



Handläggare: Mattias Wiberg
Telefon: 08-508 04 018

Till
Hässelby-Vällingby stadsdelsnämnd
2013-06-13

Innovationer och krav på samhällsansvar i stadens upphandlingar

Remiss från kommunstyrelsen, dnr 125-1694-2012

Förvaltningens förslag till beslut

1. Stadsdelsnämnden överlämnar förvaltningens tjänsteutlåtande som svar på remissen från kommunstyrelsen
2. Omedelbar justering

Ulla Thorslund
stadsdelsdirektör

Marie Janemar
avdelningschef

Sammanfattning

För att styra stadens samtliga verksamheter till att sträva efter att främja innovation och ställa krav på samhällsansvar vid upphandling föreslår stadsledningskontoret en revidering av stadens upphandlingspolicy. I samband med detta föreslås att stadens riktlinjer om mutor och representation införlivats i policyn.

Förvaltningen ställer sig positiv till förslaget. Samtidigt vill förvaltningen lyfta att riktlinjer som belyser olika risker inom innovationsupphandlingar bör tas fram samt hur dessa risker kan minimeras via avtalsskrivning.

När det gäller förslaget att samhällsansvar anges som kontraktsvillkor finner förvaltningen det önskvärt att enhetliga krav tas fram från staden centralt.

Bilaga: Remisshandlingar



Ärendets beredning

Ärendet har beretts inom strategiska avdelningen.

Bakgrund

I samband med budget för år 2012 gav kommunfullmäktige kommunstyrelsen i uppdrag att utreda regelverket om innovationsupphandling och inarbeta detta i stadens konkurrenspolicy. Kommunstyrelsen gav den 20 juni 2012 stadsledningskontoret i uppdrag att utreda möjligheterna till krav på samhällsansvar vid stadens upphandlingar.

Med detta som bakgrund har stadsledningskontoret utarbetat förslag till förändring av stadens upphandlingspolicy.

Förslaget har remitterats till samtliga stadsdelsnämnder för yttrande senast den 19 juni 2013

Sammanfattning av remissen

Stadsledningskontoret föreslår att inarbetning av innovation bör ske i stadens upphandlingspolicy och inte i konkurrenspolicy.

Innovation i upphandlingar kan delas in i två huvudområden: Innovationsvänlig upphandling samt Innovationsupphandling. Syftet med de båda upphandlingsformerna är att inte utestänga potentiella leverantörer samtidigt som konkurrenskraften höjs och nya kvalitetshöjande produkter och lösningar kan införlivas i den kommunala verksamheten.

Innovationsvänlig upphandling innebär i korthet att man öppnar upp för anbudsgivare att i sitt anbud redogöra/föreslå en alternativ lösning till det man efterfrågat i aktuellt förfrågningsunderlag. De vanligaste formerna av innovationsvänliga upphandlingar benämns som; funktionsupphandling, konkurrenspräglad dialog, förhandlad upphandling och alternativa anbud. Främst används nedanstående former.

Funktionsupphandling: Vilken funktion som ska tillgodose genom upphandlingen beskrivs, dvs inte hur, när och med vilka medel. Leverantören ansvarar för de frågorna. Funktionsupphandling har många positiva fördelar, bland annat genom att risken att köpa upp föråldrad teknik minskar. Leverantören ges ett större kreativt utrymme då denne själv kan välja resurser, utrustning, teknik och varor som krävs för att tillgodose aktuell funktion.

Alternativa anbud: Anbudet uppfyller vissa minimikrav men utförandet är inte detsamma som upphandlande myndighet avsåg. Alternativa anbud får endast lämnas om det uttryckligen godkänts i förfrågningsunderlaget. Alternativa anbud är mer riskfyllt att använda. Främst genom att anbudens form kan variera mycket vilket försvårar utvärdering. Risken för överprövningar och förseningar kan därmed öka markant.

Innovationsupphandling: Används när ett problem definierats men det är osäkert vilken lösning som söks, eller ens om det finns en lösning. Även när det finns ett behov som ännu inte har en etablerad marknad kan termen användas. Det finns olika former av innovationsupphandlingar varav en del bäst lämpar sig för forskning. Då forskning faller utanför Lagen om Offentlig Upphandling (LOU) beskrivs därför de former som kan vara aktuella ur LOU-hänseende.

