

§ 15

Program för upphandling och inköp samt klausul om antidiskriminering och meddelarfrihet – svar till

Beslut

1. Förvaltningens tjänsteutlåtande åberopas som yttrande till kommunstyrelsen.
2. Nämnden anför därutöver följande;

”Det är välkommet att Stockholm antar ett nytt upphandlingsprogram. Själva utgångspunkten för ett nytt program är att höja kvaliteten. Exempel på detta är att det nya programmet ger utrymme för att ställa skärpta krav på bemanning, utbildnings- och kompetensnivå. Med programmet tydliggörs också att villkor och rättigheter för anställda är viktiga beståndsdelar i att värna kvaliteten. Det välkomnas att staden ska säkerställa att affärer görs med seriösa aktörer som betalar skatt och i övrigt lever upp till lagar och regler.

Upphandling kan rätt genomfört bidra till stadens vision om ett Stockholm för alla där krav på social, ekologisk, demokratisk och ekonomisk hållbarhet är viktiga beståndsdelar.

Den sociala hållbarheten ska säkerställas genom anställningsvillkor i nivå med svenska kollektivavtal. Inom avtalsområden där efterlevnaden av arbetsmiljöbestämmelser bedöms som problematiska ska staden kunna ställa uttryckliga krav på att lagstiftning efterlevs. Upphandlingarna ska bidra till en öppen och inkluderande arbetsmarknad och motverka diskriminering. Det är viktigt och välkommet att kraven på social hållbarhet skärps.

Upphandlingarna ska bidra till ekologisk hållbarhet genom att där det är möjligt ska krav på exempelvis ekologiska livsmedel, transporter med låg klimatpåverkan samt låg energianvändning. Det är viktigt att upphandlingar utgår från stadens miljöprogram.

Det demokratiskt hållbara Stockholm förstärks genom att staden ska respektera mänskliga rättigheter. Internationella konventioner ska vara grunden för upphandlingar. Det är välkommet att allmänhetens insyn stärks med programmet. Likaså att intresseorganisationer ska hållas informerade. För att förhindra brister i verksamheten är det mycket angeläget att meddelarfriheten i sociala tjänster stärks.



Med dessa ambitioner blir det viktigt att stadsdirektörens tillämpningsanvisningar blir konkreta. Upphandling har i dag blivit mer juridik än politik vilket har gjort det svårt att hålla en hög ambitionsgrad. Om det som utgångspunkt ska ställas samma höga krav på klimathänsyn, personalpolitik och socialt ansvar som ställs på den egna verksamheten behöver tillämpningsanvisningarna vara tydliga och konkreta. Dessa behöver tydliggöra vilka krav som kan, och bör, ställas i ett förfrågningsunderlag.

Därutöver behöver det också kartläggas hur förfrågningsunderlaget kan utformas för att attrahera idéburen verksamhet, stiftelser och kooperativ att delta i upphandling.

Vår lokala syn på upphandling i Enskede-Årsta-Vantör

Det är väl känt att kommunens olika politiska partier alla har en skiftande syn på upphandling av verksamheter. De olika synerna tycker vi i grunden är något positivt som bidrar till demokratisk diskussion, vilket i sin tur driver samhällsutveckling. Vi tror att såväl inom ett majoritetsarbete som inom en opposition måste våra olika idéer och ideologier få diskuteras. Att ha högt i tak är och kunna vara tydlig med sin ideologi är viktigt för att alla parter ska känna sig respekterade i ett samarbete. Men det är också viktigt för ett samarbete att kunna kompromissa, och det är viktigt för den kommunala förvaltningen att det finns en förutsägbarhet och kontinuitet i hur vi politiker förvaltar det förtroende som medborgarna har givit oss. Därför är vi socialdemokrater, miljöpartister och vänsterpartister lokalt i stadsdelsnämnden överens om de grundläggande principerna för hur vi ser på den roll som upphandling ska tjäna. Vår syn tar sitt avstamp i att upphandlingsinstrumentet är till för att tjäna medborgarna, inte någon annan.

