

Handläggare
Gunnel Altin
Telefon: 08 508 24 020**Till**
Skärholmens stadsdelsnämnd

"Innovationer och krav på samhällsansvar i stadens upphandlingar"

Remiss från finansroteln

Förvaltningens förslag till beslut

1. Skärholmens stadsdelsnämnd beslutar att godkänna stadsdelsförvaltningens remissvar angående ”Innovationer och krav på samhällsansvar i stadens upphandlingar med mera”
2. Paragrafen förklaras omedelbart justerad. Remissvar skickas till finansroteln med ärenderubrik och Dnr: 125-1694-2012

Kerstin Sandström
StadsdelsdirektörAnneli Hilmerzon
Administrativ chef

Sammanfattning

Stadsledningskontoret anger att innovationsaspekter bör beaktas vid upphandling då dessa leder till positiva samhälls-ekonomiska effekter genom att nya billigare, mer kvalitativa eller effektivare varor och tjänster köps in av den offentliga sektorn. Samtidigt stimuleras marknaden genom att incitament skapas för leverantörer att ständigt utveckla och förbättra varor och tjänster som erbjuds genom offentlig upphandling.

Stadsledningskontoret ser det som ytterst angeläget att de leverantörer staden anlitar delar stadens värderingar i fråga om grundläggande mänskliga rättigheter och demokratiska fri- och rättigheter och vill därför införa krav på samhällsansvar i stadens upphandlingar.

Administrativa avdelningenBodholmsplan 2
Box 503, 127 26 Skärholmen
Telefon 508 24 000
Växel 508 24 020
gunnel.altin@stockholm.se
stockholm.se

För att styra stadens samtliga verksamheter till att sträva efter att främja innovation vid upphandling samt att ställa krav på samhällsansvar föreslår stadsledningskontoret att stadens upphandlingspolicy kompletteras enligt förslag i föreliggande ärende med tillämpningsanvisningar, samt påminna om stadens riktlinjer för mutor och jäv. Därutöver har upphandlingspolicyn behov av en redaktionell uppdatering av policy-texten i sin helhet för bättre terminologi och transparens.

Stadsdelsförvaltningen instämmer helt med stadsledningskontorets förslag.

Bakgrund

Kommunfullmäktige gav 2012 kommunstyrelsen i uppdrag att utreda regelverket om innovationsupphandling och inarbeta detta i stadens konkurrenspolicy. Kommunstyrelsen gav stadsledningskontoret i uppdrag att utreda möjligheten att införa krav på samhällsansvar i stadens upphandlingar.

Stadsledningskontoret har härmed remitterat förslag på stadens hållning kring innovationsupphandling och krav på samhällsansvar vid upphandlingar samt föreslår att dessa ska inarbetas i stadens upphandlingspolicy.

Ärendet

I samband med budget för år 2012 gav kommunfullmäktige kommunstyrelsen i uppdrag att utreda regelverket kring innovationsupphandling och inarbeta detta i stadens konkurrenspolicy samt uppdrag att utreda möjligheten att införa krav på samhällsansvar i stadens upphandlingar. Syftet är dels att styra stadens samtliga verksamheter till att främja innovation vid upphandling, dels att staden verkar för att de leverantörer staden anlitar, delar stadens värderingar i fråga om grundläggande mänskliga rättigheter och demokratiska fri- och rättigheter.

Innovationsupphandling

När det gäller offentlig upphandling kan två kategorier av innovation anges, dels *innovationsupphandling*, dels *innovationsvänlig upphandling*. (SOU 2010:56):

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

Innovationsvänlig upphandling definieras som ”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”.

Genom att utarbeta upphandlingen på ett sådant sätt att innovationer inte utestängs eller missgynnas vid offentlig upphandling kan svenska företags konkurrenskraft stärkas samtidigt som nya lösningar kan bidra till kvalitetshöjande effekter inom den kommunala verksamheten.

Inom *innovationsvänlig upphandling* nämns främst två sätt: *Funktionsupphandling*, som innebär att myndigheten ställer krav på vilka funktioner som ska tillgodoses utifrån behovet, i stället för att specificera vilket tillvägagångssätt eller vilken teknik som ska användas vid utförande. Leverantören ges möjlighet att fritt avgöra vilka tillvägagångssätt, teknik och varor som används för att uppnå efterfrågad funktion. På detta sätt minskar risken att myndigheten upphandlar föråldrade metoder och teknik på områden där utvecklingen går mycket snabbt.

