare policy lagt till en inledande mening om syftet med gemensam upphandling.

Aktiv avtalsförvaltning

För att säkerställa avtalsuppfyllelse ska staden bedriva en aktiv avtalsförvaltning genom kontinuerlig uppföljning av ingångna avtal. Detta innebär att det inom nämnder och bolagsstyrelser ska finnas fasta rutiner för hur uppföljning ska ske. Att följa upp avtal är resurskrävande, men nödvändigt för att motverka oseriösa leverantörer och för att säkerställa leverans av rätt kvalitet till rätt pris i rätt tid.

För att staden ska kunna följa upp leverantörens åtaganden på ett ändamålsenligt sätt måste avtalsvillkoren vara tydligt angivna samt utformade på ett sådant sätt att de är uppföljningsbara. Av förfrågningsunderlagen bör det tydligt framgå när ett krav ska vara upp-

fyllt, hur krav kommer att kontrolleras och konsekvensen av att krav inte uppfylls.

Stadsledningskontorets förslag till skrivning om avtalsförvaltning fanns även med i tidigare upphandlingspolicy under avsnittet *nämnders och bolagsstyrelsens ansvar*. I det nya programmet är avsnittet redaktionellt ändrat och flyttat till en egen rubrik under avsnittet om affärsmässighet.

Seriösa leverantörer

Stadsledningskontoret föreslår inga innehållsmässiga förändringar av avsnittet om seriösa leverantörer i förhållande till tidigare upphandlingspolicy men det har omformulerats och förkortats. Meningen om att avtal med leverantörer som inte fullgör sina skyldigheter avseende skatt och sociala avgifter ska hävas har tagits bort med hänsyn till att det i första hand är en tillämpningsfråga.

Underlätta för leverantörer att lämna anbud

Tidigare beslutad upphandlingspolicy har innehållit mål om att underlätta för små och medelstora företag att delta i stadens upphandlingar. Stadsledningskontoret föreslår att detta överförs till det nya programmet men att ett tillägg om idéburen sektors deltagande görs. Stadsledningskontorets förslag till skrivning innehåller i övrigt endast redaktionella förändringar i förhållande till tidigare upphandlingspolicy.

Innovation

Genom att utarbeta upphandling på ett sådant sätt att innovationer inte utestängs eller missgynnas vid upphandling kan företags konkurrenskraft stärkas samtidigt som nya produkter och lösningar kan bidra till kvalitetshöjande effekter inom stadens verksamheter.

Det finns inom ramen för de vanliga upphandlingsförfarandena goda förutsättningar för att innovationsanpassa upphandling. Innovationsanpassningen kan exempelvis bestå i sättet staden beskriver sitt behov eller vilka alternativa lösningar som staden är beredd att pröva.

Stadsledningskontoret föreslår inga innehållsmässiga förändringar i förhållande till tidigare upphandlingspolicy. Endast redaktionella ändringar har gjorts.

Ett demokratiskt hållbart Stockholm

Stadsledningskontoret föreslår ett kapitel om ett demokratiskt hållbart Stockholm uppdelat på följande rubriker:

- Grundläggande arbetsvillkor samt mänskliga rättigheter vid upphandling av varor
- Allmänhetens insyn i verksamheter för sociala tjänster
- Meddelarfrihet i verksamheter för sociala tjänster
- Information vid upphandling av verksamhet för sociala tjänster

Grundläggande arbetsvillkor samt mänskliga rättigheter vid upphandling av varor

Krav på samhällsansvar i form av krav på att de varor som köps in av staden är producerade under anständiga förhållanden och i enlighet med de internationella konventioner som syftar till att säkerställa grundläggande mänskliga och arbetsrättsliga förhållanden (innefattandes ILO:s kärnkonventioner) har varit ett mål sedan 2014 då tidigare policy uppdaterades.

Stadsledningskontorets förslag till skrivning i programmet om ett demokratiskt hållbart Stockholm tar sikte på stadens mål om att endast köpa in varor som produceras under ansvarsfulla förhållanden. I programmet lyfts ILO:s åtta grundläggande konventioner om mänskliga rättigheter i arbetslivet, FN:s barnkonvention samt tillverkningsländernas nationella lagstiftning om arbetarskydd, arbetsmiljölagsstiftning och arbetsrätt särskilt upp. Vidare anges i programmet att korruption i produktionsledet ska motverkas genom att staden ställer krav på att stadens leverantörer ska bedriva ett systematiskt och proaktivt arbete.

