

Stockholms stad
Finansroteln

Vår referens/dnr:
SN 245/2015

Er referens/dnr:
170-850/2015

2015-12-22

Remissvar

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

Stockholm stad presenterade den 4 december – vid ett seminarium i Svenskt Näringslivs lokaler – innehållet i ett nytt program för upphandling och inköp. Föreningen Svenskt Näringsliv, som välkomnar att föreningen beretts tillfälle att yttra sig över rubricerade remiss, vill lämna följande synpunkter. Synpunkterna (som både är av större och mindre karaktär) bygger på diskussionen den 4 december tillsammans med innehållet i:

- Tjänsteutlåtande avseende Program för upphandling och inköp samt klausul om antidiskriminering och meddelarfrihet samt
- Stockholms stads program för upphandling och inköp

Tjänsteutlåtandet

- Enligt punktlistan på sidan 5 ska staden i sin upphandling säkerställa "sociala krav på verksamheten och dess underleverantörer". På sidan 8 föreslår Stadsledningskontoret att EU-kommissionens definition av "sociala hänsyn" i stadens program delas upp i två avsnitt. Det råder tyvärr en begreppsförvirring i den allmänna debatten när det gäller dessa begrepp och det är därför önskvärt att staden är mer tydlig i detta sammanhang. Förslagsvis förtydligas vad som avses med å ena sidan "sociala krav" och å andra sidan med "sociala hänsyn".
- På sidan 6 under rubriken Inledning står det att offentlig upphandling (rent allmänt) primärt syftar till att göra goda affärer. Lagen om offentlig upphandling är i första hand en skyddslagstiftning för leverantörer mot upphandlande myndigheters godtycke. Ett annat syfte med offentlig upphandling är att öppna upp EU:s gemensamma marknad så att företag ska kunna etablera sig fritt inom unionen. Såvitt vi känner till är inte syftet med offentlig upphandling att göra goda affärer även om det i slutänden självklart är det önskvärda för såväl beställare som leverantörer, dock då med iakttagande av sund konkurrens och fri rörlighet.
- Enligt titeln på programmet ska detta inte bara innehålla skrivningar om offentlig upphandling utan även inbegripa inköp. Staden uttrycker också på sidan 7 att

upphandlings- och inköpsprocessen kan delas in i förberedelse/strategi, upphandling och avtalsförvaltning i syfte att nå effektivare och bättre affärer. Längre ner på samma sida beskrivs de olika analyser som bör tas fram för att resultatet av en upphandling ska bli så bra som möjligt. Likaså framgår det av punktlistan på sidan 5 att staden vill säkerställa att man uppträder som en innovativ beställare.

Svenskt Näringsliv välkomnar det synsätt Stockholms stad förespråkar men med det tillägget att en inköpsprocess alltid måste inledas med ett beslut om huruvida verksamheten ska bedrivas i egen regi eller på entreprenad. En god beställare (som Stockholms stad framhåller att man vill bli betraktad som) bör inte grunda ett sådant beslut på ideologiska grunder utan på en sammanlagd analys av uppföljning och utvärdering av befintligt avtal/den egna regi-verksamheten, analys av nuläget samt ett börkläge tillsammans med behovs-, marknads- och riskanalyser. Det är väl känt att Stockholms stad under det senaste året fattat en mängd beslut om återtaganden av verksamheter som tidigare legat på entreprenad och då även verksamheter som bedrivits med hög kvalitet. Det mest hederliga i detta sammanhang vore att i ett program av detta slag även informera stadens medborgare och intresserade leverantörer om att beslut av detta slag kan fattas på ideologisk grund.

Vi utgår ifrån att staden har en "separat inköpspolicy" även om begreppet "Inköp" nämns i rubriken för det föreslagna programmet. Det vore därför värdefullt om staden i nu föreslaget program hänvisade till denna policy liksom till andra relevanta program som har bäring på inköpsprocessen.

- På sidan 7 bör även den kommande lagen om upphandling av koncessioner (LUK) räknas in bland de regelverk som staden avser använda.
- På sidan 10 (mitt på sidan) "...stadens mål (är) att privata utförare ska ha en öppen redovisning av ekonomin för att se till att medel avsatta för välfärd används för detta ändamål". Svenskt Näringsliv konstaterar att ett sådant mål kan vara oförenligt med ett mål om mångfald och valfrihet inom välfärden. I privata företag behövs ersättning – i form av vinst – för den risk som tas, för att attrahera och behålla riskvilligt kapital. Annars söker sig ägarna till andra sektorer av ekonomin där möjlighet till sådan avkastning finns. Konsekvensen blir – om i princip inte någon vinst kan tas ut – i sådant fall med största sannolikhet att huvuddelen av företagen i välfärden avvecklas. Stadens fokus borde istället vara att nå kostnadseffektivitet och kvalitet i de verksamheter som upphandlas (liksom i de verksamheter som bedrivs i egen regi).