Alternativa anbud, som innebär att anbudsgivaren lämnar ett anbud som uppfyller vissa minimikrav men där utförandet inte är detsamma som det som myndigheten avsåg, då det kan vara svårt för myndigheten att förutse alla tänkbare lösningar som finns på marknaden eller som är under utveckling. Myndigheten öppnar upp för leverantörer med innovativa idéer.

Inom *innovationsupphandling* finns ett flertal metoder för att genomföra upphandling:

- *Förkommersiell upphandling* som innebär att myndigheten delar på riskerna med att ta fram nya varor och tjänster med leverantörerna, som en stegvis konkurrensinriktad utveckling samt en åtskillnad av utvecklingsfasen och det kommersiella införandet av slutprodukten. En förkommersiell upphandling avslutas genom en sedvanlig upphandling baserad på vad som tagits fram under utvecklingsfasen. Stadsledningskontoret rekommenderar denna endast vid stora investeringsprojekt och där befintliga lösningar eller teknik inte är tillfredsställande, då staden tar en finansiell risk. En noggrann analys bör företas innan ett sådant projekt inleds.

- *Innovation i form av utvecklingskrav*, som innebär att myndigheten upphandlar en produkt som finns på marknaden och samtidigt ställa krav på utveckling av nya funktioner som de befintliga produkterna inte har.
- *Upphandling av innovation genom dialog eller letter of intent*, som innebär att *dialog* förs med marknaden om behovet av en ny vara eller tjänst. Genom att myndigheten påtalar att det finns ett behov av exempelvis en ny teknik kan marknaden stimuleras till att utveckla och ta fram denna. *Letter of intent* innebär att myndigheten uttrycker en avsikt att vilja upphandla en produkt som i dagsläget inte existerar. En sådan avsiktsförklaring är inte bindande för myndigheten annat än moraliskt och medför således inga skyldigheter att upphandla en i framtiden utvecklad produkt.

Risker

Upphandling av innovativa lösningar kan vara förenat med visst mått av risktagande eftersom dessa varor och tjänster är helt eller delvis oprövade. För att arbetet med innovation på upphandlingsområdet ska fungera effektivitets- och kvalitetshöjande, bör innovation främjas endast i den omfattning som motiveras av förutsättningarna i den enskilda upphandlingen.

- *Funktionsrisker*: Om den upphandlande myndigheten inte på ett adekvat sätt lyckas definiera den funktion som eftersträvas riskerar upphandlingen att resultera i en vara eller tjänst som inte fungerar tillfredsställande, eller att inga leverantörer anser sig kunna uppfylla myndighetens funktionskrav och därmed inte lämnar anbud i upphandlingen eller att den lösning som leverantören offererat inte fungerar i praktiken. Detta leder till tidsförluster, effektivitetsförluster, kostnader och i vissa fall rättstvister för myndigheten.
- *Organisatoriska risker*: För att arbeta aktivt med innovation krävs kompetens inom organisationen. Kompetens är nödvändig både vad gäller upphandlingsprocessen samt behovsanalysen. Bristande kompetens kan resultera i att upphandlingen måste avbrytas eller att myndigheten tvingas anta ett oönskat anbud. Detta ställer även höga krav på den organisation som ska utforma upphandlingsunderlaget.
- *Finansiella risker*: De finansiella riskerna kan till skillnad från en vanlig upphandling bli mer påtagliga och dessutom vara svårare att förutse då en innovation är något nytt och därför inte beprövad. Offererad lös-

ning och implementeringskostnaderna kan vara svåra att förutse. Risken att leverantören kommer på obestånd måste även beaktas.

- *Rättsliga risker:* Ifall en upphandling, som syftar till att underlätta eller att främja innovativa lösningar, genomförs på ett felaktigt sätt finns risk för rättsliga sanktioner.

Samhällsansvar i stadens upphandlingar

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.

De rättsliga grunderna för att ställa krav på samhällsansvar kommer vanligtvis från de så kallade kärnkonventionerna; konventionen för mänskliga rättigheter, FN:s barnkonvention, ILO:s konventioner om föreningsfrihet och förhandlingsrätt, avskaffande av barnarbete, likalön och diskriminering, förbud mot tvångsarbete och slavarbete, och nationell lagstiftning för minimilöner, arbetsvillkor och arbetsmiljö.

