



Stockholms
stad

**Utvärdering av
program för
upphandling och
inköp
Juni 2018**

stockholm.se

Utvärdering av program för upphandling och inköp
Juni 2018

Dnr: KS 2018/821

Inledning

Denna rapport sammanfattar resultatet av den utvärdering som Stadsledningskontoret har gjort av Stockholms stads program för upphandling och inköp (Programmet). Rapporten är en kartläggning av i vilken utsträckning som programmets målsättningar kommer till uttryck i form av konkreta krav och villkor i nämnder och bolags upphandlingar. Enligt uppdraget från kommunfullmäktige ska särskilt fokus i utvärderingen ligga på hur nämnder och bolagsstyrelser arbetar med kvalitetskrav, sociala krav, antidiskrimineringsklausuler och uppföljning. Underlaget för utvärderingen utgörs primärt av verksamhetsplaner (VP), verksamhetsberättelser (VB) och årsredovisningar (ÅR) för 2017 och 2018 från stadsdelsnämnder, facknämnder och bolag. Vad gäller användningen av sysselsättningsfrämjande krav har den rapport som tagits fram i ämnet av arbetsmarknadsförvaltningen år 2017 använts som underlag.

Underlaget omfattar också en kortare enkät som Stadsledningskontoret skickat till samtliga nämnder och bolag i maj 2018. Serviceförvaltningen har även, utöver denna enkät, besvarat ett mer omfattande frågeformulär om hur de arbetar på olika områden. Antalet inkomna svar på enkäten är 11 svar från de 14 stadsdelsnämnderna, 12 svar från de 17 facknämnderna samt 10 svar från stadens 16 bolag.

Serviceförvaltningen har i uppdrag att utgöra en central stödfunktion samt genomföra centrala upphandlingar och förvalta stadens centrala ramavtal. Eftersom deras arbete utgör en väsentlig del i stadens upphandlings och inköpsverksamhet redovisas Serviceförvaltningens arbete i ett särskilt avsnitt.

Rapporten avslutas med en kort kommentar kring resultatet samt framtida möjligheter och utmaningar kopplade till programmets målsättningar.

Innehåll

Inledning	3
Stadsdelsnämnders, facknämnders och bolags arbete	5
Kvalitetskrav och avtalsuppföljning	5
Sociala krav	6
Antidiskrimineringsklausulen	9
Uppföljning	9
Seriositetsprövning	9
Serviceförvaltningen	10
Sociala hänsyn m.m.	10
Kvalitetsaspekter	11
Uppföljning	11
Seriositetsprövning	12
Kommentar	13

Stadsdelsnämnders, facknämnders och bolags arbete

Kvalitetskrav

Staden ska ställa tydliga kvalitetskrav kopplade till varan eller tjänsten för att säkerställa kvaliteten i de varor och tjänster som upphandlas. Kvalitetskrav är inget som särskilt omnämns i nämndernas och bolagens VP, VB eller ÅR. Kvalitetsbegreppet är nära kopplat till den vara, tjänst eller entreprenad som upphandlas och har därför oftast olika innebörd beroende på vilken vara eller tjänst som ska upphandlas. Det är därför svårt att på en övergripande nivå beskriva hur man har arbetat med att ställa krav på kvalitet, vilket kan vara en orsak till att arbetet med kvalitetskrav inte särskilt omnämns i VP, VB och ÅR. Inom vissa verksamhetsområden finns även lagreglering som i stor utsträckning påverkar vilka kvalitetskrav som ställs på tjänsten.

Ett viktigt led i att upprätthålla kvalitet i upphandlad verksamhet är att säkerställa att allmänheten ges insyn i konkurrensutsatt verksamhet och att anställda hos privata utförare inom skola vård och omsorg ges möjlighet att slå larm om eventuella missförhållanden. Båda dessa typer av villkor måste föras in i avtalet för att kunna åberopas under avtalstiden. Genom att använda nedan nämnda klausuler i tillämpliga fall ges stadens nämnder och bolag möjlighet att vidta avtalsrättsliga sanktioner i de fall leverantörerna inte uppfyller sina åtaganden under avtalstiden.

Klausulen rörande allmänhetens insyn jämte de riktlinjer som antogs av KF (2017-09-04) har fått stor genomslagskraft i de förvaltningar och bolag som har konkurrensutsatt verksamhet som rör kommunala angelägenheter.

