

A
B
C
D
E

Stadsledningskontoret
Utvecklingsavdelningen

Sid 1 (16) 2006-11-10
Dnr 125-4310/2006

Handläggare: Jacob Krokstedt & Maria M Laxvik
Tfn: 08-508 29 423, 08- 508 29 424

Kommunstyrelsen

Policy för upphandling och konkurrensutsättning

Stadsledningskontorets förslag till beslut

Kommunstyrelsen föreslår att kommunfullmäktige beslutar följande

1. Stadsledningskontorets förslag till upphandlingspolicy och konkurrenspolicy godkänns.
2. Bolagsstyrelser inom Stockholms stad rekommenderas att anta upphandlingspolicy och konkurrenspolicy.

ABCDE

Dnr 125-4310/2006
Sid 2 (16)

3. Kommunstyrelsen uppmanas att återkomma i särskilt ärende med förslag till områden för centralupphandling.
4. Kommunstyrelsen uppmanas att ta fram tillämpningsanvisningar till upphandlings- respektive konkurrens policyn.
5. Policy för upphandling, konkurrens och valfrihet (Utlåtande 2001:78 RI, Dnr 515/01) upphävs.
6. Kommunfullmäktiges uppdrag till samtliga nämnder, samt uppmaning till bolagsstyrelser, att i alla upphandlingar tillämpa då föreslagen antidiskrimineringsklausul (Utl 2005:7, Dnr 125-4402/2003) upphävs.
7. Kommunstyrelsen uppmanas att utarbeta en ny antidiskrimineringsklausul i enlighet med vad som anförs i detta ärende.

ABCDE

Dnr 125-4310/2006
Sid 3 (16)

Kommunstyrelsen föreslås besluta för egen del, under förutsättning att kommunfullmäktige beslutar enligt ovan

1. Stadsdirektören ges i uppdrag att ta fram- och besluta om tillämpningsanvisningar till upphandlings- respektive konkurrenspolicyn.
2. Stadsledningskontoret ges i uppdrag att ta fram förslag på områden för centralupphandling.
3. Kommunstyrelsens rekommendation till nämnder och bolagsstyrelser att i samband med upphandling av byggentreprenader, verksamhet och tjänster tillämpa särskilda kontraktsvillkor i enlighet med utlåtande 0519-12. (Dnr 125-538/2005) återkallas. Kommunstyrelsens uppdrag till stadsledningskontoret avseende samordning, uppdatering och information i denna fråga upphör därmed.
4. Stadsledningskontoret uppmanas att utarbeta en ny antidiskrimineringsklausul i enlighet med vad som anförs i detta ärende.

Irene Svenonius
Stadsdirektör

Carina Lundberg Uudelepp
Bitr Stadsdirektör

ABCDE

Dnr 125-4310/2006

Sid 4 (16)

Sammanfattning

Stadsledningskontoret har utifrån den av majoriteten framtagna politiska plattformen tagit fram förslag till upphandlings- och konkurrenspolicys. I föreliggande ärende presenteras de bakomliggande överväganden till respektive policy och det huvudsakliga innehållet i dokumenten redovisas.

Den föreslagna konkurrenspolicyn syftar till att på ett affärsmässigt och ansvarsfullt sätt genomföra majoritetens beslut att allt som inte är myndighetsutövning och strategiska ledningsfunktioner skall upphandlas i konkurrens eller erbjudas brukarna genom valfrihetssystem. I förslaget till konkurrenspolicy framgår att varje nämnd skall upprätta en plan för upphandling och konkurrens. Vidare behandlas frågor bland annat rörande kvalitet, insyn och god verksamhetsuppföljning.

Avseende upphandlingspolicyn, föreslår stadsledningskontoret att de lagmässiga aspekter som är förknippade med offentlig upphandling, i stället för att läggas i policyn, behandlas i stadens regler för ekonomisk förvaltning. Med detta kan upphandlingspolicyn renodlas till att bli ett dokument, där affärsmässighet, snarare än juridik, står i fokus. De inköpsstrategiska val som görs inför en upphandling har stor betydelse för dess pris- och kvalitetsmässiga utfall, men även för marknadens struktur på kort och lång sikt. I upphandlingspolicyn läggs därför, bland annat i syfte att upprätthålla en god konkurrens, stor vikt vid överväganden kring aspekter som avtalspaketering och avtalstider. Vidare understryks vikten av att så långt det är möjligt förenkla för små företag att delta i stadens upphandlingar.