Det finns juridiska möjligheter för att beakta sociala hänsyn i offentlig upphandling. Bestämmelser om dessa möjligheter finns uttryckligen såväl i Europeiska Unionens upphandlingsdirektiv som i den svenska lagstiftningen. I det pågående lagstiftningsarbetet för nya upphandlingsdirektiv som förväntas beslutas 2013 kommer utrymmet för att ställa sociala krav ökas.

Utgångspunkten är att det är möjligt att ställa krav på miljöhänsyn och social hänsyn vid upphandling så länge dessa är förenliga med de fem grundläggande principerna i Lagen om offentlig upphandling; leverantörer ska behandlas på ett *likvärdigt och icke-diskriminerande* sätt, upphandlingar ska genomföras på ett *öppet sätt*. Vid upphandlingar ska principerna om *ömsesidigt erkännande och proportionalitet* iakttas.

Det finns flera verktyg och standarder för samhällsansvar. Några av de mest utbredda är:

- *Global Compact*, ett FN-initiativ som innehåller tio generella principer för företagens sociala ansvar rörande de mänskliga rättigheterna, arbetsrätt, miljö och anti-korruption.
- OECD:s riktlinjer för multinationella företag som är gemensamma rekommendationer till företag från 42 regeringar, som förhandlats fram i samar-

te med arbetsmarknadens parter, är frivilliga men ger en bra uppfattning av hur företag förväntas agera i internationella sammanhang. Riktlinjerna innehåller i korthet respekt för mänskliga rättigheter, bidra till en hållbar utveckling och de anställdas fortbildning samt aktivitet mot korruption och mutor och ansvar för kunskapsspridning.

- ISO 26 000 är en global, vägledande standard som underlättar för företag och organisationer att arbeta med socialt ansvarstagande och samhällsansvar. Den tar upp miljöhänsyn, etiskt beteende, god verksamhetssed och respekt för de mänskliga rättigheterna. Standarden ska uppmuntra företag och organisationer att bidra till hållbar utveckling och gå längre än vad aktuell lagstiftning kräver.

Gemensamt för standarder/vägledningar är att de är avsedda för företag som aktivt och systematiskt vill arbeta med frågor som rör samhällsansvar. Därför innehåller de inte tvingande krav utan anger inriktning och målformulering för företagets agerande.

Stadsledningskontorets förslag

Innovationsupphandling

Stadsledningskontoret anger att innovationsaspekter bör beaktas vid upphandling då dessa leder till positiva samhällsekonomiska effekter genom att nya billigare, mer kvalitativa eller effektivare varor och tjänster köps in av den offentliga sektorn. Detta bidrar även till marknadsstimulans genom incitament för leverantörer att ständigt utveckla och förbättra varor och tjänster som erbjuds genom offentlig upphandling. Alla verksamheter bör ha en ständigt pågående verksamhetsutveckling där nya lösningar på problem, utveckling av kvalitet eller ekonomisk hushållning i verksamheten bör välkomnas. På kort sikt kan innovationsupphandling kräva både investeringar och förändrade arbetssätt för att få utväxling av en innovation. Stadsledningskontoret anser att det är väsentligt att den upphandlande myndighetens behov står i centrum när en upphandling genomförs.

Samhällsansvar vid upphandlingar

Stadsledningskontoret föreslår att stadens krav på samhällsansvar ska omfatta 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.

Stadsledningskontoret konstaterar att det inom ramen för gällande upphandlingslagstiftning finns möjligheter att ställa krav på samhällsansvar för leverantörer till staden. Utgångspunkten är att nämndernas behov av varor och tjänster inte får åsidosättas på grund av ställda krav. Vissa generella förutsättningar måste dock vara uppfyllda vid upphandling:

- *Tydlighet:* vid en upphandling ska alltid krav och villkor uttryckas klart och tydligt. Det ska vara möjligt för omsorgsfulla anbudsgivare att förstå krav och villkor. Det är även nödvändigt för att den upphandlande myndigheten ska kunna kontrollera att anbuderna från anbudsgivarna uppfyller upphandlingskriterierna för det aktuella kontraktet på ett effektivt sätt.
- *Koppling mellan krav och kontraktsföremålet:* krav ska vara uppfyllda avseende den del av verksamheten som berörs av upphandlingen.
- *Omfattning av krav:* krav vid upphandling ska vara proportionella i förhållande till kontraktsföremålet. Ett krav på samhällsansvar bör därför inte användas som en generell kravställning i alla upphandlingar utan endast när det är relevant i förhållande till storlek och typ av upphandling samt utifrån vilka leverantörer som kan förväntas lämna anbud.
- *Likvärdiga standarder måste godtas,* eftersom det är kravnivån i sig och inte standarden som sådan som ska följas. Därför bör ett krav på särskild standard eller ramverk för samhällsansvar kompletteras med ”eller motsvarande”.
- *Kontroll och uppföljning:* en upphandlande myndighet har att kontrollera och följa upp ställda krav i en upphandling enligt EU-domstolens praxis. För att krav på samhällsansvar ska vara förenliga med gällande rätt måste kraven utformas på ett tydligt och uppföljningsbart sätt samt vara förenliga med de grundläggande principerna.