Det är vi medborgare som tillsammans skapar förutsättningarna för välfärden. Samhället är sedan ansvarigt för att-och hur- välfärden organiseras. Som utgångspunkt är det därför också samhället som ansvarar för driften av våra verksamheter. Vi välkomnar dock andra driftsformer där dessa kan bidra till ökad kvalitet eller skapa spännande alternativ för välfärden. Vi har som utgångspunkt att valfrihet uppnås bäst om medborgarna har en möjlighet att välja en driftsform som de känner sig trygga med. Därför kommer vi aldrig att tvinga välfungerande verksamheter av ett visst slag att bli föremål för upphandling. Men vi kommer använda upphandling som ett verktyg



där det kan stärka valfriheten och kvaliteten för medborgarna. Som utgångspunkt tycker vi därför att det bör finnas en balans mellan olika driftsformer som medborgarna kan välja mellan, en balans som vi nu i Enskede-Årsta-Vantör har uppnått. Vi tycker även att vissa verksamheter till sin natur, såsom äldreomsorg, ligger närmre välfärdens kärna än exempelvis bad eller caféverksamhet, och detta påverkar vår syn på driftsformens angelägenhet.

Vi behöver vara medvetna om att samhällets behov av en viss typ av verksamhet ändras ständigt, och att det kan påverka driftsform. För tillfället ser stadshuset över de olika äldreboendeformerna och vi ser lokalt ett behov av fler LSS bostäder. Detta kan påverka hur vi använder upphandlingsverktyget.

Vi tycker att en bra verksamhet ska få fortsätta att fungera bra, men vi behöver även vara medvetna om att sådant som ena dagen fungerar bra kan plötsligt komma att fungera dåligt nästa dag. Det ligger därför ett viktigt ansvar på den kommunala förvaltningen att rapportera såväl missförhållanden som framgångssagor till oss politiker. Vi avser därför att noggrant följa de utvärderingar av verksamheterna som görs. Det är viktigt att dessa utvärderingar görs oberoende av politisk påverkan så att de godtas som objektiva av såväl majoritet som opposition.

Det är viktigt för oss att skapa konkurrens inom en upphandling, och inte bara överlåta budgivningen till de fåtal stora aktörerna som i dag agerar på vad som påminner om en konsoliderad marknad. Om kommunen kan driva en verksamhet mest effektivt och till bäst kvalitet är det också rimligt att kommunen ska få den chansen. Därför ser vi det som en självklarhet att det läggs egenregianbud vid upphandling, om det inte finns skäl som talar emot. Kanske än mer viktigt är att vi kan ta fram förfrågningsunderlag som intresserar den idéburna sektorn, stiftelser och kooperativ att lägga anbud. Genom detta tror vi att upphandlingsverktyget kan utnyttjas för att skapa mervärde för medborgarna.

Att vi ska ställa samma krav på samhällsansvar på en upphandlad verksamhet som på den kommunala är en självklarhet. Även inför beslut om förlängningar av entreprenader ska det beaktas vilket samhällsansvar dessa är beredda att ta.



Vi tycker egentligen att medborgarna skulle vara förtjänta av en blocköverskridande överenskommelse i upphandlingsfrågan, i vart fall på grundläggande nivå, så att inte verksamheterna utsätts för tvära kast varje gång den politiska majoriteten byts ut, men vi befarar att förutsättningar för detta i dag varken föreligger på central eller på lokal nivå. I andra hand tror vi då att såväl stadens kommunala förvaltningar som de politiska nämnderna kan vara förtjänta av ett klagörande från stadshuset av hur man ser på de svårare politiska avvägningarna i upphandling så att enhetlighet och förutsägbarhet kan uppnås, i vart fall på kort sikt.”

Ärendet

Kommunfullmäktige har i budget för 2015 beslutat att ett nytt program för upphandling och inköp ska tas fram, nuvarande antidiskrimineringsklausul ska skärpas samt att staden, så långt lagstiftningen medger, ska ställa krav på meddelarfrihet för personal inom välfärdssektorn. Förvaltningen välkomnar det nya programmet för upphandling och inköp. Vidare anser förvaltningen att det är viktigt att stadsledningskontoret och serviceförvaltningen även fortsättningsvis driver utvecklingsarbete i upphandlingsfrågor.

