

Handläggare
Anna Jarl
Telefon: 08-508 28 179

Till
Miljö- och hälsoskyddsnamnden
2013-06-18 p 9

Innovationer och krav på samhällsansvar i stadens upphandlingar (Upphandlingspolicy)

Remiss från Kommunstyrelsen – Dnr 125-1694-2012

Förslag till beslut

1. Tillstyrka förslaget till reviderad upphandlingspolicy
2. Föreslå att Kommunfullmäktige i upphandlingspolicyn inför att krav på miljöhänsyn ska ställas vid stadens upphandlingar inom olika områden.
3. Justera beslutet omedelbart.

Gunnar Söderholms
Förvaltningschef

Håkan Andersson
Avdelningschef

Bakgrund

I samband med budget för år 2012 gav kommunfullmäktige kommunstyrelsen i uppdrag att utreda regelverket om innovationsupphandling och inarbeta detta i stadens konkurrenspolicy. Stadsledningskontoret föreslår att inarbetning av innovation bör ske i stadens upphandlingspolicy eftersom det anses som mer ändamålsenligt än att inarbeta det i konkurrenspolicyn.

Kommunstyrelsen gav den 20 juni 2012 stadsledningskontoret i uppdrag att utreda möjligheterna till krav på samhällsansvar vid 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.

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, enligt förslag i föreliggande ärende.

Stadsledningskontoret föreslår även att tillämpningsanvisningarna till policyn revideras med avseende på upphandling av innovativa lösningar och krav på samhällsansvar.

Stadsledningskontoret har även ansett det angeläget att det i upphandlingspolicyn erinras om stadens riktlinjer för mutor och jäv. Därför föreslås att ett avsnitt om detta läggs till i upphandlingspolicyn.

I samband med att upphandlingspolicyn revideras har kontoret sett ett behov av även en redaktionell uppdatering av policytexten i sin helhet för att denna bättre ska stämma överens med nuvarande lagstiftning och terminologi samt för att öka översiktligheten.

Ärendet har remitterats till miljö- och hälsoskyddsnämnden för yttrande senast den 19 juni 2013.

Innovationsupphandling och innovationsvänlig upphandling

Innovationsupphandling innebär upphandling av en i förväg okänd lösning på ett definierat problem eller behov för vilka det ibland ännu inte har etablerats någon marknad (Innovationsupphandlingsutredningen SOU 2010:56). Det finns ett flertal metoder för att genomföra innovationsupphandling; förkommersiell upphandling, innovation i form av utvecklingskrav och upphandling av innovationer genom dialog eller letter of intent. Vissa metoder är att anse som forsknings- och utvecklingstjänster och faller därmed utanför lagen om offentlig upphandling (LOU) tillämpningsområde enligt undantaget i 1 kap 6 § LOU.

Innovationsvänlig upphandling innebär att den upphandlande myndigheten aktivt beaktar 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 (SOU 2010:56).

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 produkter och lösningar kan bidra till kvalitetshöjande effekter inom den kommunala verksamheten.

Det finns inom ramen för de vanliga upphandlingsförfarandena enligt LOU och lag om upphandling på försörjningsområdet (LUF) goda förutsättningar för att innovationsanpassa upphandlingen. Innovationsanpassningen kan exempelvis bestå i sättet, enligt vilket, myndigheten beskriver sitt behov eller vilka alternativa lösningar som myndigheten är beredd att pröva. Det finns ett antal metoder som kan användas för innovationsvänlig upphandling; bl.a. funktionsupphandling, konkurrenspräglad dialog, förhandlad upphandling och alternativa anbud. För innovationsvänlig upphandling är det framför allt funktionsupphandling och alternativa anbud som är aktuellt. Det förra innebär enkelt uttryckt 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 utförandet. För leverantörens del medför detta en ökad möjlighet till kreativitet och för myndigheten en minskad risk för upphandling av föråldrad teknik inom områden där utvecklingen går snabbt.

Både innovationsupphandling och innovationsvänlig upphandling benämns som upphandling av innovativa lösningar. Sådan typ av upphandling är förenat med vissa risker eftersom varorna och tjänsterna är helt eller delvis oprövade. För att arbetet med innovation ska fungera effektivitets- och kvalitetshöjande är det viktigt att dessa osäkerhetsaspekter beaktas i varje enskilt fall.

Samhällsansvar vid upphandling

Corporate Social Responsibility (CSR) 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."

Ibland benämns CSR även som "företagens samhällsansvar" eller "socialt ansvarstagande". I det nu aktuella ärendet används benämningen "krav på samhällsansvar".

I begreppet samhällsansvar ingår ofta respekt för mänskliga rättigheter, förbud mot barnarbete, lagstiftning för minimilöner och arbetsmiljö iakttas, antidiskriminering och att korruption motverkas. Begreppet kan även omfatta etiska krav såsom skäliga löner och arbetsvillkor, samt ibland även miljömässiga aspekter på verksamheten. De rättsliga grunderna för att ställa krav på samhällsansvar kommer vanligtvis från internationella konventioner för mänskliga rättigheter.