Föreliggande ärende innehåller även svar på en motion och en skrivelse avseende sociala och miljömässiga krav i stadens upphandlingar.

Bakgrund

I samband med att den borgerliga majoriteten tillträdde efter valet i september 2006 uttalade den i sin politiska plattform en målsättning med stadens arbete med konkurrens och valfrihet. Med anledning av denna, och det behov som stadsledningskontoret kan se att styra stadens upphandling och inköp av varor och tjänster, har kontoret arbetat fram förslag till upphandlings- respektive konkurrenspolicys för staden.

I detta sammanhang finns också ett antal utestående frågor som stadsledningskontoret har anledning att återkomma till. I en tidigare motion av Åsa Romson (Dnr 2005:51) framfördes synpunkten att staden bör införa en uppförandekod för sina leverantörer. I en skrivelse från Ann-Margarethe Livh (Dnr 303-4834/2004) framfördes önskemål om att

ABCDE

Dnr 125-4310/2006

Sid 5 (16)

upphandlingspolicyn bör kompletteras med miljökrav och sociala krav. I båda dessa fall hänvisades i stadsledningskontorets svar till de här föreliggande policydokumenten. Det finns därför anledning att gå på djupet med dessa frågor här.

Inledning

Upphandling i konkurrens och valfrihetssystem är betydelsefulla medel för att skapa en mångfald av det utbud av service som staden finansierar. Den föreslagna konkurrenspolicyn syftar till att på ett affärsmässigt och ansvarsfullt sätt genomföra majoritetens beslut att allt som inte är myndighetsutövning och strategiska ledningsfunktioner skall upphandlas i konkurrens eller erbjudas brukarna genom valfrihetssystem.

Offentlig upphandling är en i mångt och mycket juridiskt komplicerad process och de upphandlande enheterna löper i sin verksamhet stor risk att bli föremål för överprövningar och skadeståndsmål. Denna utveckling har lett till att fokuseringen allt mer har kommit att ligga på det juridiska, medan frågor som rör kostnadseffektivitet och goda affärer kommit att hamna alltmer i skymundan. Denna bild bekräftas av de policydokument från andra upphandlande enheter som stadsledningskontoret studerat, vilka till stor del innehåller direktiv för hur en upphandling skall genomföras för att vara formellt korrekt. Stadsledningskontoret vill bryta detta mönster och föreslår därför att aspekter avseende efterlevnad av lagstiftningen läggs till Regler för ekonomisk förvaltning och behandlas i samband med budgetprocessen. I stadsledningskontorets förslag till ett nytt kapitel i nämnda regler föreslås bland annat att riktlinjer för direktupphandling skall tas fram av stadsledningskontoret och riktlinjer för stadsgemensamma beloppsgränser ska beslutas av kommunstyrelsen. Genom ett sådant förfarande svarar stadsledningskontoret även upp mot revisionskontorets uppdrag att ta ett samlat grepp om direktupphandlingsfrågorna.

Genom att hantera de legala aspekterna av upphandling inom ramen för Regler för ekonomisk förvaltning skapas förutsättningar att renodla upphandlingspolicyn till att bli just policydokument, med fokus på att staden, i vid bemärkelse, ska göra goda affärer. En god affär kan utmärkas av affärsmässighet och kostnadseffektivt användande av skattemedlen, och att staden i sina upphandlingar bidrar till att leva upp till Kommunfullmäktiges mål.

Stadsledningskontorets förslag till upphandlings- samt konkurrenspolicys tar båda sin utgångspunkt i att stadens nämnder och bolag även fortsättningsvis utgör egna upphandlande enheter. Ett decentraliserat försörjningsansvar är naturligt i en organisation som Stockholms stad, med

ABCDE

Dnr 125-4310/2006

Sid 6 (16)

starka, självständiga nämnder och stadsledningskontoret ser ingen anledning att föreslå någon genomgripande förändring härvidlag.

Överväganden - Konkurrenspolicy

Staden skall erbjuda den enskilde medborgaren möjlighet att välja den omsorgsgivare, förskola och skola som bäst motsvarar människors önskemål, oavsett om den drivs i offentlig eller privat regi. Upphandling i konkurrens bidrar även till ökad näringsverksamhet i regionen och därmed till ökad valfrihet för stockholmarnas privata konsumtion och arbetsgivarval.

