

Handläggare
Karin Dhakal
Telefon: 08-508 28763**Till**
Miljö- och hälsoskyddsnämnden
2013-06-11

En ny policy för upphandling i Stockholms stad – Motion (2013:29) av Åsa Jernberg och Stefan Nilsson (båda MP)

**Remiss från kommunstyrelsen, rotel I, dnr
309-486/2013**

Förslag till beslut

1. Föreslå Kommunstyrelsen att anse motionen besvarad med vad som anförs i tjänsteutlåtandet.
2. Justera beslutet omedelbart

Gunnar Söderholm
FörvaltningschefHåkan Andersson
Avdelningschef

Sammanfattning

Miljö- och hälsoskyddsnämnden har fått motion (2013:29) från Åsa Jernberg och Stefan Nilsson (båda MP): En ny policy för upphandling i Stockholm stad på remiss från kommunstyrelsen.

I motionen föreslås att en ny upphandlingspolicy bör utarbetas i staden. I den nya policyn ska flera nya riktlinjer och målsättningar tas in, exempelvis sociala krav, möjlighet att genomföra innovationsupphandlingar och bestämmelser om

kontraktuppföljning. Motionen anser även att skrivningen om miljökrav bör skärpas.

Motionen innehåller flera förslag som faller utanför miljöförvaltningens ansvars- och kompetensområde. Förvaltningen har därför valt att begränsa sitt svar främst till de frågor som rör miljökrav och uppföljning.

I den upphandlingspolicy som finns för staden framgår att det är möjligt att ställa krav på miljöhänsyn vid upphandlingar inom olika områden. Policyn anger att de miljökrav som ställs i stadens upphandlingar skall syfta till att uppnå målen i stadens miljöprogram. Förvaltningen anser att det i sammanhanget inte blir rättvisande att endast se till stadens upphandlingspolicy vars syfte är att tillhandahålla övergripande ramar och principer utan det krävs även att miljöprogrammets mål, som policyn hänvisar till, granskas. Av miljöprogrammet framgår det tydligt att miljökrav ska ställas vid stadens upphandlingar av olika typer av varor och tjänster samt att Miljöstyrningsrådets krav och kriterier ska användas. Huvudregeln är vidare att miljökrav ska ställas för angivna varor och tjänster och avsteg måste motiveras särskilt.

Miljöförvaltningen har inom ramen för det arbetet som bedrivs med att ta fram en Kemikalieplan kartlagt i vilken utsträckning kemikaliekrav ställs i samband med upphandlingar. Förvaltningen har genom detta fått kunskap om att det finns tillämpningssvårigheter då upphandlarna inte har de specialkunskaper som krävs för att förstå vad kraven egentligen innebär och därmed svårt att bedöma vilka krav som är relevanta att ställa i det aktuella fallet. Förvaltningens slutsats är att det inte är fler krav eller stödverktyg som krävs utan behovet handlar snarare om att få hjälp att använda de stödverktyg som redan finns.

Avslutningsvis anser förvaltningen att det självklart är mycket viktigt med en god uppföljning av de krav som ställts och att införa sanktionsmöjligheter i kontrakten. Hävning bör dock, enligt förvaltningens mening, endast vara en sista utväg.

Bakgrund

Kommunstyrelsen har remitterat motion (2013:29) från Åsa Jernberg och Stefan Nilsson (båda MP): En ny policy för upphandling i Stockholm stad till miljö- och hälsoskyddsnämnden för yttrande. Remisstiden sträcker sig till

och med den 14 juni 2013. Nämnden har medgetts visst uppskov att inkomma med svar.

Ärendet

Motion (2013:29) En ny policy för upphandling i Stockholms stad har (motionen) har två syften: dels att stärka stadens användning av offentlig upphandling och för att driva utvecklingen i hållbar riktning och dels att klargöra vilken frihet en kommun har för att stimulera en mångfald av frihetsformer.