Stadsdelsförvaltningen hade redovisat ärendet i ett tjänsteutlåtande daterat den 23 november 2015.

Dnr 619-2015-1.5.1.

Beslutsgång

Ordföranden ställde framställda förslag till beslut mot varandra och fann att nämnden beslutat enligt förslag från (S), (MP); (V).

Yrkanden

Ordföranden Ulf Walther m.fl. (S), ledamöterna Roger Orwén m.fl. (MP), Lars Sterneby (V) yrkade bifall till eget förslag till beslut.

Vice ordföranden Gustav Johansson m.fl.(M) yrkade bifall till eget förslag till beslut.

Ledamoten Peter Backlund (L) yrkade bifall till eget förslag till beslut.



Reservation

Vice ordföranden Gustav Johansson, ledamöterna Henrik Virro, Erika Wing, Jonas Nilsson, Kristiina Katajikko alla (M) reserverade sig mot beslutet till förmån för det egna förslaget;

”Stadsdelsnämnden avslår förvaltningens förslag till beslut.

Samt därutöver anföra:

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. Vi delar uppfattningen att det är viktigt att motverka fusk och svartjobb samt att säkerställa goda arbetsvillkor för de leverantörer av varor och tjänster som staden anlitar, antingen direkt eller genom upphandlade företag. Seriösa aktörer, rättssäkra arbetsförhållanden och konkurrens på lika villkor ska prägla alla stadens upphandlingar.

Däremot ställer vi oss tveksamma till att skärpa användningen av krav på kollektivavtal eller kollektivavtalsliknande villkor i de upphandlingar där detta är tillämpligt. Detta mot bakgrund av bland annat rådande upphandlingslagstiftning och EU-rätten. Det strider också mot EU:s grundläggande principer att vid offentlig upphandling kräva att en leverantör ska vara bunden av eller teckna ett kollektivavtal. Stadsdelsförvaltningen påpekar i sitt tjänsteutlåtande att EU-rätt inte ger utrymme att ställa krav på att en leverantör har kollektivavtal. Vi noterar att stadsdelsförvaltningen, liksom stadsledningskontoret, flaggar för tveksamheter och komplikationer gällande förslaget till program för upphandling och inköp. Dels riskerar programmet att stå i konflikt med krav på kvalitet och kostnadseffektivitet och dels riskerar programmet att direkt eller indirekt reglera leverantörers övriga verksamhet på ett inkorrekt sätt. Det är redan idag en utmaning att upphandla verksamheter och insatser utan att riskera att snedvrida konkurrensen. Många företag uppger att det finns svårigheter att delta i offentliga upphandlingar och att de därför avstår. Vi ser också att flera mindre företag med få anställda inte har kollektivavtal idag, även om de erbjuder arbetsvillkor som är lika bra som – eller bättre än – kollektivavtal.

Med det här förslaget finns en stor risk att ännu färre småföretag har möjlighet eller vill medverka vid en upphandling. Vilket inte är en grund för jobbtillväxten eller staden då de flesta nya jobb växer fram i små företag. Dessutom riskerar det att hämma konkurrensen om endast ett fåtal större aktörer mäktar med att lämna anbud på offentliga upphandlingar. Det är sammantaget en utveckling som inte



gynnar vare sig medborgarna, de upphandlande myndigheterna eller företagen. Den rödgrönrosa majoriteten tar dessvärre med detta ärende ett stort steg bort från den grundläggande tanken med lagen om offentlig upphandling. Istället slår de in på en väg som riskerar att leda till ett läge där Stockholms stads upphandlingar snedvridits till något som används för att uppnå politiska ändamål. Det är oroväckande och beklagligt. Ska Stockholm stärka företagande är det inte den rätta vägen att göra det krångligare och dyrare att delta vid upphandlingar. Vi ställer oss därför avvisande till programmets förslag.”

Reservation

Ledamoten Peter Backlund (L) reserverade sig mot beslutet till förmån för det egna förslaget;

”Att delvis avslå förslaget till beslut.

Att därutöver anföra följande.