Plan för upphandling och konkurrens

För att utveckla sina idéer om hur respektive nämnd avser att arbeta för att uppnå målen i policyn skall nämnderna, i samband med verksamhetsplanen, lämna en plan för hur arbetet med upphandling, konkurrens och valfrihet skall ske inom nämnden. Stadsledningskontoret kommer att utfärda anvisningar om vad som skall ingå i denna plan.

Kvalitet och samarbete

När kommunal verksamhet upphandlas i konkurrens eller erbjuds via valfrihetssystem är det avtalet mellan entreprenören och staden som är det grundläggande styrdokumentet för verksamheten. Det är därför av avgörande vikt att verksamhetens kvalitet regleras i detta dokument och att avtalet ligger till grund för en aktiv samverkan mellan parterna.

Oavsett om stadens verksamheter bedrivs i egen regi, av entreprenörer som vunnit upphandlingar i konkurrens, eller inom valfrihetssystem så är det av avgörande betydelse att staden bedriver en aktiv uppföljning av verksamheten och att det finns ett gott samarbete med utföraren.

Behovet av insyn och säkerhet är som allra störst inom äldre- och handikappomsorgen där brukarna inte alltid själva har förmåga att säga ifrån när något är fel, och heller inte alltid har någon annan som bevakar deras rättigheter. Det är också ofta frågan om en dygnetruntomsorg som gör brukarna mycket utsatta för eventuella missförhållanden, säkerhetsbrister och kvalitetsbrister.

Detta har uppmärksammats i samhället vid många tillfällen och har också lett till att skyddande lagstiftning har tillkommit för dessa personer.

Exempel på lagstiftning inom området är de s.k. Lex Maria och Lex Sara vilka också gäller personal som arbetar i privata företag på uppdrag av en kommun.

ABCDE

Dnr 125-4310/2006

Sid 7 (16)

Lex Maria innebär att vårdpersonal inom sjukvården är skyldiga enligt lag att anmäla till Socialstyrelsen när någon har drabbats av en allvarlig sjukdom eller skada på grund av vård eller behandling.

Lex Sara innebär att den som arbetar med att ge service och omvårdnad till äldre och personer med funktionsnedsättning är skyldiga enligt lag att anmäla övergrepp och brister i omsorgen. Förutom direkta övergrepp omfattar Lex Sara en skyldighet att anmäla missförhållanden.

Förutom denna lagstiftning kontrolleras verksamheter inom äldreomsorg och omsorg om personer med funktionsnedsättning av socialstyrelsen, länsstyrelsen, äldreomsorgsinspektörer, kommuner som upphandlar verksamhet etc.

Även inom området förskola och skola har lagstiftning tillkommit för den enskilde eleven. Det är viktigt att detta observeras i uppföljningen och kvalitetsarbetet. Även dessa verksamheter följs av såväl inspektörer som utomstående granskare.

För att komplettera och förstärka det lagskydd som redan finns föreslår stadsledningskontoret att det i alla upphandlingar, och i all utformning av valfrihetssystem, av vård och omsorg ska finnas avtalsklausuler som reglerar parternas arbete för att förhindra kvalitetsbrister och missförhållanden.

När staden utformar sina krav på uppföljning och rapportering från verksamheterna är det av stor vikt att beakta olika entreprenörers och företags möjligheter att anpassa sig till stadens rutiner och system. Trots stadens stora behov av att kunna följa upp verksamheterna får rutinerna för detta inte resultera i krav på företagen som är så krävande att de utesluter små företags möjlighet att konkurrera. Kraven får heller inte utformas så att större koncerner inte kan arbeta enligt sina interna rutiner.

Avknoppning och utmaning

Stadens nämnder skall stimulera och uppmuntra medarbetare som vill avknoppa delar av stadens verksamhet. Avknoppning definieras som ”när drift av stadens verksamhet övergår från staden till företag och anställd i staden därvid ingår som ägare. Utmaning definieras som ”när någon riktar ett önskemål till staden (nämnd) om att del av stadens verksamhet skall upphandlas eller försäljas. I samband med utmaning är det nämndernas ansvar att seriöst pröva förslaget, besvara utmaningen och i förekommande fall initiera en upphandling.

Upphandling i konkurrens

ABCDE

Dnr 125-4310/2006
Sid 8 (16)

Det är stadsledningskontorets uppfattning att beslut i upphandlingsfrågor bör föregås av ett betydligt mer grundligt analysarbete än vad som är fallet idag. Upphandling av verksamheter utgör normalt mycket stora affärer och påverkar dessutom situationen för både brukare och anställda i berörda verksamheter. Det behov av seriöst förarbete som understryks i upphandlingspolicyn torde därför vara särskilt stort inför genomförandet av en konkurrensutsättning.

