



Handläggare
Johnny Ridemar
Telefon: 08 508 35 527

Till
Arbetsmarknadsnämnden
den 18 juni 2013

Ärende 5

Yttrande över Innovationer och krav på samhällsansvar i stadens upphandling

(Remiss av "Upphandlingspolicy" Dnr: 125-1694-2012)

Arbetsmarknadsförvaltningens förslag till beslut

Arbetsmarknadsförvaltningen föreslår att arbetsmarknadsnämnden beslutar följande.

1. Arbetsmarknadsnämnden överlämnar detta tjänsteutlåtande som svar på kommunstyrelsens remiss.

Charlotte Svensson
Arbetsmarknadsdirektör

Thomas Lundberg
Ekonomichef

Sammanfattning

Kommunfullmäktige gav i budgeten för år 2012 kommunstyrelsen i uppdrag att utreda regelverket om så kallad innovationsupphandling. Kommunstyrelsen gav därefter i juni 2012 stadsledningskontoret i uppdrag att utreda möjligheterna till krav på samhällsansvar vid stadens upphandlingar.

Stadsledningskontoret har föreslagit kommunstyrelsen att både frågan om innovationsupphandlingar och samhällsansvar bör inarbetas i stadens upphandlingspolicy i stället för stadens konkurrenspolicy.

Arbetsmarknadsförvaltningen ställer sig bakom förslaget om att dessa områden främst bör inarbetas i upphandlingspolicyn. Dock bör frågorna om samhällsansvar och den praktiska tillämpningen av möjligheten att ställa sociala krav utvecklas ytterligare inom ramen för policyn.

Ärendets beredning

Ärendet har utarbetats på arbetsmarknadsförvaltningens ekonomistab i samverkan med utvecklings- och utredningsstaben.

Bakgrund

I samband med budget för år 2012 gav kommunfullmäktige kommunstyrelsen i uppdrag att utreda regelverket om innovationsupphandling och inarbeta detta i stadens konkurrenspolicy. I samband med tertialrapport 1 för år 2012 gav kommunstyrelsen därför stadsledningskontoret i uppdrag att utreda möjligheten att införa krav på samhällsansvar i stadens upphandlingar.

Stadsledningskontoret har därefter utarbetat förslag avseende båda dessa områden. Förslaget remitteras nu till samtliga nämnder och styrelser.

Innovativa lösningar

I förslaget pekas på ett antal möjligheter avseende det som sammantaget kallas ”innovativa lösningar”, dock pekar stadsledningskontoret ut ett antal risker som måste beaktas i samband med genomförandet av denna typ av upphandlingar.

För att förtydliga vad som kan karaktärisera vad innovativa lösningar avser så definierar kontoret två typer av upphandlingar.

Innovationsupphandling – Upphandling av i förväg okänd lösning på ett definierat problem eller behov för vilka det ibland ännu inte har etablerats någon marknad.

(Innovationsupphandlingsutredningen SOU 2010:56)

Innovationsvänlig upphandling – Den upphandlande myndigheten beaktar aktivt möjligheten att det kan finnas produkter baserade på nya innovationer som redan finns på marknaden eller som är så pass utvecklade att de vid upphandling kan utgöra ett alternativ till etablerade produkter. (Innovationsupphandlingsutredningen SOU 2010:56)

Obeprövade lösningar medför alltid en viss risk. Riskerna består bland annat av funktionella, finansiella, juridiska och i vissa fall av organisatoriska risker. Det finns en mängd metoder för genomförande av innovationsvänlig upphandling, som funktionsupphandling, konkurrenspräglad dialog, förhandlad upphandling och alternativa anbud av produkter och tjänster som inte finns på marknaden. För innovationsvänlig upphandling är det främst funktionsupphandling och alternativa anbud som är aktuellt.

Generellt innebär en funktionsupphandling att myndigheten ställer krav på vilka funktioner som ska tillgodoses utifrån behovet istället för att specificera vilket tillvägagångssätt eller vilken teknik som ska användas vid utförande.