Motionen framhåller att den offentliga upphandlingens potential uppmärksammas allt mer. Som exempel anges att detta lett till en modernisering av EU:s upphandlingsdirektiv i syfte att ge upphandlare bättre möjligheter att använda upphandling till stöd för gemensamma samhällseliga mål såsom skyddet för miljön, resurseffektivitet och kampen mot klimatförändringar.

Stadens nuvarande upphandlingspolicy kritiserar i motionen. Författarna anser att en ny policy med bl.a. skärpta skrivningar om miljökrav bör tas fram. Denna föreslås lyfta fram Miljöstyrningsrådets krav och kriterier, ta med livscykelberäkningar som grund för utvärderingen och introducera innovationsfrämjande upphandlingar där en funktion efterfrågas snarare än ett tillvägagångssätt. Vidare ska sociala klausuler för krav på arbetsmiljö, jämställdhet och mot diskriminering användas. Uppföljningen ska dokumenteras noga och kontrakt hävas om utföraren inte följer vad som överenskommits.

Slutligen vill motionärerna främja en mångfald av utförare genom att staden samverkar inom idé-buret offentligt partnerskap. Det föreslås därför att stadsledningskontoret ska ges i uppdrag att utreda en kommuns möjlighet att finansiera samhällsnytta.

Sammantaget föreslås i motionen att kommunfullmäktige beslutar följande:

att en ny upphandlingspolicy utarbetas

att det enligt denna policy ska krävas att det vid varje upphandling sker en dokumenterad analys av vilka sociala

krav och miljökrav som ska ställas och att om man avstår från att ställa sådana krav så ska det motiveras

att policyn ska ge riktlinjer för kontraktsdesign inklusive hur man stärker stadens möjlighet att häva kontrakt vid misskötsel

att det av policyn framgår att brukarna inom vård och omsorg ska få utförlig information om avtalet så att de kan utgöra en aktör i kontraktsuppföljningsarbetet

att uppdra åt stadsledningskontoret att redogöra för vilka frihetsgrader en kommun har för att finansiera och driva verksamheter i överensstämmelse med kommunallagen och stadsstödsreglerna

att indikatorer för olika verksamheter ska tas fram, vilka visar vilken andel verksamhet som utförs av den idéburna sektorn

Förvaltningens synpunkter och förslag

Miljöförvaltningen kan inledningsvis konstatera att flera av motionens förslag som syftar till att använda upphandlingen för att nå samhälleliga mål går i linje med idéerna om ”Den goda affären” som förs fram av Upphandlingsutredningen (SOU 2013:12). Förvaltningen delar uppfattningen att offentliga verksamheter bör gå före i arbetet med att ta sociala och miljömässiga hänsyn där upphandlingens art motiverar detta. Att ta ansvar för sociala och miljömässiga aspekter kommer även till uttryck i lagen om offentlig upphandling (LOU). Detta kommer till uttryck i 1 kap. 9 a § LOU där det anges att upphandlande myndigheter bör beakta miljöhänsyn och sociala hänsyn vid offentlig upphandling om upphandlingens art motiverar detta.

Motionen innehåller flera förslag som faller utanför miljöförvaltningens ansvars- och kompetensområde. Förvaltningen begränsar därför sitt svar i första hand till motionens tre första förslag avseende att en ny upphandlingspolicy ska utarbetas, att miljökrav ska ställas samt att policyn ska ge riktlinjer för att häva kontrakt vid misskötsel.

staden däribland till miljö- och hälsoskyddsnämnden. Det remissvaret kommer att hanteras i ett särskilt ärende. Miljöförvaltningen erfar att förslaget till ny policy innehåller såväl en skyldighet att ställa krav på samhällsansvar där detta motiveras av upphandlingens art som en uppmaning till stadens förvaltningar att vid upphandling främja innovativa lösningar.