Beslutsunderlaget inför en konkurrensutsättning ska bland annat innehålla en tillförlitlig analys av de förväntade kostnaderna för att driva verksamheten på entreprenad utifrån den kvalitetsnivå som anges. Liksom i fråga om upphandling av varor och tjänster är det angeläget att analysera marknadens sammansättning och hur olika vägval, till exempel avseende avtalets längd och paketering, kan påverka antalet anbudsgivare samt anbudspriser.

Under de senaste åren har flera verksamhetsupphandlingar fått avbrytas med motivationen att priserna i inkomna anbud visat sig vara högre än förväntat. Under förutsättning att en noggrann analys genomförs innan upphandling påbörjas skall, enligt stadsledningskontoret, avbrytande p.g.a. oväntat höga anbud normalt sett inte behöva ske.

I syfte att motverka den förändringsrelaterade oro som kan uppstå hos brukare och personal i samband med konkurrensutsättning är kontinuerlig information av stor betydelse. Stadsledningskontoret föreslår därför att det inför varje verksamhetsupphandling skall upprättas en kommunikationsplan som beskriver hur verksamhetens brukare, anställda och de fackliga organisationerna skall hållas informerade om processens fortskridande. Dessa ska under hela processen informeras så mycket som lagstiftningen tillåter.

Överväganden - Upphandlingspolicy

Staden köper årligen varor, tjänster och byggtreprenader för över tio miljarder kronor. Stadens upphandling är därför ett viktigt område att fokusera på, i syfte att hushålla med medborgarnas medel och för att säkerställa att givna budgetramar hålls. Staden utgör vidare, med sina stora upphandlade volymer, en betydelsefull aktör på marknaden. Stadens agerande och inköpsstrategiska val kan inom vissa områden ha en direkt påverkan på leverantörsmarknadens struktur.

Ett flertal studier visar att huvuddelen av möjliga besparingar inom upphandlingsverksamheten finns att hämta i samband med den process som föregår den faktiska upphandlingen. Ett exempel är slutrapporten från det administrativa översynsprojekt (ÖSA) som pågår inom staden, i vilken

ABCDE

Dnr 125-4310/2006
Sid 9 (16)

det bland annat konstateras att så mycket som 80 procent av den totala årliga besparingspotentialen om uppskattningsvis 75 mkr ligger i planerings- och analysfasen. I stadsledningskontorets förslag till upphandlingspolicy läggs därför fokus på det arbete och strategiska överväganden som, enligt stadsledningskontorets mening, borde föregå en upphandling. Exempel på sådana överväganden är totalkostnadstänkande, där alla kostnadsaspekter under avtalstiden iakttas, noggrann kartläggning av den aktuella marknaden samt en analys av konsekvenserna av olika beslut, till exempel i fråga om avtalspaketering.

Ett grundläggande och metodiskt förarbete ställer höga krav, såväl på den enskilde tjänsteman som genomför upphandlingen, som på organisationen i sin helhet. Det förändrade arbetssätt som ett fördjupat förarbete innebär förutsätter framförhållning och en förmåga och vilja att i god tid uttrycka sina behov av försörjning av varor och tjänster.

Idag upplevs deltagande i offentliga upphandlingar ofta som krångligt och tidskrävande och förfrågningsunderlagen tenderar att bli alltmer omfattande. På sikt hotar denna utveckling konkurrensen, då endast större företag har möjlighet att lägga resurser på deltagande i offentliga upphandlingar. Att underlätta för företagen att lämna anbud är därför en av de viktigaste frågorna framöver. Till stor del handlar detta om att renodla och standardisera förfrågningsunderlagen avseende form, innehåll nivå på krav etc. Det är viktigt att regelbundet se över underlagen med föresatsen att inga onödiga dokument eller redovisningar skall införas. För närvarande pågår inom stadsledningskontoret ett arbete med att ta fram en för staden gemensam upphandlingsprocess, en process som både upphandlare och leverantörer ska kunna känna igen sig i.