Med alternativa anbud avses anbud som uppfyller vissa minimikrav men där utförandet inte är detsamma som det som myndigheten avsåg. Alternativa anbud är reglerat i LOU i 6 kap 9 §. Dessa anbud får beaktas endast om myndigheten har angivit att det är tillåtet att lämna anbud med alternativt utförande.

Samhällsansvar

I förslaget pekas på vilka grundläggande kriterier och värderingar som staden står för och därför kan förvänta sig att även dess leverantörer står för.

Bland annat sägs att staden ser det som ytterst angeläget att de leverantörer staden anlitar delar stadens värderingar i fråga om grundläggande mänskliga rättigheter och demokratiska fri- och rättigheter,

Förslaget omfattar också att upphandlingspolicyn ska tydliggöra stadens riktlinjer för mutor och jäv. Därför föreslås att ett avsnitt om detta läggs till.

Förslaget beskriver även CSR som "företagens samhällsansvar" eller "socialt ansvarstagande". (Corporate Social Responsibility). Begreppet samhällsansvar är inte entydigt definierat och därför används begreppet med olika betydelser. Ofta ingår dock följande delar:

- Respekt för mänskliga rättigheter
- Förbud mot barnarbete
- Lagstiftning för minimilöner och arbetsmiljö iakttas
- Antidiskriminering
- Att korruption motverkas

Begreppet kan även omfatta etiska krav såsom skäliga löner och arbetsvillkor, samt ibland även miljömässiga aspekter på verksamheten.

Rättsläget

Stadsledningskontoret anser att det redan finns juridiska möjligheter att beakta sociala hänsyn i offentlig upphandling. Bestämmelser om dessa möjligheter finns uttryckligen såväl i Europeiska Unionens upphandlingsdirektiv som i den svenska lagstiftningen.

Krav kan också ställas i verkställigheten av utförandet av en tjänst eller leverans av en vara om dessa tar sina utgångspunkter i de grundläggande EU-rättsliga principerna om:

- Likabehandlingsprincipen
- Icke-diskrimineringsprincipen
- Transparensprincipen
- Proportionalitetsprincipen
- Principen om ömsesidigt erkännande

Stadsledningskontorets synpunkter

Stadsledningskontoret har genom sitt förslag till inarbetning av innovation i upphandlingspolicyn tagit ställning för att detta bidrar till positiva samhällsekonomiska effekter samt ger incitament för ständig utveckling och förbättring av varor och tjänster som erbjuds genom offentlig upphandling.

Stadsledningskontoret anser att det också är angeläget att den

upphandlande myndigheten identifierar både de möjligheter och de risker som finns.

Vad gäller frågan om samhällsansvar anser stadsledningskontoret att det finns möjlighet att ställa krav på samhällsansvar för leverantörer till staden. Samtidigt pekas på att nämndernas behov av varor och tjänster inte får åsidosättas på grund av krav om samhällsansvar.

Stadsledningskontoret anser att denna typ av krav måste vara mycket tydligt utformade för att det ska vara möjligt för anbudsgivare att förstå den exakta räckvidden av de krav som ställs och att de tolkas på samma sätt. Stadsledningskontoret anför också att eventuella krav om samhällsansvar ska utformas som särskilda kontraktsvillkor och att de avser själva utförandet av tjänsten.

Uppföljning och kontroll

Det är angeläget att de kontrakt som tecknats går att följa upp. Detta dels för att försäkra sig om att konkurrensen inte snedvrids genom att antagna leverantörer inte uppfyller ställda krav, dels för att ge underlag för en bedömning om krav och villkor ska formuleras i nästkommande upphandling.

Krav på samhällsansvar kan också förenas med avtalsmässiga sanktioner, (prisavdrag, vite, grund för hävning vid stora avvikelser).

Omfattning av kraven

Förslaget till ny upphandlingspolicy anger att omfattningen av krav om samhällsansvar ska innebära att leverantören iakttar:

- respekt för grundläggande mänskliga rättigheter,
- förbud mot barn- och tvångsarbete,
- att arbetstagare tillförsäkras minimilöner och arbetsmiljö utifrån den nationella lagstiftningen
- att arbetstagare inte diskrimineras, samt
- att korruption motarbetas.