Öppen redovisning av ekonomin på enhetsnivå avvisas eftersom det i sin förlängning kan hindra innovationsbehångenhet, expansion av framgångsrika koncept med mera.

- Längst ner på sidan 15 nämns att staden tagit beslut om att i ett pilotprojekt arbeta med den så kallade Vita Jobb-modellen. Ett problem i sammanhanget är att – liksom när det gäller begreppen "sociala krav" och "sociala hänsyn" – det har visat sig föreligga viss begreppsförvirring i frågan om begreppet Vita Jobb-modellen. För vissa innebär begreppet att man avser ställa vissa arbetsrättsliga krav på sina leverantörer. Andra menar att förutom att ställa dessa krav så ska kontrollen av dessa villkor utföras av fackliga ombudsmän.

Svenskt Näringsliv står bakom kampen mot svartjobb, skattefusk och orimliga anställningsvillkor. Om man med Vita jobb-modellen menar schyssta arbetsvillkor i enlighet med EU-rätten så står vi bakom det. Om man däremot med Vita Jobb-modellen även inbegriper LO:s tanke med facklig kontroll så står vi inte bakom den så kallade "Vita jobb-modellen". Kontroll och uppföljning av avtal och leverantörer är av central betydelse för att upprätthålla konkurrens på lika villkor och det möjliggör effektiva affärer för offentlig sektor. Uppföljning av avtalen under kontraktstiden är något som företagen saknar idag. Det är däremot en dialog med beställaren man efterfrågar och inte att fackliga förtroendemän knacker på och begär att få tillgång till företagets bokföring, skattedeklarationer och listor över anställda osv. Eftersom staden inte synes ha tagit något beslut om hur arbetsrättsliga krav ska följas upp föreslår Svenskt Näringsliv att staden tar initiativ till en dialog med berörda företag om hur uppföljning och kontroll lämpligen bör ske. Från stadens sida bör man se denna dialog som en möjlighet till att bli en bättre inköpare och inte medvetet delegera uppföljning och kontroll till en utomstående. Enligt Svenskt Näringslivs uppfattning bör det framgå att Stockholms stad med "Vita jobb-modellen" inte avser den ordning med fackliga kontrollanter av avtalsuppföljning som Svenskt Näringsliv ovan angett föreligger.

- Det är välkommet att staden längre upp på sidan 15 uppger att innan ett specifikt krav ställs så ska det analyseras noggrant utifrån eventuella konsekvenser avseende ekonomisk hållbarhet. Det är i det sammanhang viktigt att inte bara analysera respektive specifikt krav för sig utan att även analysera vilka konsekvenserna blir om man ställer flera sådana krav samtidigt. Bakgrunden till det är att risken finns att företag avstår från att delta i en offentlig upphandling om det ställs för många krav som uppfattas såsom irrelevanta och/eller otydliga. Ett strategiskt förhållningssätt till offentlig upphandling måste därför inbegripa även en sådan analys. Redan i dag anser 56 procent av Almegas medlemsföretag att det inte är någon idé att delta i offentliga upphandlingar (två olika undersökningar genomförda under 2015). I snitt i dag inkommer 4,5 anbud per upphandling men i många fall inkommer inte fler än två anbud. Detta är en oroande utveckling som måste beaktas då beslut fattas om vilka krav som ska ställas i en specifik upphandling.
- På sidan 17 beskrivs en tänkt dialogmodell för en öppen och inkluderande arbetsmarknad. Svenskt Näringsliv saknar på många håll i dokumentet skrivningar om vikten av dialog men kanske särskilt i detta sammanhang vore det önskvärt med ett ställningstagande om vikten av dialog. Vid en sådan dialog skulle det redan på ett tidigt stadium i en upphandlingsprocess kunna redas ut huruvida skrivningarna i aktuellt kollektivavtal på något sätt innebär begränsningar i fråga om vilka sysselsättningskrav som är möjliga att ställa.
- På sidan 18 föreslås att staden ska ställa krav på sysselsättningsfrämjande åtgärder i upphandlingar om detta motiveras av tjänsten och kontraktets omfattning. Ett önskemål från Svenskt Näringsliv är att den typen av krav, om de alls ska finnas, utformas i nära dialog med näringslivet. Effekterna måste också, i sådant fall, noga utvärderas, både såvitt avser eventuella positiva *långsiktiga sysselsättningseffekter* som merkostnader.