Innovationsupphandling med utvecklingskrav: Innebär att myndigheten upphandlar en befintlig produkt från marknaden men ställer samtidigt krav på att produkten ska utvecklas med funktioner som den i dagsläget inte har. Stockholms stad använde formen vid upphandling av elektroniskt upphandlingsstöd.

Upphandling av innovationer genom dialog eller letter of intent: Innebär i stort att upphandlande myndighet redovisar ett behov för marknaden som det ännu inte finns en lösning för. Syftet är att stimulera marknaden att undersöka huruvida efterfrågad produkt eller tjänst går att ta fram/utveckla. Letter of intent betyder att myndigheten meddelar en avsikt att upphandla en produkt som ännu inte finns. Formen är inte bindande för myndigheten.

Risker

Innovation är per definition en obeprövad lösning och innebär av denna anledning alltid en viss risk. Dessa risker består bland annat av funktionella, finansiella, juridiska och i vissa fall av organisatoriska risker. Av denna anledning bör innovation främjas endast i den omfattning som motiveras av förutsättningarna i den enskilda upphandlingen.

Funktionsrisker: Om den upphandlande myndigheten inte lyckas beskriva funktionen på ett tydligt sätt riskerar upphandlingen att resultera i en vara eller tjänst som inte fungerar tillfredsställande i verksamheten. Risker som härrör från leverantörshåll kan vara att dessa inte anser sig kunna uppfylla funktionen på ett kostnadseffektivt sätt och därmed inte lämnar anbud. Ovan angivna exempel resulterar i tidsförluster, effektivitetsförluster, kostnader och ibland rättstvister.

Organisatoriska risker: Innovationsupphandling kräver kompetens inom organisationen. Kompetens vid upphandlingsprocess samt behovsanalys är essentiell, framförallt vid genomförande av upphandling av varor eller tjänster som ännu inte finns på marknaden då förfarandet blir än mer komplext.

Finansiella risker: Jämfört med en vanlig upphandling kan de finansiella riskerna bli än mer påtagliga och svåra att förutse vid en innovationsupphandling. Varan/tjänsten är helt ny och implementeringskostnader är mycket svåra att förutse liksom på vilken nivå den offererade lösningen bör hamna prismässigt. Upphandlingen kan vara tvungen att avbrytas om det offererade priset överstiger budgeterade medel. En risk är att leverantör kommer på obestånd. Detta måste beaktas då en innovationsleverantör kan vara svår att ersätta.

Rättsliga risker: Föreligger framförallt i upphandlingsskedet eftersom risken att upphandlingen genomförs på felaktigt sätt ökar vilket kan medföra rättsliga sanktioner mot upphandlande myndighet.

Krav på samhällsansvar vid upphandling.

CSR – Corporate Social Responsibility: avser företagens frivilliga insatser för att integrera sociala och arbetsmiljömässiga hänsyn i sin verksamhet. Enligt EU-kommissionen innebär begreppet: "ett koncept där företag integrerar sociala och miljömässiga hänsyn i sin verksamhet och i sin samverkan med intressenterna."

Det finns många namn för att beskriva samma sak. Ibland benämns CSR även som "företagens samhällsansvar" eller "socialt ansvarstagande". I detta ärende används "krav på samhällsansvar".

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 skäligen löner och arbetsvillkor, samt ibland även miljömässiga aspekter på verksamheten.

Grundläggande principer vid upphandling: Utgångspunkten är att det är möjligt att ställa krav på miljöhänsyn och social hänsyn vid upphandling så länge dessa är



förenliga med de grundläggande principerna som uttrycks som att leverantörer ska behandlas på ett likvärdigt och ickediskriminerande sätt samt att upphandlingar ska genomföras på ett öppet sätt. Vid upphandlingar ska vidare principerna om ömsesidigt erkännande och proportionalitet iakttas.