I EU:s upphandlingsdirektiv och i svensk lagstiftning finns uttryckliga bestämmelser om möjligheter att beakta sociala hänsyn i offentlig upphandling. Av LOU framgår att upphandlande myndigheter bör beakta miljöhänsyn och sociala hänsyn vid offentlig upphandling om upphandlingens art motiverar detta.

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 att leverantörer ska behandlas på ett likvärdigt och icke-diskriminerande sätt samt att upphandlingar ska genomföras på ett öppet sätt. Vid upphandlingar ska därutöver principerna om ömsesidigt erkännande och proportionalitet iakttas. Principen om ömsesidigt erkännande innebär att verifikat som utfärdats av en behörig myndighet i ett EU-land ska gälla även i andra EU-länder.

Förvaltningens synpunkter och förslag

Miljöförvaltningen delar stadsledningskontorets bedömning att innovation vid upphandling kan få positiva samhällsekonomiska effekter genom att nya billigare, mer kvalitativa eller effektivare varor och tjänster köps in av kommunen. Förvaltningen bedömer att det genom innovationer även kan finnas potential för utveckling av exempelvis miljöteknik, vilket kan leda till miljöförbättringar i staden. Även inom kemikalieområdet kan innovationsupphandlingar vara till nytta, främst som en

lösning när marknaden inte kan erbjuda en produkt som uppfyller uppställda funktions- och miljökrav. Förvaltningen är därför positiv till att det i upphandlingspolicyn införs att staden ska sträva efter att utforma upphandlingar så att innovativa lösningar främjas.

Såsom stadsledningskontoret konstaterat är det dock av vikt att den enskilda nämndens behov tillåts väga tyngst vid en upphandling. Innovationslösningar bör rimligen användas endast när det är helt motiverat med hänsyn till nämndens behov och efter en riskbedömning. Det ska vara upp till varje nämnd och bolag att i samband med upphandlingar göra denna bedömning.

Miljöförvaltningen är även positiv till införande av krav på samhällsansvar i den mån det inte är obehövligt. Förvaltningen har erfarenhet av att ställa sådana krav, t.ex. har det skett i samband med upphandlingar av elbilar och drivmedel.

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.

Förvaltningen bedömer att dessa kriterier är relevanta men för att inte riskera att det ställs omotiverade eller oproportionerliga krav i enskilda upphandlingar är det viktigt att nämnderna får bra vägledning i hur kraven rimligen bör utformas samt hur de lämpligen ska följas upp. Det är därför viktigt att det införs bra tillämpningsanvisningar.

Förvaltningen noterar att det under avsnittet Hållbar utveckling i upphandlingspolicyn anges att krav på miljöhänsyn *får* ställas vid stadens upphandlingar. De miljökrav som ställs i stadens upphandlingar ska syfta till att uppnå målen i stadens miljöprogram. Av 1 kap 9 a § LOU framgår numera att upphandlande myndigheter bör beakta miljöhänsyn och sociala hänsyn vid offentlig upphandling om upphandlingens art motiverar detta. Med andra ord är upphandlingspolicyn i detta avseende svagare formulerad än lagen.

Miljöprogrammet innehåller förhållandevis detaljerade anvisningar om vilka miljökrav som ska ställas vid upphandlingar och inköp. Det anges bl.a. att staden endast ska köpa miljöbilar, köra dessa på miljöbränsle och att andelen miljöbilar i de upphandlade transporttjänsterna ska öka. Innehållet av miljö- och hälsofarliga ämnen i upphandlade varor såsom datorer, däck, städkemikalier, kontorsmöbler och dator ska minska. Vid inköp och upphandling av varor, konsulttjänster och entreprenader för byggande och renovering anges att staden ska ställa vissa krav på varor. Andelen ekologiska livsmedel som köps in ska uppgå till minst 25 %. Huvudregeln är att avsteg från kraven ska motiveras särskilt.

Upphandlingspolicyn och miljöprogrammet framstår som oharmoniserade i detta avseende. Mot bakgrund av vad som anges i LOU om miljöhänsyn och de tydliga krav som ställs i miljöprogrammet, bedömer förvaltningen att det i policyn även bör införas att krav på miljöhänsyn *ska* ställas vid stadens upphandlingar inom olika områden.

En Kemikalieplan är under utarbetande och den ska underlätta för förvaltningar och bolag att ställa relevanta miljökrav vid upphandlingar.

Förvaltningen anser vidare att det finns anledning att i upphandlingspolicyn göra en tydligare hänvisning till miljöprogrammet eftersom det där finns uttryckliga anvisningar om vilka krav som ska ställas.

Införandet av att krav på samhällsansvar ska ställas i upphandlingspolicyn innebär att dessa krav får en högre dignitet än miljökrav vid stadens upphandlingar. Även av det skälet bör miljökraven vid upphandling skärpas i policyn.

Slut

Bilagor

1. Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande, dnr 125-1694/2012 "Innovationer och krav på samhällsansvar i stadens upphandlingar"
2. Upphandlingspolicy, reviderad 2012