Allmänt ska här framföras att krav på sysselsättningsfrämjande åtgärder kan vara särskilt svåra att leva upp till för mindre företag, som kan ha svårare att avsätta resurser för handledning med mera. Därmed kan det innebära att konkurrensen försämras till men för staden och att effektiva utförare inte får möjlighet att göra sig gällande. Vidare ökar krav på sysselsättningsfrämjande åtgärder kostnaderna för utförarna, vilket ytterst får bäras av skattebetalarna.

Av dessa skäl bör enligt Svenskt Näringsliv huvudspåret vara att tillhandahållande av praktikanter med mera från företagets sida ska ske på frivillig grund, inte som krav vid offentlig upphandling.

- På sidan 19 under rubriken "Kvalitet" anges att krav på bemanning ska ställas. Svenskt Näringslivs bedömning är att kvantitativa bemanningskrav inom exempelvis äldreomsorgen riskerar att bli kostnadsdrivande och hämma såväl utförarnas möjligheter och benägenhet att utveckla arbetsorganisationen, som införandet av innovationer, i form av välfärdsteknologi. Sambandet mellan hög bemanning och hög utförd kvalitet är dessutom ingalunda självklart. Andra faktorer, som fungerande målstyrning och uppföljning, väl fungerande värdegrund och systematiskt kvalitetsarbete, är sannolikt betydligt effektivare styrmedel. Bemanning ska naturligtvis anpassas till vad verksamheten kräver. Detta är dock en annan sak än kvantitativa bemanningskrav.
- På sidan 21 talas om vikten av aktiv avtalsförvaltning. Svenskt Näringsliv instämmer i att det är av stor vikt att följa upp ingångna avtal och då särskilt de avtal som är strategiskt viktiga för kommunen. Hur avtalen på bästa sätt ska följas upp kan vara en fråga för en dialog i början av avtalsperioden men lämpligen förs även en dialog i slutet av avtalsperioden för att om möjligt utröna vad som varit bra respektive mindre bra. På så sätt blir staden bättre rustad inför nästa upphandling av motsvarande vara/tjänst.

Bilaga 1 – Stockholms stads program för upphandling och inköp

- Ett program för upphandling och inköp av detta slag kan inte bli annat än en programförklaring på en övergripande nivå men som sådant anser Svenskt Näringsliv att det är ett välbalanserat program. Vi ser dock fram mot att få ta del av de tillämpningsanvisningar som är tänkta att tas fram. Först då är det möjligt att se hur stadens tankar kommer att fungera i praktiken. Om det finns ett intresse från stadens sida lämnar vi gärna synpunkter även på dem innan de slås fast.
- På sidan 4 talas det om att Stockholms stad genom upphandling kan bidra till en mer inkluderande arbetsmarknad där medborgarna i Stockholm ges bättre förutsättningar för delaktighet i samhället genom att komma ut i arbete och praktik. Krav av detta slag bör – om de alls ska ställas – föregås av en dialog med leverantörsmarknaden för att undvika ett kravställande i strid med aktuellt kollektivavtal och för att förhindra en konkurrenssnedvridning på marknaden. Se även Svenskt Näringslivs kommentar till tjänsteutlåtandet, sid 18.
- Under rubriken "Goda anställningsvillkor" på samma sida föreskrivs att för det fall leverantörer inte är kollektivavtalsanslutna så ska staden så långt det är möjligt ställa

krav på särskilda kontraktsvillkor i nivå med svenska kollektivavtal. Däremot står det ingenting närmare om vilka krav man avser och hur dessa villkor i så fall ska fastställas. Kanhända är tanken att detta ska specificeras närmare i tillämpningsanvisningarna. När det fastställs vilka arbetsrättsliga krav staden avser ställa måste utgångspunkten vara att kravställandet inte är mer långtgående än vad EU-rätten medger och att det möjligt att följa upp de krav som ställs.