De grundläggande EU-rättsliga principerna har följande betydelse då krav på samhällsansvar ställs vid upphandling:

- Likabehandlingsprincipen innebär att alla anbudsgivare ska behandlas lika och ges samma förutsättningar. Valet av sociala krav ska göras på ett konkurrensneutralt sätt där alla anbudsgivare behandlas lika. Principen får även betydelse vid uppföljning, då den riskerar att överträdas om uppföljningen inte görs på ett korrekt sätt.
- Ickediskrimineringsprincipen innebär att ingen anbudsgivare direkt eller indirekt får diskrimineras på grund av nationalitet (medborgarskap, etablerings- eller verksamhetsland). Exempelvis får inte potentiella anbudsgivare med hemvist i ett visst land eller region missgynnas, även om det kanske finns kända problem med t.ex. barnarbete. Det är inte heller tillåtet med bojkott av länder där det exempelvis konstaterats att det förekommer brott mot mänskliga rättigheter.
- Transparensprincipen innebär att en upphandling ska präglas av öppenhet och förutsägbarhet. Principen innebär vidare att förfrågningsunderlaget ska vara tydligt och innehålla specifika sociala krav på föremålet för upphandlingen. Här ingår även att avtalet tydligt reglerar hur kraven som ställs ska följas upp.
- Proportionalitetsprincipen innebär att den upphandlande myndigheten inte får ställa högre eller andra krav än vad som är nödvändigt för att uppnå syftet med upphandlingen. Huvudregeln är således att det ska finnas ett samband mellan kraven och föremålet för kontraktet.
- Principen om ömsesidigt erkännande får betydelse då den upphandlande myndigheten kräver bevismedel för att ett krav har tillgodosetts av leverantören. Ett verifikat (betyg eller intyg) som utfärdats av en behörig myndighet i ett annat medlemsland ska godtas av den upphandlade enheten, d.v.s. likvärdiga bevismedel som är utfärdade av behöriga organ inom EU ska accepteras.

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.



För att styra stadens samtliga verksamheter till att sträva efter att främja innovation vid upphandling samt att ställa krav på samhällsansvar föreslås därför en inarbetning av detta i stadens upphandlingspolicy.

Stadsledningskontoret föreslår vidare att krav på samhällsvillkor ska utformas som särskilda kontraktsvillkor.

Mutor och jäv

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. Staden har beslutat om nya riktlinjer om mutor och representation och stadsledningskontoret föreslår att riktlinjerna mot korruption införlivas i stadens upphandlingspolicy.

Sammanfattande förslag till uppdateringar i Stockholms stads upphandlingspolicy:

”Upphandling av innovativa lösningar

Innovationer är av vikt för att stadens verksamhet ska kunna utvecklas och bedrivas med högre kvalitet, mer effektivt och med bättre service.

Staden ska därför sträva efter att utforma upphandlingar på ett sådant sätt att innovativa lösningar främjas.”

”Krav på samhällsansvar

Staden ser det som ytterst angeläget att de leverantörer staden anlitar genom upphandling delar stadens värderingar i fråga om grundläggande mänskliga rättigheter och demokratiska fri- och rättigheter.

Staden ska därför vid upphandlingar ställa krav på samhällsansvar om detta motiveras av upphandlingens art. Krav på samhällsansvar ska utformas så att mindre leverantörers möjlighet att delta i upphandlingen inte försvåras.

Kommunstyrelsen utfärdar tillämpningsanvisningar angående krav på samhällsansvar vid upphandling.

Kommunstyrelsen samordnar frågor inom staden som rör uppföljning, kontroll och dialog med leverantörer avseende krav på samhällsansvar vid upphandling.”



”Mutor och jäv

När upphandling genomförs ska detta ske i enlighet med gällande lagar och stadens interna regler; se vidare Riktlinjer om mutor och representation, dnr 201-756/2012.”

Förvaltningens synpunkter och förslag

Förvaltningen ställer sig positiv till förslaget till uppdateringar i stadens upphandlingspolicy avseende innovativa lösningar, samhällsansvar samt mutor och jäv.

Förvaltningen vill lyfta att riktlinjer för innovationsupphandlingar bör tas fram som anger risker vid förfarandet inom olika områden samt hur dessa risker kan minimeras via avtalsskrivning.

När det gäller förslaget om att samhällsansvar anges som kontraktsvillkor finner förvaltningen det önskvärt att enhetliga krav tas fram från staden centralt.