Krav på samhällsansvar är möjliga att ställa under upphandlingsprocessens olika faser. EU-domstolen har i ett flertal domar klargjort skillnaderna mellan uteslutning, kvalifikationsvillkor, tilldelningskriterier, tillkommande/särskilda kontraktsvillkor och teknisk specifikation (kravspecifikation) och understrukt att de inte får blandas ihop. Stadsledningskontoret föreslår att krav på samhällsansvar ska utformas som särskilda kontraktsvillkor.

Uppföljning och kontroll

Uppföljning av ingångna offentliga kontrakt är en nyckelfaktor för att säkerställa att det som avtalas även levereras. Uppföljningen ger dessutom bättre överblick över de upphandlade varorna och tjänsterna och ger underlag för en bedömning av hur kraven eller villkoren ska formuleras i nästa upphandling. Uppföljning kan ske på flera sätt:

Vid *tredjepartscertifiering* verifierar en tredje part att en produkt eller tjänst uppfyller kriterierna för certifiering.

Exempel på sådana certifieringar är Fairtrade, Utz Certified, Rainforest Alliance och TCO-certified.

Egenrapportering innebär att leverantören visar att denne lever upp till krav på samhällsansvar genom att redovisa vilka rutiner företaget har för att arbeta med socialt ansvarstagande, så kallad egenkontroll. I förfrågningsunderlaget bör alla villkor för egenkontroll framgå (tidsram, organisation mm).

Mot bakgrund av svårigheter att kunna jämföra olika tredjepartscertifieringar förespråkar stadsledningskontoret att kraven bör verifieras genom egenkontroll, genom exempelvis ett särskilt frågeformulär som ska besvaras av leverantören.

Avtalsmässiga sanktioner

Krav på samhällsansvar bör kopplas till avtalsmässiga sanktioner, vilka ska framgå av avtalsvillkoren. Nedan anges hur sanktioner kan utformas:

- Vid smärre och enstaka avvikelser från överenskomna villkor förutsätts att parterna kommer överens om när leverantören måste ha rättat till missförhållandet.
- Prisavdrag eller vite kan begäras under tiden som leveranserna är avvikande från vad som avtalats, exempelvis bristfällig redovisning, icke genomförda åtgärder som utlovats, utgångna certifikat.
- I allvarliga fall där avvikelser upprepas eller där felaktiga eller vilseledande uppgifter lämnats kan

vitesbeloppet vara högre eller innebära grund för hävning.

- Flera allvarliga avvikelser från det överenskomna avtalet anges som anledning att säga upp avtalet med omedelbar verkan.

Beakta eventuella risker

Att ställa krav på samhällsansvar vid upphandling är förenat med visst mått av risk som måste beaktas i varje enskilt fall.

- Verksamhetsrisk: risken att krav formuleras på ett sätt att leverantörer avstår från att lämna anbud eller att upphandlingen sker med otillräcklig konkurrens. Krav som formuleras blir kostnadsdrivande eller skapar en osäkerhet kring leverantörens åtagande.
- Organisatorisk risk: krav på samhällsansvar kräver kompetens inom organisationen, avseende upphandlingsprocessen och marknadsanalys och uppföljning.
- Rättslig risk: rättsliga sanktioner i form av överprövning eller skadestånd kan ske om en upphandling med krav på samhällsansvar genomförs på ett felaktigt sätt.

Kommunstyrelsens roll som en samordnande resurs

Kommunstyrelsen bör, liksom vid andra strategiska upphandlingar, utgöra en resurs samt samordna frågor inom staden som rör uppföljning, kontroll och dialog med leverantörer avseende krav på samhällsansvar.