I tidigare upphandlingspolicys har det, med syfte att värna det lokala inflytandet, uttryckts en restriktiv hållning gentemot centralupphandling, det vill säga det förfarande där upphandlade avtal genom beslut från KF blir tvingande för stadens nämnder. Stadsledningskontoret anser emellertid att det inom ett antal avtalsområden finns starka affärsmässiga skäl för att centralupphandling bör vara normalförfarande. Sådana områden utmärks vanligtvis av standardiserade varor och tjänster samt ett likartat behov inom staden. Utöver möjlighet att tillvarata volymfördelar medger centralupphandlingsförfarandet, en något mindre komplex administrativ hantering än alternativet, gemensam upphandling. Ett skäl till centralupphandling kan också vara att upphandlingen är av stor betydelse för den stadsövergripande styrningen. Även om centralupphandling i formell mening innebär att beslutsrätten övergår från nämnd till KF bör det lokala inflytandet, enligt stadsledningskontoret, säkras på ett tillfredsställande sätt genom kontinuerligt informationsutbyte och aktivt referensgruppsarbete. Stadsledningskontoret föreslår vidare att enskilda

ABCDE

Dnr 125-4310/2006
Sid 10 (16)

nämnder, vid särskilda skäl, efter beslut av KF kunna stå utanför en centralupphandling.

Vilka upphandlingar som ska ske genom central upphandling bör bli föremål för fördjupad analys, med utgångspunkt i faktorer som kostnadseffektivitet och kvalitet, varför stadsledningskontoret önskar återkomma med förslag på detta i ett särskilt ärende.

Stadsledningskontoret föreslår också, i syfte att underlätta processen, att kommunstyrelsen skall ha rätt att besluta om förnyade upphandlingar inom de områden som KF beslutat skall vara föremål för centralupphandling.

Det är i sammanhanget mycket viktigt att understryka att strävan efter kortsiktiga besparingar genom utnyttjande av volymfördelar inte får gå ut över det i plattformen uttryckta målet att små företag ska ha möjlighet att delta i stadens upphandlingar. Det finns metoder att begränsa de negativa effekterna av central och gemensam upphandling, där den viktigaste metoden är möjligheten att paketera upphandlingen i mindre avtalsområden, utifrån geografisk eller annan indelning. Med en genomtänkt avtalspaketering förlorar staden visserligen något av volymeffekten, men de övriga positiva, administrativa vinsterna kvarstår.

Svar på motioner och skrivelser avseende sociala krav och miljö

Under de senaste åren har staden tagit ett flertal initiativ för att använda upphandling som ett verktyg för att uppnå ett hållbart samhälle.

Det som vanligtvis avses med sociala krav i upphandlingar och som också på olika sätt har varit uppe till diskussion i Stockholms stad är

- Inköp av rättvisemärkta produkter
- Kollektivavtalsliknande krav i upphandlingar
- Krav på att ILO:s kärnkonventioner följs av leverantörer
- Antidiskrimineringsklausuler
- Uppförandekoder för leverantörer

Staden har i ett antal år arbetat intensivt med att ställa miljökrav i upphandlingar. På detta område har rättsläget klarnat allt mer även om det fortfarande finns vissa frågetecken. Ett sätt att få en överblick över möjligheterna att ställa sociala krav i upphandlingar kan vara att jämföra likheter och olikheter mellan miljökrav och sociala krav. En sådan jämförelse följer här. Jämförelsen bygger på de olika moment i upphandlingsprocessen där krav på leverantörer, varor och tjänster ställs upp.

ABCDE

Dnr 125-4310/2006

Sid 11 (16)

Enligt rådande tolkningar av lagen om offentlig upphandling måste alla krav som ställs på en produkt dels uppfylla de EG-rättsliga grundprinciperna, dels ha en direkt koppling till varan eller tjänsten i fråga. Grundprinciperna avser

- öppenhet
- likabehandling
- icke diskriminering
- proportionalitet och
- ömsesidigt erkännande

Att ett krav måste ha koppling till den produkt som köps innebär, när det gäller miljökrav, t.ex. att det inte är möjligt att ställa krav på utsläppsnivåer vid en fabrik där en vara tillverkas eftersom detta inte påverkar kvalitén på varan ifråga. Ett sådant krav kan dessutom anses vara diskriminerande och oproportionerligt eftersom det kan helt utesluta vissa företag från att delta i upphandlingen trots att de bedriver en laglig verksamhet i tillverkningslandet.