Hur staden som stor offentlig aktör agerar som upphandlare har en betydande påverkan på näringslivet i Stockholm. Därför är det oroande att majoriteten i föreliggande ärende öppnar för beslut som kommer innebära en stor osäkerhet för stadens leverantörer och riskerar att utesluta mindre aktörer.

Upphandlingar inom Stockholms stad är av stor betydelse såväl för stockholmarna som för de berörda näringsidkarna som levererar tjänster och varor åt staden. Det är ett juridiskt grannliga område som måste hanteras med professionalitet och nogsamhet av samtliga parter och inte göras till föremål för politiska experiment.

Majoritetens förslag till upphandlingsprogram innehåller dock en hel del betänkligheter och oklarheter. Exempelvis flaggar en del av stadens förvaltningar, men även stadsledningskontoret, för att intentionen att staden genom upphandling ska verka för att personer utanför arbetsmarknaden kommer i sysselsättning riskerar att stå i konflikt med kraven på kvalitet och kostnadseffektivitet. Vidare riskerar programmet leda till att krav ställs som direkt eller indirekt reglerar leverantörers övriga verksamheter, vilket i så fall skulle leda till upphandlingsfel och påföljande överklagandeprocesser.

Det finns också många oklarheter kring hur programmet är förenligt med förslag och upphandlingskriterier som vänstermajoriteten tidigare har yrkat på i upphandlingsärenden. Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande hänvisar till den så kallade vita jobb-modellen men



det framgår inte exakt vad som menas med modellen och därför inte i vilken mån den är förenlig med programmet. Tjänsteutlåtandet måste dessutom tolkas som att frågan om hur avtalsvillkoren ska följas upp regleras i tillämpningsanvisningarna. Med tanke på frågans politiska vikt hade det varit önskvärt att avtalsuppföljningen hade reglerats i programmet.

Samma osäkerhet som rör vita jobb-modellens förenlighet med programmet gäller också för förslag om strikt ansvar för underleverantörer och krav på att entreprenörer ska följa stadens personalpolicy.

Det som dock är mest oroande är att programmet som helhet kommer att göra det krångligare och dyrare för företag att alls delta i stadens upphandlingar.

Redan idag uppger många företag att det är svårt att delta i offentliga upphandlingar, bland annat på grund av det tar för lång tid och är för krångligt. Särskilt är detta sant för små företag. Enlig Företagarna deltar därför enbart ca 25 procent av småföretagen idag i offentliga upphandlingar. Att 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” skickar en oroväckande signal om att detta inte är ett prioriterat område för majoriteten.

För oss liberaler är det viktigt att de krav som ställs i varje enskild upphandling inte är irrelevanta eller gå längre än vad som behövs för att uppnå syftet med upphandlingen. Krav som försvårar eller rent av omöjliggör deltagande för många företag är enbart till en stor nackdel för staden. Det riskerar att leda till färre anbud, sämre konkurrens och mindre mångfald. Det är inget som gynnar vare sig stockholmarna, staden eller företagen. Tyvärr riskerar detta program att gå just i den riktningen, genom att förslaget kommer göra det ännu svårare för framför allt de mindre företagen att delta i stadens upphandlingar, när kraven bara blir fler och upphandlingarna mer komplicerade. Stockholms stad ska alltid motverka fusk, svartjobb och ekonomiska oegentligheter, samt säkerställa anständiga arbetsvillkor för medarbetare hos leverantörer som staden anlitar. Seriösa aktörer får aldrig missgynnas för att de tar sitt arbetsgivaransvar på fullaste allvar. Uppgiften att kontrollera att våra avtal följs är så viktig att den ska utföras av stadens egna tjänstemän eller utav av staden anlitate



oberoende organ. Rättssäkra arbetsförhållanden, transparenta upphandlingsmodeller och konkurrens på lika villkor ska prägla upphandlingar i Stockholms stad. Men upphandlingsprogrammet får inte utformas så att seriösa aktörer utestängs genom att upphandlingarna blir allt för krångliga och resurskrävande.”

Ersättaryttrande

Ersättarna Claes Karlsson (KD), Christina Peterson (C) instämde i förslag till beslut från (M) samt reservation.