Detta ska avse såväl leverantörens egen verksamhet som underleverantörer, både lokalt och globalt.

Arbetsmarknadsförvaltningens arbete med sociala krav i upphandlingar

Arbetsmarknadsnämnden har i uppdrag att arbeta för att fler arbetslösa ska gå från bidrag till arbete. För att uppnå detta

mål arbetar nämnden bland annat med att ge stöd och arbetsmarknadsförberedande insatser.

Förvaltningen genomför matchning av arbetslösa tillsammans med arbetsgivare och möter även arbetsgivare genom gemensamma nätverk och samverkar kring yrkesutbildningar, praktikplatser samt såväl kortare yrkeskurser som yrkesutbildningar inom vuxenutbildningsverksamheten.

Arbetsmarknadsförvaltningen anser att sociala krav i upphandling kan vara ett sätt att uppmuntra leverantörer att skapa förutsättningar för personer som idag står långt ifrån arbetsmarknaden att få ökade möjligheter till arbete. Detta kan ske exempelvis genom att leverantören erbjuder praktik inför anställning, lärlingsplatser eller liknande till förvaltningens målgrupper. Sådana möjligheter skulle på ett värdefullt sätt komplettera de befintliga verktyg arbetsmarknadsförvaltningen idag har för att fler arbetslösa ska kunna komma ut i arbete.

LOU är anpassad till EU:s upphandlingsdirektiv som förespråkar att offentliga aktörer ska förena konkurrenskraft med social rättvisa. Målsättningen i den europeiska agendan är att främja anständigt arbete.¹ Lagen om offentlig upphandling reviderades senast i Sverige år 2010 efter EU:s direktiv genom skrivningen:

Upphandlande myndigheter bör beakta miljöhänsyn och sociala hänsyn vid offentliga upphandlingar om upphandlingens art motiverar detta.

(LOU 1 kap 9a§)

Sociala krav bör således beaktas i offentliga upphandlingar och det finns ett lagligt utrymme för offentlig sektor att använda upphandlingar som ett verktyg för att uppnå sociala målsättningar. Den begränsning som finns är att de sociala kraven inte får bryta någon av de grundläggande principerna för offentlig upphandling. Alla upphandlingar måste vara:

- icke-diskriminerande – ingen leverantör får missgynnas av skäl som har samband med nationalitet (medborgarskap, etablerings- eller verksamhetsland).

- likabehandling – alla leverantörer ska ha samma förutsättningar och behandlas likvärdigt.
- transparens – beställaren är skyldig att lämna information om vad upphandlingen innebär och hur den ska genomföras. Förfrågningsunderlaget måste vara tydligt.
- proportionalitet – kraven på leverantören ska vara rimliga i proportion till det som upphandlas.
- ömsesidigt erkännande – ett intyg eller certifikat som utfärdats av en medlemsstats behöriga myndigheter ska även gälla i övriga EU/ESS-länder.

Det finns inget stöd i EU-rätten för att beställaren alltid måste acceptera det billigaste anbudet. Istället kan etiska och sociala faktorer vägas in i utvärderingen av anbuden. Enligt en utredning från 2010 tillämpar Sverige försiktighetsprincipen till ytterlighet jämfört med andra europeiska länder.²

Upphandlingar som verktyg för att uppnå sociala målsättningar är vanligt inom EU och det finns även goda nationella exempel på detta. Nedan presenteras exempel som arbetsmarknadsförvaltningen kommit i kontakt med genom sin verksamhet.

Goda exempel från Stockholms stad:

Svenska Bostäder

Svenska Bostäder AB har genom delprojektet ”Egenförsörjning inom Järvalyftet” arbetet med sociala krav i upphandling med ambitionen att skapa fler arbetstillfällen i Järvaområdet för långtidsarbetslösa. Svenska Bostäder köper årligen tjänster för 3,5 miljarder kronor av cirka 2 000 leverantörer. Svenska Bostäder satsar för att upprusta hus och områden i Järva, men även bidra till att utveckla en social och ekonomisk livskvalitet för boende i området. I arbetet har inventerats befintliga avtal med externa leverantörer samt analyserat kommande inköp av varor och tjänster. Svenska Bostäder har genom formuleringar i upphandlingen och kontrakt uppmanat leverantörer att anställa arbetslösa från Järva.