Eftersom privata utförare inte omfattas av offentlighetsprincipen måste tillgång till information som ger allmänheten relevant och skäligen insyn krävas i avtalet.

Av de **17** bolag och förvaltningar som uppger att klausulen är tillämplig i deras verksamhet har **16** använt klausulen.

Vad gäller ***klausulen om meddelarskydd och meddelarfrihet*** som beslutades av KF (2017-09-04) har **12 av 33** förvaltningar och bolag uppgett att de tillämpar klausulen. Eftersom klausulen endast är tillämplig i upphandlingar som rör drift av verksamheter inom skola

vård och omsorg är det å andra sidan endast **13 av 33** förvaltningar och bolag som uppger att klausulen är tillämplig i deras verksamhet och av dem har **12** stycken använt klausulen.

Sociala krav

Begreppet sociala krav kan omfatta flera olika typer av krav. Det kan exempelvis avse sysselsättningsfrämjande krav, krav på arbetsmiljön för entreprenörens anställda och särskilda arbetsrättsliga villkor avseende lön, semester och arbetstid. Sociala krav kan också avse etisk hänsyn, d.v.s. att krav ställs på efterlevnad av ILO:s kärnkonventioner i de fall det föreligger risk för att mänskliga rättigheter och rättigheter i arbetslivet kränks i produktionsleden.

Sysselsättningsfrämjande krav

Enligt Programmet ska stadens upphandlingar bidra till en mer inkluderande arbetsmarknad som ger fler personer chansen till ett arbete och egen försörjning. För att säkra stadens kompetens kring sysselsättningsfrämjande åtgärder har Arbetsmarknadsförvaltningen inrättat en enhet för extern arbetsgivarverkan (EfAS).

Arbetsmarknadsförvaltningen (AMF) har genom EfAS ett särskilt uppdrag att stödja nämnder och bolag vid kravställning och uppföljning av sysselsättningsfrämjande krav. EfAS har följt upp effekterna av arbetet genom att i november 2017 skicka ut en enkät. Enkäten besvarades av upphandlare från 8 av 14 stadsdelsförvaltningar, 9 av 17 fackförvaltningar och 13 av (dåvarande) 19 bolag. Detta ger en svarsfrekvens på 60 % med tyngdpunkt på svar från bolagen.

De sysselsättningsfrämjande kraven kan delas in i två olika kategorier. Det kan dels vara krav på att dialog ska föras med EfAS för att pröva om det finns personer i AMFs verksamheter som kan bidra till leverantörens nuvarande eller kommande kompetensförsörjning, och dels rekryteringskrav som innebär att en viss del av uppdraget, uttryckt i anställningstid eller praktiktid, ska fullgöras med en eller fler personer som EfAS föreslår.

Av den rapport som EfAS sammanställt framgår att sysselsättningsfrämjande krav har ställts i ca 50 upphandlingar under 2017. Av de krav som ställts i upphandlingarna avser merparten dialog, medan krav på rekrytering endast har ställts i 5 av upphandlingarna. EfAS slutsats av utvärderingen är att ytterligare insatser krävs för att uppnå en enhetlig tillämpning av

sysselsättningsfrämjande krav, samt att dessa krav ger effekt lång tid efter att upphandlingen har genomförts vilket påverkar möjligheterna att mäta effekten.

God arbetsmiljö – arbete som utförs i Sverige

Enligt programmet ska stadens upphandlingar bidra till en god arbetsmiljö. En leverantör är skyldig att följa svensk arbetsmiljölagstiftning och övriga lagar som rör arbetsvillkor om kontraktet utförs i Sverige. Detta innebär att leverantören är skyldig att exempelvis förebygga ohälsa och olycksfall i arbetet.

Genom att ställa krav på att leverantören ska följa svensk arbetsmiljölagstiftning kan staden främja en god arbetsmiljö och även vidta avtalsrättsliga sanktioner vid överträdelser av regelverket.

Av enkäten framgår att 29 förvaltningar och bolag av 33 ställer krav på en *god arbetsmiljö* för de anställda i tjänsteupphandlingar.