Krav som syftar till att säkerställa anständiga arbetsförhållanden i produktionsled är ofta komplexa – särskilt vid avtalsuppföljningen där leverantörskedjorna kan vara svåröverskådliga. En systematiserad samverkan, där upphandlande myndigheter utbyter erfarenheter och delar information vid uppföljning och stickprovskontroller minskar transaktionskostnaderna och möjliggör fler och effektivare kontroller bl.a. på plats i produktionsledet.

Samverkan på nationell nivå skapar förutsättningar för såväl proaktiva och reaktiva åtgärder och ett gemensamt arbetssätt kan därtill skapa tydlighet och transparens gentemot leverantörsmarknaden. Staden bör därför aktivt delta i upphandlingsmyndighetens kommande arbete och verka för gemensamma arbetssätt.

Allmänhetens insyn i verksamheter för sociala tjänster

Kommunfullmäktige har i budget för 2015 särskilt angivit att frågan om allmänhetens insyn i upphandlad verksamhet och öppen ekonomisk redovisning inom välfärdsområdet är av särskild vikt samt

frågan om meddelarfrihet för personalen inom sådan verksamhet. Stadsledningskontoret har fört in ett avsnitt som behandlar allmänhetens insyn i upphandlade verksamheter inom socialtjänstens område.

I avsnittet om insyn anges att staden ska se till att skälig insyn ges allmänheten när en kommunal angelägenhet lämnas över på en privat utförare. När det gäller öppen ekonomisk redovisning är stadsledningskontorets uppfattning att utrymmet för att ställa denna typ av krav är begränsat till information om ekonomisk stabilitet för att visa på förutsättningar att utföra uppdraget. Stadsledningskontorets föreslår därför ingen särskild skrivning i programmet om att leverantörerna tillhandahåller en öppen ekonomisk redovisning. Om lagstiftningen förändras så att möjligheterna för att kravställa detta förändras så bedömer stadsledningskontoret att målet inryms generellt i allmänhetens insyn .

Stadsledningskontoret har inom ramen för detta ärende undersökt möjligheten att även införa skrivningar som skulle uppfylla kommunallagens krav på ett program med mål och riktlinjer för sådana kommunala angelägenheter som utförs av privata utförare. Eftersom ett sådant program ska reglera frågor om privata utförare av välfärdstjänster på mer detaljerad nivå än vad programmet för upphandling och inköp gör samt berör frågor där det inte finns någon koppling till upphandling så föreslår stadsledningskontoret att ett särskilt program tas fram för detta ändamål.

Meddelarfrihet i verksamheter för sociala tjänster

Stadsledningskontoret föreslår ett avsnitt som anger att stadens klausul om meddelarfrihet ska användas vid entreprenadupphandlingar avseende drift av verksamheter inom socialtjänsten..

Förslaget till skrivning i programmet om meddelarfrihet förutsätter att kommunfullmäktige beslutar om en sådan klausul i enlighet med detta ärende. Förslaget till klausul behandlas vidare nedan.

Information vid upphandling av verksamhet för sociala tjänster

Stadsledningskontoret föreslår att avsnittet om information ur tidigare policy om konkurrens och valfrihet överförs till det nya programmet. Avsnittet har endast ändrats redaktionellt.

Organisation och roller

I slutet av programmet föreslår stadsledningskontoret ett kapitel om stadens organisation för upphandlingsfrågor och ansvar. Dessa texter fanns även med i tidigare policy.

De förändringar som stadsledningskontoret föreslår är att nämndernas och bolagsstyrelsernas ansvar tydliggörs. I tidigare policy angavs att det inom respektive förvaltning och bolag skulle finnas en upphandlingssamordnare.

Stadsledningskontoret föreslår nu att det införs en upphandlings- och inköpsansvarig samt en upphandlings- och inköpssamordnare.

Upphandlings- och inköpsansvarig föreslås ha det övergripande ansvaret för hela upphandlings- och inköpsprocessen och efterlevnaden av lagstiftning samt stadens styrdokument inom upphandlingsområdet.