Målsättningen för projektet är att 100 personer per år ska utbildas, praktisera och eventuellt anställas. Enligt Svenska

(Remiss av ”Upphandlingspolicy”
Dnr: 125-1694-2012)

² Ahlberg, K. & Bruun, N. 2010 *Upphandling och arbete i EU*. Svenska institutet för europapolitiska studier.

Bostäder AB är resultatet hittills att cirka 50 procent av personerna som deltar får anställning hos leverantörerna.

Svenska Bostäder AB har i uppdrag att ställa bör-krav i samtliga upphandlingar under 2013.

Arbetsmarknadsförvaltningen har utöver samarbetet med Svenska Bostäder AB träffat Trafikverket och exploateringskontoret för en dialog kring möjligheter att samarbeta kring sociala krav i upphandling.

Goda nationella och internationella exempel

Arbetsmarknadsförvaltningen har genom sina nationella och internationella nätverk uppmärksammat att sociala krav i offentliga upphandlingar blir allt vanligare. Nationellt arbetar ett flertal kommuner med sociala krav i upphandling med särskilt fokus på att integrera långtidsarbetslösa på arbetsmarknaden. Göteborgs stad, Malmö stad, Örebro kommun, Södertälje kommun och Botkyrka kommun är några exempel. Gemensamt för dessa är att fokus har legat på varor och tjänster där arbetsuppgifterna hos leverantören är så kallade ”lågkvalificerade” och till vilka arbetslösa kan introduceras och matchas relativt enkelt. Exempel på sådana är inom städ, mark- och anläggning, rivning, samt enklare jobb inom bygg.

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) gör bedömningen att det är möjligt att ställa sociala krav i offentliga upphandlingar under förutsättning att dessa krav ställs på rätt sätt och att den upphandlande myndigheten även kontrollerar att kraven efterlevs av leverantören. Enligt SKL finns det ett behov av upphandlingsstödjande åtgärder till kommuner inom området sociala krav i upphandling. Detta för att säkerställa att kraven ställs korrekt samt att de möjligheter som finns inom lagstiftningen utnyttjas.

Arbetsmarknadsförvaltningen bedriver sedan 2011 utvecklingsprojektet TransNet som finansieras av Europeiska socialfonden. Fokus för projektet är att öka de transnationella kontakterna mellan personal inom Jobbtorg Stockholm med liknande verksamheter i andra Europeiska länder. En erfarenhet från detta arbete är att sociala krav i upphandling är vanligare i andra europeiska länder än Sverige trots att lagen

om offentlig upphandling utgår ifrån ett motsvarande regelverk.³

Exempel från Birmingham, Storbritannien

Två grupper med representanter från Jobbtorg Stockholm besökte under 2012 Birmingham genom TransNet. Birmingham är jämförbar med Stockholm beträffande storleken och befolkningsmängd. Birminghams stad ställer krav i kontraktets genomförande på att leverantören ska erbjuda praktik och anställa arbetslösa från staden. I regionen har utarbetats gemensamma ramar för upphandling som ska säkerställa en hållbar utveckling genom att fokusera på hållbar miljö, hållbara samhällen och en hållbar ekonomi. Syftet är att genom upphandlingar som redskap tackla arbetslöshet och stimulera ett åtagande för leverantörer att använda riktad rekrytering och utbildning samt lärlingsutbildningar.

En framgångsfaktor för Birmingham är det nära samarbetet med näringslivet. Sociala krav i upphandling fokuserar mycket på fördelarna och nyttan för arbetsgivarna och deras näringsverksamhet och kan enligt Birminghams modell aldrig innebära krav som utgör ekonomiska risker för leverantörerna. Ett exempel på hur man har säkerställt att de sociala kraven i upphandlingen inte har utgjort ekonomiska risker för leverantören är genom att höja priset på upphandlingen med den kostnaden som anses vara merkostnaden för leverantören att genomföra de sociala kraven som ställts i upphandlingen.