- På sidan 5 under rubriken ett klimatsmart Stockholm anges att staden om möjligt ska ställa krav på "ekologiska livsmedel" och vid seminariet den 4 december uppfattade vi det så att önskemålet från staden är att 50 procent av de livsmedel som köps in ska vara "ekologiska". Att ha detta som en vision är en sak men verkligheten ser annorlunda ut i dag. Såvitt vi känner till finns det i dagsläget inte ekologiska livsmedel att tillgå i den omfattning som Stockholms stad i så fall skulle behöva för att täcka stadens behov. På nästa rad i punktlistan föreskrivs att krav ska ställas på att transporter ska ha liten klimat- och luftkvalitetspåverkan. Dessa båda hållbarhetskrav är i dagsläget tyvärr till viss del motsägelsefulla. Antingen ställer man krav på leverans av ekologiska livsmedel (även om det också innebär långväga transporter eftersom man då sannolikt också blir tvungen att importera livsmedel för att nå målet om 50 procent) eller så ställer man kravet att transporter ska vara "hållbara" med resultatet att även icke ekologiska livsmedel kan accepteras för det fall de kommer från lokala gårdar med korta transportsträckor. Slutsatsen är enligt vår uppfattning att en upphandlande myndighet inte ska ställa krav som man i förväg vet inte går att uppfylla. I detta sammanhang vill vi även tillägga att man inte heller ska ställa krav som man i förväg vet att man inte kommer att kunna följa upp.
- Det är positivt att staden längst ner på sidan 6 skriver att man "ska vara öppen för synpunkter från företag samt näringsliv- och intresseorganisationer". Det är likaså positivt att staden poängterar att företagens erfarenheter kan tas tillvara och bidra till utveckling av stadens verksamheter. Frågan inställer sig dock hur denna dialog ska gå till. Vem kommer att känna ansvaret för att dialogen verkligen kommer till stånd? I det sammanhanget vill vi gärna poängtera att dialog mellan upphandlare och leverantörer är viktigt men lika viktigt är det att även dialogen internt i den upphandlande myndigheten fungerar bra. Det vore därför önskvärt med ett avsnitt om behovet av såväl intern som extern dialog och att detta läggs under en egen rubrik. I ett sådant kapitel kan exempelvis lyftas upp att dialog (och med det avses såväl muntlig som skriftlig dialog) är möjligt under hela inköpsprocessen liksom under hela avtalsperioden. Vidare bör lyftas att det är önskvärt att staden genom dialog tar tillvara erfarenheter från tidigare avtalsperioder. Ett tänkbart sätt är att avtalsparterna sätter sig ner i slutet av avtalsperioden för att lyfta upp det som varit bra respektive det som skulle kunna förbättras inför nästa avtalsperiod. På så vis kan sannolikt kravställandet förbättras.
- Av texten på sidan 9 under rubriken "Allmänhetens insyn..." framgår att staden ska sträva mot uppföljnings- och rapporteringsrutiner som möjliggör en neutral jämförelse mellan olika utförare. Svenskt Näringsliv utgår ifrån att det innebär att dessa rutiner även ska tillämpas på stadens egen-regi-verksamhet för att underlätta för stadens brukare att göra underbyggda val mellan alla utförare (privata såsom offentliga) och välkomnar detta synsätt.

- 70 procent av alla upphandlingar i Sverige lär vara direktupphandlingar. Stockholms stad handlar enligt programmet för över 20 miljarder kronor per år men staden har enligt uppgift inte full överblick över sina inköp. Hur många av dessa inköp som därför är direktupphandlingar kan man bara ana. Mot bakgrund av det stora antal direktupphandlingar som sannolikt görs varje år är denna typ av inköp styvmoderligt behandlat i stadens förslag till program för upphandling och inköp. För små och medelstora företag är direktupphandlingarna viktiga och det är därför också angeläget att företagen känner till att en stor mängd av inköpen sker via direktupphandling. Det är därför önskvärt om stadens riktlinjer för direktupphandlingar finns lätt tillgängliga, exempelvis på stadens hemsida.
- Allra sist i programmet nämns att koncernstyrelsen har ett ansvar för att säkerställa att bolagen inom koncernen arbetar i enlighet med detta program. Detta synsätt är välkommet. Inte bara för att det är ett rationellt sätt att hantera medborgarnas pengar på utan också för att det underlättar för de leverantörer som vill leverera till såväl stadens förvaltningar som till dess bolag att de olika aktörerna följer samma program.
- Svenskt Näringsliv vill passa på att peka på det växande intresset för funktionsupphandling där beställaren istället för detaljerade krav på varan eller tjänsten ställer krav på resultat eller den funktion man önskar få levererad. Vid en funktionsupphandling ger beställaren marknaden en större frihet att komma med nya och innovativa lösningar samtidigt som man som upphandlande organisation kan fokusera på att man faktiskt fått det resultat men eftersträvat.
- Stadens program för upphandling och inköp är en konkretisering av kommunfullmäktiges inriktningsmål. Eftersom stadens upphandling är tänkt att bidra till uppfyllandet av stadens mål vore det lämpligt om det också fanns en plan för uppföljning för att – om exempelvis tre år – kunna utröna om effekten av sin strategi och för att kunna fastställa om staden nått en bit mot de mål som ställts.



Göran Norén
Avdelningschef näringspolitik



Annika Bröms
Regionchef Stockholm