Funktionen för upphandlings- och inköpssamordning är kontaktpunkt för löpande upphandlings- och inköpsfrågor inom den upphandlande myndigheten.

Det ska enligt stadsledningskontorets mening vara upp till respektive nämnd och bolagsstyrelse hur de väljer att organisera dessa funktioner. Det viktiga är enligt stadsledningskontoret att det finns en utpekad funktion som ansvarar för efterlevnad av de styrdokument och den lagstiftning som finns på upphandlingsområdet. Det är enligt stadsledningskontoret även viktigt med en kontaktperson för att stadsledningskontoret på ett effektivt sätt ska kunna styra och samordna arbetet för att kommunfullmäktiges mål med verksamhetsområdet ska få genomslag.

Stadsledningskontoret föreslår även ett nytt avsnitt om koncernstyrelsens ansvar. Syftet är att tydliggöra koncern tänket inom staden och att Stockholm Stadshus AB får en mer aktiv roll i att säkerställa att bolagen inom koncernen arbetar i enlighet med programmet. Det formella ansvaret för uppföljning av att programmet följs ligger även fortsättningsvis på kommunstyrelsen.

Med anledning av pågående översyn av stadens organisation för upphandling och inköp så är kapitlet som behandlar dessa frågor relativt vagt. Exempelvis så har servicenämndens ansvar på upphandlingsområdet inte definierats.

Revidering av nuvarande antidiskrimineringsklausul

Stadsledningskontoret har i budget för 2015 fått i uppdrag att skärpa nuvarande antidiskrimineringsklausul.

De upphandlingar som kan vara aktuella för antidiskrimineringsklausuler är tjänster samt byggnads- och anläggningsarbete som utförs i Sverige.

Avsikten med en antidiskrimineringsklausul är att främja efterlevnad av antidiskrimineringslagstiftning och värna om principen om alla människors lika värde och rätt att bli behandlade på lika villkor. Detta uppnås genom att efterlevnaden av antidiskrimineringslagstiftningen görs till en avtalsfråga med sanktionsmöjligheter om avtalets villkor inte följs.

Stadsledningskontorets förslag

Stadsledningskontoret föreslår att förbud mot missgynnande behandling enligt 16 § föräldraledighetslagen läggs till samtidigt som 16:8 brottsbalken (hets mot folkgrupp) tas bort ur antidiskrimineringsklausulens tillämpningsområde då den, till skillnad mot 16:9 brottsbalken (olaga diskriminering), inte har bäring på leverantörens verksamhet.

Vidare föreslår stadsledningskontoret sanktioner i form av vite för de fall leverantören inte lever upp till sina åtaganden och/eller inte tillhandahåller information som möjliggör uppföljning. Ett fastlagt vite förenklar tillämpningen av klausulen samt skapar förutsebarhet gentemot leverantörskollektivet. Föreslagna vitesnivåer om 5 000 kr i veckan med ett tak om 50 000 kr/år är enligt stadsledningskontorets bedömning en väl avvägd sanktion. Samma vitesnivåer tillämpas i Göteborgs stads antidiskrimineringsklausul.

Om en underleverantör är verksam i Sverige är stadsledningskontorets förslag att leverantören ska ålägga underleverantören samma skyldigheter under förutsättning att denne utför en väsentlig del av kontraktet.

Klausul om meddelarfrihet

Stadsledningskontoret har tidigare på uppdrag av kommunstyrelsen tagit fram en klausul om meddelarfrihet som nämnder som upphandlar vård- och omsorgsrenoveringar rekommenderas att använda. Beslut om klausulens utformning och tillämpning togs i kommunstyrelsen 2008-02-20 § 8.

Kommunfullmäktige har i budget för 2015 angett att staden, så långt lagstiftningen medger, ska ställa krav på meddelarfrihet för personal inom välfärdssektorn.

Stadsledningskontoret har med anledning av detta utrett möjligheten att skärpa nuvarande klausul om meddelarfrihet.