Upphandlingspolicyn/konkurrenspolicyn

I kommunfullmäktiges uppdrag anges att inarbetningen av innovation ska ske i stadens Konkurrenspolicy, men stadsledningskontoret föreslår att det är mer ändamålsenligt att inarbeta innovation i stadens upphandlingspolicyn, då konkurrenspolicyn främst reglerar staden riktlinjer av konkurrensutsättning och valfrihetssystem.

Stadsledningskontoret föreslår vidare att kommunstyrelsen bör ges i uppdrag att ta fram tillämpningsanvisningar för innovationer och krav på samhällsansvar vid upphandling.

Mutor och jäv vid offentlig upphandling

Upphandling och inköp är situationer som innebär risk för mutor och jäv. Offentlig upphandling måste alltid genomföras på ett sådant sätt att medborgare och leverantörer inte har anledning att ifrågasätta stadens objektivitet. Därför är det viktigt att arbetet bedrivs med bra omdöme och en god etik

samt att gällande lagar och interna regler följs. Staden har beslutat om nya riktlinjer om mutor och representation, dnr 201-756/2012 och stadsledningskontoret föreslår att reglerna mot korruption erinras i stadens upphandlingspolicy.

Övriga uppdateringar av upphandlingspolicyn

Stadsledningskontoret anser därutöver att det i samband med införandet av en text om innovationshänsyn även bör ske en redaktionell uppdatering av policytexten i sin helhet.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts vid administrativa avdelningen.

Förvaltningens synpunkter och förslag

Stadsdelsförvaltningen instämmer helt i stadsledningskontorets samtliga synpunkter, riskbedömningar och förslag i ärendet.

Stadsdelsförvaltningen vill därutöver särskilt belysa några väsentliga frågor:

Innovation genom upphandling

Stadens verksamheter bör ha stabila verksamheter med hög kvalitet, men med incitament och tydliga krav för ständiga förbättringar och utveckling av verksamheten för brukare och medborgare. Upphandlade leverantörer kan tillföra arbetssätt, metoder och teknik som kan utveckla och effektivisera verksamheten till brukare och medborgare. Förvaltningen menar att det ligger i upphandlingens natur att innovation och utveckling drivs, varför stadsledningskontorets förslag att formalisera och inarbeta dessa möjligheter i upphandlingspolicyn är utmärkt. Staden stimulerar på så sätt leverantörer att ständigt utveckla och förbättra varor och tjänster som erbjuds genom offentlig upphandling. Medborgare och brukare ska vara trygga med att skattemedel nyttjas effektivt till avsedda ändamål med hög kvalitet och metodiskt förbättringsarbete.

Därutöver bidrar staden, genom innovationsupphandling, till att utveckla, inte bara staden som beställare, utan också företagens konkurrenskraft.

Sociala krav i upphandling

Att ställa sociala krav i en upphandling borgar för likställighet, att både upphandlad och egen-regi-verksamhet, följer kärnkonventionerna som rör grundläggande mänskliga rättigheter och demokratiska fri- och rättigheter. All offentligt styrd och

finansierad verksamhet ska utgå från gällande demokratiska förutsättningar. Sociala krav bör ställas som särskilda kontraktsvillkor i upphandlingar där det är möjligt och funktionellt. Nämndernas behov av varor och tjänster får inte åsidosättas på grund av ställda krav. I Skärholmens stadsdelsförvaltning lämnar de fackliga organisationerna alltid ett särskilt yttrande avseende sociala krav vid upphandlingar.

Uppföljning som säkerställer att tillämpning sker

En förutsättning för att utveckling/innovation ska ske och sociala krav ska efterlevas av leverantörer, är att staden har en systematisk, strategiskt och operativ uppföljning av avtal och leverans. Skärholmens stadsdelsförvaltnings har sedan flera år systematiskt följt upp samtliga avtal i affärsmässig kontakt med alla leverantörer. Erfarenheterna från systematisk avtals-uppföljning är positiva, utveckling av verksamheten sker kontinuerligt genom bland annat dialog mellan stadsdelsförvaltning och leverantör om uppdragen i avtalet, där nyttan för medborgaren/brukaren är i fokus.

Stadsdelsförvaltningen föreslår Skärholmens stadsdelsnämnd att godkänna stadsdelsförvaltningens remissvar avgående ”Innovationer och krav på samhällsansvar i stadens upphandlingar med mera”.

Bilagor

- 1 Innovationer och krav på samhällsansvar i stadens upphandlingar
- 2 Upphandlingspolicy, reviderad 2012