Exempel från Rotterdam, Nederländerna

Rotterdams stad har gått ett steg längre än Birmingham. I upphandlingar som genomförs av Rotterdams stad och omfattar varor och tjänster till ett värde som överstiger 225 000 EURO måste leverantören allokera minst fem procent av den totala summan till att skapa arbetstillfällen för försörjningsstödstagare, praktikanter och lärlingar inom respektive bransch samt personer med rätt till skyddad anställning.

Resultatet av Rotterdams stads upphandlingspolicy har hittills varit goda. Rotterdams framgång har spridit sig till andra

städer och Amsterdam, Den Hague, Utrecht och Maastricht har idag liknande sociala krav i sina offentliga upphandlingar. I maj 2011 beslutade den holländska regeringen att använda sig av denna upphandlingspolicy i de statliga upphandlingar som överskrider värdet av 250 000 EURO.

Arbetsmarknadsförvaltningens synpunkter

Arbetsmarknadsförvaltningen är positiv till att upphandlingspolicyn föreslås reviderad med möjlighet att ställa krav på samhällsansvar. Det kommer att bidra till att uppnå kommunfullmäktiges inriktningsmål att stockholmarna ska vara självförsörjande. Det krävs fler förstajobb, praktikplatser och andra lösningar som gör att fler ska kunna jobba utifrån sina förutsättningar. Här har staden genom samverkan med näringslivet en viktig uppgift.

Arbetsmarknadsförvaltningen har genom kontakter med andra verksamheter såväl nationellt som internationellt sett goda exempel på hur upphandling kan användas som ett strategiskt verktyg för att nå sociala målsättningar.

Förvaltningen anser att stadsledningskontorets förslag är väl underbyggt. Både i frågan om innovationsupphandlingar och i frågan om samhällsansvar har kontoret gjort en grundlig analys och genomgång av både de möjligheter som finns för att utveckla upphandlingsarbetet och för att stadens medborgare ska få bättre och mer kostnadseffektiva lösningar i samhällsservicen. Även de risker och bekymmer som kan finnas inom båda områdena belyses.

Arbetsmarknadsförvaltningen anser att staden skulle kunna vara mer offensiv i frågan om sociala krav och samhällsansvar. Förvaltningens, med fleras, i huvudsak goda erfarenheter visar att sociala krav som formuleras korrekt och på rätt sätt är viktigt för att öka tillgängligheten till arbetsmarknaden. Särskilt angeläget är detta för de grupper som idag står långt ifrån arbetsmarknaden.

Arbetsmarknadsförvaltningens erfarenheter efter diskussioner och möten med många företag visar att majoriteten delar de grundläggande värderingarna och ser mycket positivt på sociala krav i upphandlingar.

Förvaltningen anser att samarbetet inom staden bör utvecklas för ett ökat erfarenhetsutbyte och framtagande av tydliga informationsmaterial om stadens upphandlingspolicy.

Om sociala krav kommer att användas i större utsträckning i stadens upphandlingar måste ett nära samarbete med arbetsförmedlingen finnas då målgrupperna arbetslösa i många fall är desamma. Aspiranter inom Jobbtorg Stockholms arbetsförberedande insatser utgör tillsammans med arbetslösa inom arbetsförmedlingen utgör de individer som kan tänkas bli föremål för effekterna av kraven.

Förvaltningen anser det rimligt att det i varje upphandling ska prövas om det går att ställa sociala krav på samma sätt som gjorts vad gäller miljöfrågorna och miljöprogrammet. Detta kan bidra till att få fler stockholmare i arbete och egen försörjning.

Arbetsmarknadsförvaltningen vill slutligen även framföra att förvaltningen är beredd att medverka till eller ta på sig ett ansvar för att utforma och sprida information till stadens förvaltningar och bolag, men också till entreprenörer som söker stöd och exempel när det gäller arbetssätt och metoder för att kunna svara upp mot krav på sociala hänsyn i upphandlingar. Detta som ett led i arbetsmarknadsnämndens ansvar att arbeta för att fler arbetslösa ska komma ut i arbete.

Bilagor

- 1 Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande: Innovationer och krav på samhällsansvar i stadens upphandlingar
- 2 Förslag till reviderad upphandlingspolicy