Det anses tämligen klarlagt att det i upphandlingar går att kräva att livsmedel skall uppfylla unionens krav för ekologisk framställning samt att el skall framställas av förnyelsebara energikällor. Detta motiveras med att unionen betraktar miljöfrågor som ett skyddat intresse som har ett särskilt politikområde, samt att det finns klara definitioner på vad som avses med ekologisk framställning samt el från förnyelsebara energikällor. Observera att det *inte* är tillåtet att kräva att livsmedel skall vara KRAV-märkt. Märket i sig förändrar inte produktens kvalitet i förhållande till produkter som uppfyller kravnivåerna för märkning men inte låtit märka sig. En märkning kan däremot fungera som ett bevis för att vissa krav uppfylls. Såväl i den svenska lagen om offentlig upphandling som i EG-direktiven stadgas att kriterier för miljömärken kan användas i upphandlingar förutsatt att dessa är utarbetade på grundval av vetenskaplig information.

För att överföra denna argumentation till sociala krav så kan man förenklat säga att:

1. Det är svårt att tänka sig ett socialt krav som har en direkt påverkan på kvaliteten på varan som köps. De sociala kraven har per se snarare att göra med arbetsförhållanden för de som framställer produkterna samt deras livsmiljö.
2. Det är inte tillåtet att kräva en viss märkning, t.ex. rättvisemärkning, av en vara.
3. Sociala krav är inte lika uttalat ett politiskt intresse för unionen

Slutsatsen av dessa punkter är att vi har endast begränsade möjligheter att ställa sociala krav i upphandlingar.

ABCDE

Dnr 125-4310/2006
Sid 12 (16)

I samband med miljökrav talas det ofta om särskilda/tillkommande kontraktsvillkor. Sådana krav är inte direkt hänförliga till upphandlingsprocessen utan reglerar hur ett visst uppdrag skall utföras, t.ex. att transporter i en upphandling av budtransporter skall ske med miljöbilar. Kontraktsvillkor är av naturliga skäl intressant framför allt när man talar om tjänsteupphandling och upphandling av byggentreprenader. Vid köp av en vara är leverantörens enda prestation att leverera varan i felfritt skick, därefter upphör relationen mellan parterna. Detta gäller även i de fall då parterna har ett längre avtal om återkommande leveranser. Att leverans sker flera gånger förändrar inte prestationens art.

För att överföra även detta resonemang till sociala krav kan man konstatera att de rättvisemärkta produkter som finns på den svenska marknaden är kaffe, te, bananer, choklad och fotbollar; med andra ord varor där, till skillnad från tjänster och entreprenader, konstruktionen med särskilda kontraktsvillkor inte synes kunna förekomma.

Om man konstaterat att det är svårt att ställa krav i kravspecifikationen och utvärderingen samt i särskilda kontraktsvillkor så återstår leverantörsbedömningen (kvalificeringen), och om möjligt andra typer av krav som inte ingår i själva upphandlingsprocessen.

I samband med att upphandlande enhet bedömer de leverantörer som lämnat anbud har enheten möjlighet att utesluta en leverantör som är dömd för brott i yrkesutövningen eller som begått ett allvarligt fel i yrkesutövningen. I denna fas skulle en leverantör som begått miljöbrott, diskrimineringsbrott e.d. kunna uteslutas från upphandlingen. Det är dock viktigt att beakta att det måste handla om något som är ett brott i det land där verksamheten bedrivs.

Utöver vad som anförts ovan kan stadsledningskontoret se två möjligheter att ställa sociala krav i upphandlingar som inte torde stå i strid med lagstiftningen på upphandlingsområdet. Dels kan staden i sin upphandling av t.ex. livsmedel kräva att det i sortimentet skall finnas produkter som är rättvisemärkta, eller på annat sätt bevisligen tillverkade under motsvarande förhållanden. Dels borde staden kunna kräva att ett avtal kan hävas eller annan sanktion utkrävas om leverantören eller dess underleverantörer bryter mot ILO:s grundläggande konventioner om föreningsfrihet (nr 87 och 98), tvångsarbete (nr 29 och 105), diskriminering (nr 100 och 111) och barnarbete (nr 138 och 182).

Vid den senare typen av krav måste staden dock vara redo att kunna avgöra om ett sådant brott mot konventioner skett. Det är inte möjligt att häva ett avtal på grund av rykten eller obekräftade påståenden. Om ett

ABCDE

Dnr 125-4310/2006

Sid 13 (16)

avtal hävs måste staden också ha en alternativ plan för hur varuförsörjningen kan ske när staden är avtalslös, samt ha en möjlighet att i en ny upphandling avtala om köp av varor från leverantörer som lever upp till de ställda kraven.

I detta sammanhang måste också den kommunala kompetensen beaktas. Det är inte självklart att det ligger inom dess gränser att ställa krav på hur en verksamhet bedrivs i andra delar av världen. Denna fråga behöver belysas ytterligare i det enskilda fallet om denna typ av långtgående sociala krav skulle ställas i en upphandling.