I fritextsvaren anges exempelvis att god arbetsmiljö säkerställs exempelvis genom att krav ställs på att leverantören ska bedriva ett systematiskt arbetsmiljöarbete i enlighet med arbetsmiljölagstiftningen och att detta ska redovisas under avtalstiden. Alla som bedriver verksamhet i Sverige ska följa gällande arbetsmiljölagstiftning men genom att utforma krav på efterlevnad som kontraktsvillkor kan den upphandlande myndigheten vidta avtalsrättsliga sanktioner vid brister i leverantörens arbete.

Särskilda arbetsrättsliga kontraktsvillkor – schyssta villkor lokalt

Enligt Programmet ska de leverantörer staden gör affärer med inte tillåtas få konkurrensfördelar genom att tillämpa bristande anställningsvillkor för sina anställda. Sedan den 1 juni 2017 är det också i vissa fall ett lagkrav att använda särskilda arbetsrättsliga kontraktsvillkor avseende lön, semester och arbetstid.

De särskilda arbetsrättsliga kontraktsvillkoren syftar till att motverka s.k. "social dumpning" genom att säkerställa att arbete som utförs inom ramen för offentliga kontrakt sker med skäliga anställningsvillkor.

Staden har tillsammans med Göteborg och Malmö, samt arbetsmarknadens parter, arbetat fram särskilda arbetsrättsliga kontraktsvillkor inom byggområdet. Det framtagna villkorspaketet

som färdigställdes under våren 2017 har eller kommer att användas i drygt **30 upphandlingar** av byggtreprenader och olika typer av hantverkstjänster under perioden 2017-2018.

Staden har därutöver tillämpat särskilda arbetsrättsliga kontraktsvillkor i LOV-upphandlingen avseende hemtjänst och i den centrala upphandlingen av persontransporter.

I enkäten uppger **25 av 33** förvaltningar och bolag att de har tillämpat särskilda arbetsrättsliga kontraktsvillkor i samband med upphandlingar av tjänster och byggtreprenader.

Etiska hänsyn – schyssta villkor globalt

Enligt Programmet ska etisk hänsyn tas i samband med stadens upphandlingar av varor. Etisk hänsyn innebär att leverantörer och dennes underleverantörer bl.a. ska respektera ILO:s kärnkonventioner samt FN:s barnkonvention vid fullgörandet av kontraktet. Den 1 juni 2017 blev det obligatoriskt enligt LOU att i vissa fall ställa krav på etisk hänsyn avseende ILO:s grundläggande kärnkonventioner.

Syftet med att ställa krav på etisk hänsyn är att tillse att stadens leverantörer arbetar systematiskt med att förhindra och/eller minimera risken för överträdelser i produktionsledet.

På frågan om förvaltningarna och bolag ställer krav avseende **etiska hänsyn** i samband med varuupphandlingar svarar 25 av 33 förvaltningar och bolag att de tillämpar sådana villkor. Av fritextsvaren kan utläsas att vissa förvaltningar och bolag använder framtagen villkorsmall medan andra har tagit fram en egen uppförandekod.

Övrigt

Av VP och VB framgår att nämnder och bolag aktivt arbetar med att säkerställa olika typer av sociala hänsyn även på andra sätt. Exempelvis har Arbetsmarknadsförvaltningen uppdaterat sin näringslivstrategi med sociala krav. Fastighetsnämnden och Stockholms hamnar har antagit en uppförandekod. Stockholm Vatten AB har under 2017 fokuserat på att utarbeta och implementera krav och avtalsvillkor. Exploateringskontoret samverkar med andra städer för att säkerställa att den gatsten som läggs på stadens gator har producerats under skäliga arbetsförhållanden.

Antidiskrimineringsklausulen

Enligt beslut i KF (2017-05-29) ska den reviderade antidiskrimineringsklausulen tillämpas i alla upphandlingar av tjänster och byggentreprenader. Antidiskrimineringsklausulen ska tillämpas i samtliga upphandlingar av tjänster och byggentreprenader.

Antidiskrimineringsklausulen innehåller bland annat regler om aktiva åtgärder som en leverantör till staden ska vidta gentemot dennes anställda för att uppnå lika rättigheter och möjligheter i arbetslivet. Vid konstaterade brister finns det möjlighet att utkräva vite.

I enkäten uppgav **31 av 33** förvaltningar och bolag att de använder klausulen. Av dessa uppgav **17** att de aktivt följer upp avtalsklausulen under avtalstiden.