Förslag 2: Upphandlingspolicyn ska kräva att det vid varje upphandling sker en dokumenterad analys av vilka sociala krav och miljökrav som ska ställas och att om man avstår från att ställa sådana krav så ska det motiveras

Miljökrav

Miljöförvaltningen kan konstatera att av stadens upphandlingspolicy framgår att det är möjligt att ställa krav på miljöhänsyn vid upphandlingar inom olika områden. Policyn anger att de miljökrav som ställs i stadens upphandlingar skall syfta till att uppnå målen i stadens miljöprogram. Miljökraven får emellertid inte ställas så att bara ett fåtal stora entreprenörer eller leverantörer kan delta, eller att kvalitetskrav eller ekonomiska hänsyn sätts åt sidan. Förvaltningen anser att det i sammanhanget inte blir rättvisande att endast se till stadens upphandlingspolicy vars syfte är att tillhandahålla övergripande ramar och principer utan det krävs även att miljöprogrammets mål, som policyn hänvisar till, granskas.

Mål 1.2 i stadens miljöprogram anger att staden endast ska köpa miljöbilar, köra dessa på miljöbränsle och andelen miljöbilar i de upphandlade transporttjänsterna ska öka. Mål 2.1 anger att innehållet av miljö- och hälsofarliga ämnen i upphandlade varor såsom datorer, däck, städkemikalier, kontorsmöbler och datorer ska minska. I delmål 2.2 finns liknanden mål för bygg- och anläggningssektorns varor exempelvis lim, fog, färg, golv, isolering, tak- och fasadmateriäl samt el- och vs-installationer. Andelen ekologiska livsmedel som staden köper in ska vidare uppgå till minst 25 procent och detta framgår av delmål 2.3.

Avseende mål 2.1 lämnas råd och instruktioner att särskilda ämnen bör undvikas. Vilka dessa är framgår av miljö-

programmets bilaga 3, SIN-list¹ och i Kemikalieinspektionens PRIO-databas. Miljöstyrningsrådets upphandlingskriterier ska vara vägledande när sådana finns, alternativt ska varorna uppfylla motsvarande kriterier som för Svanen, Bra Miljöval eller EU Ecolabel. Detta mål gäller för samtliga av stadens nämnder och bolag och dessa ska ha rutiner för uppföljning av ställda krav vid upphandling. Om varor väljs som inte kan uppfylla kriterierna ska detta vara motiverat och godkännas av den upphandlande enheten.

Vid inköp och upphandling av varor, konsulttjänster och entreprenader för byggande och renovering ska staden, enligt mål 2.2., ställa krav på att Byggvarubedömningens kriterier för rekommenderade eller accepterade varor (totalbedömning) eller BASTA ska uppfyllas, alternativt att varorna uppfyller motsvarande kriterier som för Svanen, Bra Miljöval eller EU Ecolabel. Även här ska avsteg motiveras och godkännas särskilt.

I samband med att kommunfullmäktige antog miljöprogrammet gavs miljö- och hälsoskyddsnämnden i uppdrag att utarbeta en Kemikalieplan. I denna kommer det att beskrivas närmare hur upphandlingskrav avseende ämnen i varor ska ställas. Syftet är att underlätta för förvaltningar och bolag att ställa relevanta miljökrav avseende kemikalier vid upphandlingar.

Med ekologiska livsmedel enligt mål 2.3 menas livsmedel som uppfyller kriterierna enligt EU-förordningen 834/2007 om ekologisk produktion och märkning av ekologiska produkter. Certifikat som uppfyller ovanstående krav är till exempel Europa-lövet, KRAV, Demeter, MSC² eller annan dokumentation som verifierar kraven.

Implementering och uppföljning sker genom att varje nämnd och bolagsstyrelse getts i uppdrag av kommunfullmäktige att ta fram egna miljöhandlingsplaner för att uppnå miljöprogrammets mål.

¹ SIN-listan (Substitute it Now!) är en förteckning över 267 ämnen som är utvalda utifrån kriterierna för särskilt farliga ämnen (SVHC) i den europeiska lagstiftningen REACH. Bakom listan står det internationella kemikaliesekretariatet ChemSec som drivs av europeiska miljöorganisationer.

² Marine Stewardship Council som är ett certifieringsorgan för hållbart fiske.