Hittills gjorda erfarenheter visar att den kritiska punkten vid tillämpande av sociala krav och kontraktsvillkor är själva uppföljningsarbetet. Enligt beslut i kommunfullmäktige skall anti-diskrimineringsklausulen användas i samtliga stadens upphandlingar. En seriös uppföljning av klausulens efterlevnad förutsätter därför att betydande resurser avsätts.

Utgångspunkten för att uppställa miljökrav eller sociala krav vid stadens upphandlingar/valfrihetssystem skall således vara att de krav som uppställs skall vara proportionella, affärsmässiga samt uppföljningsbara.

Förutsättningen för uppställande av sådana krav skall vara att den upphandlande enheten kan säkerställa att det finns resurser och möjlighet att följa upp kraven, vilket är en avgörande förutsättning för att kunna vidta åtgärder med anledning av avtalsbrott samt för att kraven inte skall vara verkningslösa.

Staden skall inte begränsa möjligheten för små och medelstora företag att etablera sig genom att uppställa krav som staden sedan inte kan följa upp.

Den antidiskrimineringsklausul som idag tillämpas inom staden medför, enligt stadsledningskontorets bedömning, vissa svårigheter såväl legalt som ur uppföljningssynpunkt. Klausulen är utformad för att användas i samtliga stadens upphandlingar, oavsett vad som upphandlas. Varor är i de flesta fall tillverkade innan ett kontraktsförhållande uppstår och kan därför inte omfattas av en klausul om utförande under kontraktstiden. Även de gemensamhetsrättsliga aspekterna undantaget ser stadsledningskontoret det som praktiskt omöjligt att genomföra trovärdig avtalsuppföljning avseende efterlevnad av antidiskrimineringsklausulen hos samtliga stadens varuleverantörer. Detta gäller särskilt i de fall misstankar om brott ännu inte fastställts i en lagakraftvunnen dom.

Mot bakgrund av detta föreslår stadsledningskontoret att den i dag tillämpade antidiskrimineringsklausulen ses över. Innan en ny klausul

ABCDE

Dnr 125-4310/2006

Sid 14 (16)

tagits fram föreslår stadsledningskontoret av kravet på att klausulen skall användas i samtliga upphandlingar upphävs.

Ärendets beredning

Ärendet är berett av Upphandlingsenheten inom stadsledningskontorets utvecklingsavdelning. Samverkan med de fackliga organisationerna har skett den 21 november 2006.

Sammanfattning av remissinstansernas synpunkter

Brand och räddningsnämnden anser utifrån sitt verksamhetsområde att förslagen stämmer väl överens med nämndens egen uppfattning om upphandling och konkurrensutsättning.

Kulturnämnden ställer sig mestadels bakom förslagen i utlåtandet. Nämnden delar uppfattningen att det finns starka affärsmässiga skäl för att centralupphandling bör vara normalförfarandet inom vissa avtalsområden. De områden som skall bli föremål för centralupphandling måste definieras så att förvaltningarna får kännedom om vilka upphandlingsområden respektive förvaltning skall ansvara för. Förvaltningarna utgår från att de anvisningar och riktlinjer inom upphandlingsområdet som utarbetas av kommunstyrelsen görs i nära samarbete med förvaltningar och bolag.

Revisorskollegiet är positivt till upplägget att kommunfullmäktige fastställer de övergripande principerna och uppdrar åt kommunstyrelsen att utfärda tillämpningsanvisningar, kollegiet har dock vissa principiella synpunkter på hur uppdrag och delegation mellan fullmäktige, kommunstyrelsen och stadsledningskontoret bör ske. Kollegiet framhåller vikten av att tillämpningsanvisningar utfärdas snabbt, och framhåller särskilt behovet av anvisningar för sociala krav och miljökrav. Slutligen anför kollegiet att det när egenregianbud lämnas, vid konkurrensutsättning av verksamhet, är viktigt att de som arbetar fram detta bud hålls isär från dem som genomför och har insyn i upphandlingen.

Stadsmuseinämnden tillstyrker förslaget i huvudsak. Nämnden anser att kommunstyrelsen skall formulera vilka krav som allmänt ska gälla avseende miljökrav och sociala krav. Nämnden anser också att en portalparagraf i en konkurrenspolicy borde handla om att samtliga nämnder i sina verksamheter uppmanas överväga vad som är det mest rationella sättet att bedriva sin verksamhet.