I fritextsvaren har ett flertal av nämnderna och bolagen uppgett att de följer upp antidiskrimineringsklausulen inom ramen för den ordinarie avtalsuppföljningen.

Uppföljning

Uppföljning av avtal och leveranser är det viktigaste verktyget för att kunna säkerställa att Staden fått det som avtalats i alla avseenden, så som t.ex. kvalitet men också sociala hänsyn. Enligt VB för 2017 har **14 av 14** stadsdelsnämnder uppgett att man upprättat planer för systematisk uppföljning i enlighet med eller överstigande KF:s årsmål.

16 av 17 facknämnder har enligt VB för 2017 uppgett att man upprättat planer för systematisk uppföljning i enlighet med eller överstigande KF:s årsmål.

I VB för 2017 har **14 av 16** bolag uppgett att man upprättat planer för systematisk uppföljning i enlighet med eller överstigande KF:s årsmål.

Seriositetsprövning

Programmet har en tydlig målsättning om att staden endast ska samarbeta med seriösa leverantörer. Utöver krav på ekonomisk och finansiell ställning ska det säkerställas att leverantörer som staden gör affärer med fullgör sina skyldigheter bl.a. avseende skatter,

arbetsgivaravgifter och sociala avgifter samt är registrerade för F-skatt. Att stadens leverantörer uppfyller dessa krav ska följas upp regelbundet under hela avtalstiden.

33 av 33 förvaltningar och bolagen uppger att de säkerställer att leverantörerna fullgör sina skyldigheter avseende betalning av skatt och sociala avgifter.

30 av 33 förvaltningarna och bolagen uppger att de följer upp leverantörernas seriositet inför avtalstecknande, **20 av 33** uppger att de även följer upp leverantörernas seriositet under hela avtalstiden.

Av fritextsvaren framgår att samverkansavtalet med Skatteverket nyttjas i hög grad för att få fram information om leverantörerna såväl inför avtalstecknande som under avtalstiden. Omfattning, regelbundenhet och frekvens skiljer sig emellertid åt. Vissa genomför kontinuerligt och frekvent kontroller under avtalstiden, vissa kontrollerar årligen och andra uppger att de i första hand genomför kontroller på förekommen anledning, dvs. när det finns misstanke om att den aktuella leverantören eller dennes underleverantörer inte sköter sina åtaganden.

Serviceförvaltningen

Serviceförvaltningen (SF) är stadens organisation för gemensam service och administration. På upphandlingsområdet genomför SF de gemensamma och centrala upphandlingarna samt erbjuder upphandlingsstöd till stadens förvaltningar och bolag vid genomförande av upphandlingar.

Sociala krav m.m.

Sedan Programmet antogs har SF genomfört 23 centrala upphandlingar av ramavtal. I dessa har sociala hänsyn använts enligt följande:

- Krav på dialogmodellen vid genomförandet av 7 centrala upphandlingar
- Krav på etiska hänsyn vid genomförandet av 4 centrala upphandlingar
- Krav på särskilda arbetsrättsliga kontraktsvillkor vid genomförandet av 2 centrala upphandlingar

Därutöver har SF tillämpat de av KF antagna klausulerna rörande allmänhetens insyn, meddelarskydd och meddelarfrihet och antidiskrimineringsklausulen där de bedömts vara relevanta.

SF samverkar bl.a. med Miljöförvaltningen vid utformningen av miljökrav. SF har använt generella miljökrav i 21 av 23 centrala upphandlingar och mer specifika miljökrav (t.ex. transporter, bränsle och kemikalier) i 12 centrala upphandlingar.

Kvalitetsaspekter

Vid framtagande av upphandlingsunderlaget arbetar ansvarig upphandlare tillsammans med referensgrupper och/eller arbetsgrupper, och i vissa fall även styrgrupper, för att säkerställa att stadens behov tillgodoses genom upphandlingen. Upphandlaren konsulterar också de stöd- och expertfunktioner som finns inom staden, exempelvis kemikaliecentrum, fleet management och EfAS, för att säkerställa att kraven i upphandlingen bidrar till att kvalitetsmålen i stadens styrdokument uppnås.

Ansvarig enhetschef kvalitetssäkrar upphandlingsunderlaget innan det skickas till de fackliga organisationerna för samverkan eller för information och förhandling enligt medbestämmandelagen .