Kommunfullmäktige sätter även årligen hållbarhetsmål i stadens budget. Årsredovisningen för 2012 ger vid handen att andel relevanta upphandlingar av varor och tjänster, där krav ställts på att miljö- och hälsofarliga ämnen inte ingår, uppgick till 95 %. Andelen upphandlingar för byggande och renovering, där krav ställdes på att miljö- och hälsofarliga ämnen inte ingår, uppgick till 100 %.

Förvaltningen kan konstatera att miljöprogrammet det tydligt framgår av miljöprogrammet att miljökrav ska ställas vid stadens upphandlingar av olika typer av varor och tjänster. Att Miljöstyrningsrådets krav och kriterier ska användas står uttryckligen. Huvudregeln är vidare att miljökrav ska ställas för angivna varor och tjänster och avsteg måste motiveras särskilt. För ytterligare vägledning till upphandlade enheter finns stöd på serviceförvaltningens intranät innehållande guider, strategier och kravspecar inom områdena transporter, giftfria varor, ekologiska livsmedel, energi och totalkostnadsberäkningar.

Miljöförvaltningen har inom ramen för det arbetet som bedrivs med att ta fram en Kemikalieplan kartlagt i vilken utsträckning kemikaliekrav ställs i samband med upphandlingar. Denna undersökning, som redovisades till nämnden 2013-02-05 (dnr 2013-592), ger vid handen att de av Miljöstyrningsrådet framtagna kraven är de som främst används. Trots att dessa krav är konkreta upplevs dock tillämpningsvårigheter eftersom upphandlarna inte har de specialkunskaper som krävs för att förstå vad kraven egentligen innebär och därmed svårt att bedöma vilka krav som är relevanta att ställa i det aktuella fallet. Förvaltningens slutsats är därför att det inte är fler krav eller stödverktyg som krävs utan behovet handlar snarare om att få hjälp att använda de stödverktyg som redan finns. Med anledning av detta har förvaltningen föreslagit att en stödfunktion inrättas för ge kontinuerlig vägledning i dessa frågor. Förvaltningen anser att denna erfarenhet bör anammas generellt. Det är inte tillräckligt att i en upphandlingspolicy ange att en viss typ av krav bör ställas utan det krävs även stöd och handledning annars riskerar policyn att urholkas och att ihåliga eller alltför oklara krav som inte leder till ökad miljönytta ställs.

*Förslag 3: Policyn ska ge riktlinjer för kontraktsdesign
inklusive hur man stärker stadens möjlighet att häva kontrakt
vid misskötsel*

Förvaltningen instämmer i att det är viktigt att sanktionsmöjligheter finns i avtalen. Upphandlingspolicyn anger också tydligt att ”det åligger den upphandlande myndigheten att under hela avtalsperioden följa upp att de leverantörer som staden har avtal med lever upp till avtalade åtaganden(...)” och av policyn följer även att avtal med leverantörer som inte fullgör sina skyldigheter ska hävas. Inom ramen för den nya upphandlingspolicyn föreslås även att avtalssanktioner ska kopplas till kraven på samhällsansvar och förslag på hur sådana sanktioner kan utformas kommer att inarbetas i tillämpningsanvisningarna till upphandlingspolicyn.

Förvaltningen vill påpeka att denna fråga har ett mycket nära samband med uppföljningsbarheten i de krav som faktiskt ställts. Det är en utmaning att utforma relevanta krav som är möjliga för leverantören att följa och för kravställaren att följa upp. Inom kemikalieplanarbetet utarbetas för närvarande ett arbetssätt för att på ett systematiskt sätt kunna följa upp de krav som ställs. Förvaltningen anser att då kraven inte följs bör ambitionen i första hand vara att få till en bättring hos leverantören. Att häva ett kontrakt bör vara en sista utväg.

Bilagor

- 1 Motion (2013:29) från Åsa Jernberg och Stefan Nilsson (båda MP) om En ny policy för upphandling i Stockholms stad.