Förutsättningar för att genom avtal ge privatanställda meddelarskydd

De rättsliga bestämmelserna om meddelarskydd finns i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. Bestämmelserna innebär att varje medborgare har rätt att lämna uppgifter till media för offentliggörande. Offentliganställda har som huvudregel samma rätt att lämna uppgifter, om detta inte hindras av bestämmelser om sekretess och tystnadsplikt. Meddelarskyddet innebär också att en meddelare som huvudregel har rätt att vara anonym och det finns ett efterforskningsförbud som innebär att myndigheter eller andra allmänna organ inte får efterforska vem som har lämnat ut uppgifter. Om meddelaren är eller blir känd får utlämnandet inte resultera i någon påföljd från det allmänna sidan, förutsatt att det inte har skett i strid med sekretess eller tystnadsplikt.

Meddelarfriheten för offentliganställda är lagstadgad. För privatanställda gäller inte samma rätt, utan den som är i privat tjänst kan drabbas av arbetsrättsliga påföljder om uttalande eller uppgiftslämnande är i strid med anställningsavtalet.

Enligt lagen (1990:409) om skydd för företagshemligheter kan en arbetstagare bli skadeståndsskyldig om företagshemligheter lämnas ut. Med företagshemlighet avses ”information om drifts- eller affärsförhållande i näringsidkares rörelse som denne håller hemlig och vars röjande är ägnat att medföra skada för honom i konkurrenshänseende”.

Det görs i lagen eller dess förarbeten ingen uppräkningslista av vad som konkret anses vara företagshemligheter. Informationen som skyddas kan därför vara av vilket slag som helst; ekonomisk, teknisk, kommersiell, personalinriktad eller annat. Företagshemligheten som röjs behöver inte betraktas som betydelsefull, men det krävs att dess röjande skulle kunna medföra skada för företaget. Eftersom rekvisiten på vad som är en företagshemlighet är oprecisa kan i stort sett all information som en näringsidkare önskar hålla hemlig i princip anses vara skyddad av lagen. När lagen (1990:409) om skydd för företagshemligheter är tillämplig för privatanställda råder därför absolut tystnadsplikt. Yttrande- och meddelarfrihet om informationen är då helt utesluten.

Stadens klausul om meddelarfrihet innebär att stadens entreprenörer ska erbjuda sina anställda meddelarfrihet i den utsträckning som

följer av klausulen. Det som avser affärsförhållande omfattas inte av klausulen om det kan skada leverantören att uppgiften lämnas ut. Om ett privat företag inte följer avtalsvillkoret är det ett avtalsbrott, vilket kan leda till avtalsrättsliga sanktioner. Det som är viktigt att ha i åtanke är att avtalsvillkoret i sig inte ger den anställda något skydd mot arbetsrättsliga åtgärder.

Stadsledningskontorets förslag

Eftersom det inte finns stöd i lagstiftningen så ger avtalat meddelarskydd inte privatanställda samma skydd som offentliganställda.

En klausul om meddelarskydd ger ändå en viktig signal till en entreprenör, men det är viktigt att den inte formuleras så att den anställda förleds att tro att det finns mer skydd än vad som verkligen finns, med beaktande av lojalitetsplikt, lagstiftning om skydd av företagshemligheter mm. Ett avtalsvillkor om meddelarfrihet kan inte garantera den enskildes anställningstrygghet.

Tillämpning av nuvarande 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. Klausulen föreslås endast användas när staden upphandlar hela verksamheter på entreprenad och inte i de fall då staden upphandlar enstaka platser, för exempelvis missbruksvård, äldreomsorg eller handikappsomsorg, genom ramavtal. Vid denna typ av upphandlingar kan stadens avtal med entreprenören avse exempelvis 5 av 100 platser vilket medför svårigheter att begränsa meddelarfriheten att avse endast den del verksamheten som omfattas av avtalet med staden.

Stadsledningskontoret ser inte anledning att ändra det nuvarande avtalsvillkorets formulering. Den avtalade meddelarfriheten är så långt som man kan komma utan lagstöd, men det är viktigt att veta att det ”bara” är avtal och därmed ett svagare skydd för den enskilde arbetstagaren. Samtidigt är det ändå en viktig markering eftersom leverantörer normalt vill följa avtal.

Bilagor

Bilaga 1 - Stockholm stads program för upphandling och inköp

Bilaga 2 - Reviderad antidiskrimineringsklausul

Bilaga 3 - Klausul om meddelarfrihet