SF arbetar både reaktivt och proaktivt i de centrala upphandlingarna för att säkerställa att upphandlade varor och tjänster håller god kvalitet. Det proaktiva arbetet består bl.a. av enkätundersökningar som skickas till ett begränsat antal av de användare som beställt från det aktuella avtalet. Enkäten behandlar aspekter som kvalitet, leveranspunktighet etc. Resultatet av enkäten sammanställs och återkopplas till leverantören. Det reaktiva arbetet utgår ifrån de rapporter och avvikelseanmälningar som eventuellt har kommit in ifrån verksamheterna i staden.

Uppföljning

SF följer tillsammans med leverantören/leverantörerna upp alla centrala avtal 1-2 ggr/år i syfte att säkerställa att uppställda krav och villkor efterlevs. Uppkomna avvikelser noteras och rättelse ska vidtas av leverantören. I de fall där rättelse uteblir sammankallar SF leverantör, avtalsförvaltare, ansvarig upphandlare samt enhetschef/verksamhetschef till ett möte. På mötet går igenom vilka krav leverantören förbundit sig till att uppfylla, vilka brister som

föreligger och eventuellt skrivs en erinran, vilken kan användas vid en senare hävning av avtalet.

Inom ramen för den systematiska avtalsuppföljningen följs samtliga villkor i kontraktet upp, inklusive miljöhänsyn och sociala hänsyn, arbetsrättsliga villkor och andra särskilda kontraktsvillkor. I uppföljningen av miljöhänsyn har SF stöd av flera medarbetare från Miljöförvaltningen. Det gäller dels kemikaliekraven där SF har tillgång till 20 % av en heltidstjänst för stöd i kravställning och uppföljning, men också vid upphandling av transporter där SF har tillgång till expertis från miljöbilsenheten och vid utformning och uppföljning av energikrav då samverkan finns med energicentrum.

SF uppskattar att de avsätter ca 7000 timmar per år på uppföljning samt råd och stöd till stadens medarbetare avseende de centrala ramavtalen. SF har 4 heltidstjänster för uppföljning av persontransporter, livsmedel, förbrukningsmaterial samt för inköp av el. Viss del av uppföljningsarbetet ligger även på den upphandlare som genomfört upphandlingen. Vad gäller arbetsrättsliga villkor har SF anlitat extern hjälp vid den första revisionen av villkoren i avtalet om persontransporter.

Seriositetsprövning

SF arbetar för att säkerställa att avtal endast ingås med seriösa leverantörer. Detta görs bland annat genom kontroller i samband med anbudsöppning. Kontrollen består av att SF beställer en kreditupplysning hos kreditupplysningsbolaget UC AB samt kontrollerar med Skatteverket att leverantören uppfyllt sina plikter som arbetsgivare, d.v.s. att denne betalt skatt och arbetsgivaravgifter, innehar F-skatt och betalar moms om detta är aktuellt.

Under avtalets löptid görs kontrollen av registrering för F-skatt samt betalning av skatter och avgifter via Skatteverket två gånger per år. SF har även en löpande bevakning av samtliga leverantörers kreditvärdighet i syfte att säkerställa att kraven på ekonomisk och finansiell ställning i upphandlingen upprätthålls av alla leverantörer staden har avtal med under hela avtalstiden.

Kommentar

Kartläggningen visar att ambitionen avseende Programmens målsättningar är hög hos stadens nämnder och bolagsstyrelser. Fritextsvaren visar emellertid att tillämpningen av Programmet skiljer sig åt i vissa fall, vilket kan antas bero på avsaknad av tydliga arbetsätt och rutiner. Inom ramen för VINST-projektet pågår ett arbete med att ta fram övergripande och generella vägledningar, checklistor och mallar för de olika stegen i upphandlings- och avtalsprocessen. VINST-projektet syftar även till att implementera ett kategoribaserat arbetsätt i stadens inköpsverksamhet vilket möjliggör en optimering av befintliga resurser bl.a. genom inrättande av tvärfunktionella kategoriteam.

Genom att stadens nämnder och bolag arbetar på ett enhetligt sätt, både vid kravställning och uppföljning skapas mervärden och tydlighet gentemot leverantörsmarknaden.