Valnämnden beslutade att inte yttra sig över remissen.

ABCDE

Dnr 125-4310/2006

Sid 15 (16)

Bromma stadsdelsnämnd tillstyrker förslaget i huvudsak. Nämnden borde dock i egenskap av upphandlande enhet ges mandat att besluta om riktlinjer och belopps-gränser för direktupphandling. Vidare anser nämnden att det måste preciseras vilka uppgifter som ska utföras, samt vilken kompetens som krävs av den person eller funktion som ska samordna upphandlingsfrågorna inom respektive upphandlande enhet.

Enskede-Årsta stadsdelsnämnd anser att det är anmärkningsvärt att den utgående majoritetens arbete inom området upphandling och konkurrensutsättning, som beslutades om direkt efter valet 2002, först nu lett fram till ett förslag till nya policier. Dessa policier kommer inte att föras till beslut i Kommunstyrelsen eller Kommunfullmäktige eftersom den nya majoriteten avser att utarbeta en ny upphandlingspolicy och omarbete konkurrensprogrammet och näringslivsprogrammet. Nämnden anför även att det finns inslag i förslagen till policier som medför en nödvändig uppstramning och en fokusering på kostnadseffektivitet och affärsmässighet vid upphandlingar. Att genomföra centrala upphandlingar anser nämnden också kan medföra viktiga kostnadsbesparingar. I många avseenden är därför förslagen väl utformade och stadsdelsförvaltningens synpunkter mycket relevanta. Nämnden anser dock att det är viktigt att den nya majoriteten får sätta sin prägel också på upphandlings- och konkurrensfrågorna.

Farsta stadsdelsnämnd anser att förslagen är bra och väl avvägda. Nämnden tycker att det är bra att det skapas separata policier för upphandling och konkurrensutsättning. Detta leder sannolikt till bättre kontinuitet i hanteringen av upphandlingsfrågorna i staden. Det är också positivt att policier renseras från upphandlingsteknikaliteter och att dessa istället flyttats till regler för ekonomisk förvaltning.

Kista stadsdelsnämnd tillstyrker förslaget i huvudsak. Det borde dock vara tillräckligt att i policyn påpeka att varje nämnd ska bedriva ett aktivt arbete för att uppnå en effektiv inköpsverksamhet. Hur och med vilken kompetens detta görs bör vara upp till varje nämnd att avgöra. Nämnden framhåller också vikten av ett IT-stöd som täcker hela processen från beställning till betalning av leverantörsfaktura. Det finns också ett behov av en gemensam, väl fungerande och användarvänlig avtalsdatabas. Nämnden anser vidare att det ofta är svårt att, innan en upphandling påbörjats och anbud inkommit, bedöma besparingspotentialen vid konkurrensutsättning. Nämnden menar också att kostnaden för en upphandling är en administrativ kostnad för förvaltningen. Men det kan också finnas andra specifika administrativa kostnader som bortfaller när en verksamhet konkurrensutsätts. Det är därför viktigt att samtliga kostnader analyseras för att kunna göra en relevant jämförelse.

ABCDE

Dnr 125-4310/2006

Sid 16 (16)

Spånga-Tensta stadsdelsnämnd är positiv till att policys utarbetas men anser att det bör övervägas att slå ihop dokumenten till en policy. Nämnden framhåller särskilt det positiva i att stor vikt läggs vid analyser och strategier inför en upphandling, samt att stor vikt läggs vid demokratiperspektivet. Nämnden anser också att det är viktigt att centralupphandlingar inte utformas på ett sätt som hindrar kreativ utveckling och effektiviseringar av verksamheterna.

Idrottsnämnden, Marknämnden, Miljö- och hälsoskyddsnämnden, Renhållningsnämnden, Socialtjänstnämnden, Stadsbyggnadsnämnden, Trafiknämnden, Hägerstens stadsdelsnämnd, Hässelby-Vällingby stadsdelsnämnd, Kungsholmens stadsdelsnämnd, Liljholmens stadsdelsnämnd, Norrmalms stadsdelsnämnd, Rinkeby stadsdelsnämnd, Skarpnäcks stadsdelsnämnd, och Älvsjö stadsdelsnämnd överlämnar ärendet till Kommunstyrelsen utan eget ställningstagande.

Bilagor

Bilaga 1. Stadsledningskontorets förslag till upphandlingspolicy

Bilaga 2. Stadsledningskontorets förslag till konkurrenspolicy

Bilaga 3 Protokoll från facklig samverkan (CESAM)