

HÅLLBART SAMHÄLLSBYGGANDE

Offentlig upphandling som verktyg för en ökad hållbarhet

Katarina Anund, Skanska Sverige AB

2019-11-06

FÖRORD

Detta projekt startade våren 2019 efter många samtal om att det talas mycket om höga ambitioner inom hållbarhet men att dessa ambitioner ofta lyser med sin frånvaro i offentliga upphandlingar. Initiativtagarna till rapporten delar en övertygelse om att grön och social hållbarhet behöver få större utrymme i offentlig upphandling.

Bygg- och anläggningssektorn inklusive fastighetssektorn står för en femtedel av Sveriges klimatpåverkan och tillsammans spelar vi i denna sektor en viktig roll i omställningen mot ett mer hållbart samhälle. Branschen har i en gemensam färdplan satt ett mål om netto noll-utsläpp till 2045. Med befintlig teknik har byggsektorn potential att halvera sin klimatpåverkan till 2030, men för att uppnå målet om netto noll-utsläpp till 2045 behövs teknikskiften och innovation. Detta visar på vikten av att arbeta för ökad innovationskraft genom nya incitament, styrmedel och samverkan.¹

Vi menar att det är fullt möjligt att bygga mer miljöanpassat och framtidsinriktat och vill verka för att bygga långt bättre än dagens standard och lagkrav. Vårt långsiktiga mål är att det vi bygger och producerar åt såväl våra kunder som till våra egna verksamheter ska ha en så nära noll miljöpåverkan som möjligt.

Därför har vi bestämt oss för att göra det som krävs för att skapa en hållbar framtid. Tillsammans vill vi bygga mer hållbart och arbeta för att jämna ut skillnader och skapa förutsättningar för bra livsvillkor.

Vårt gemensamma löfte är att verka för ett bättre och mer hållbart samhälle.

Jag vill framföra ett stort och varmt tack till SBUF som visat stort intresse för vårt arbete och som genom sin finansiering möjliggjort det samma.

Stockholm, oktober 2019

Projektledare: Katarina Anund, projektledare STAB Marknad, Skanska Sverige

Medverkande: Birgitta Govén, Sveriges Byggindustrier, Anneli Kouthoofd, Byggmaterialindustrierna, Malin Löfsjögård, Svensk Betong, Madeleine Nobs, NCC, Bertil Rosquist, Skanska, Elisabet Stadler, Peab

Kvalitetsgranskare: Fredrik Lindblad, ekonomie doktor, Linnéuniversitetet

¹ <http://fossilfritt-sverige.se/fardplaner-for-fossilfri-konkurrenskraft/fardplaner-for-fossilfri-konkurrenskraft-byggbranschen/fardplan-bygg-och-anlaggningssektorn-sammanfattning/>

SAMMANFATTNING

Sverige har ambitiösa klimat- och miljömål på alla nivåer i samhället. Agenda 2030 på nationell nivå och Färdplan 2045 på branschnivå är två tongivande exempel. En annan utmaning som framför allt faller på landets kommuner och regioner är att bygga och utveckla våra städer på ett hållbart sätt. Det krävs både omfattande och konkreta åtgärder för att målen på detta område ska kunna nås, inte minst i form av höga krav och tydliga incitament i offentliga upphandlingar. Ett viktigt steg i den riktningen kan vara att ställa fler och bättre krav på grön och social hållbarhet i offentlig upphandling än vad som görs i dag.²

Den här rapporten syftar till att undersöka i vilken grad hållbarhet tillmäts betydelse i offentliga upphandlingar. Rapporten har därför analyserat offentliga upphandlingar inom ett avgränsat område inom byggnation för att kartlägga hur och i vilken omfattning krav på grön och social hållbarhet ställs.

Rapporten baseras på offentliga upphandlingar från 2017 och 2018 och omfattar 248 upphandlingar; 100 för 2017; 148 för 2018. Studien genomfördes i september och oktober 2019. För att skapa överblickbarhet samt för att möjliggöra jämförelser har studien fokuserats till upphandlingar avseende nybyggnationer av förskolor, skolor och vårdinrättningar (hit räknas vårdcentraler, sjukhus, hälsocentraler och motsvarande).

Sammantaget visar rapporten att krav på grön och social hållbarhet främst ställs i form av obligatoriska och absoluta krav, så kallade skallkrav och som särskilda kontraktsvillkor. Den visar också att det är vanligare med krav på grön hållbarhet än på social hållbarhet, även om skillnaden inte är stor. Krav på hållbarhet genom tilldelningskriterier används generellt sällan gällande grön hållbarhet och något oftare gällande social hållbarhet.

² https://www.upphandlingsmyndigheten.se/hallbarhet/varfor_upphandling/samhallsnytta/

INNEHÅLL

FÖRORD	1
SAMMANFATTNING	2
INNEHÅLL	3
HÅLLBART SAMHÄLLSBYGGANDE	4
HÅLLBARHET I OFFENTLIG UPPHANDLING	5
<i>Hållbarhetskrav i offentlig upphandling</i>	5
<i>Exempel på olika typer av krav</i>	6
<i>Utvärdering av anbud och tilldelning av kontrakt</i>	6
Bästa förhållandet mellan pris och kvalitet	6
Kostnad	7
Pris	7
<i>Upphandlingsform</i>	7
METOD	8
MATERIAL OCH URVAL.....	8
DEFINITION AV HÅLLBARHET	8
TILLVÄGAGÅNGSSÄTT	9
<i>Särskilda kontraktsvillkor</i>	9
SLUTSATSER	11
SAMMANFATTANDE REFLEKTIONER OCH FRAMTIDA FOKUSOMRÅDEN	13

HÅLLBART SAMHÄLLSBYGGANDE

Sverige står inför en tuff klimatutmaning. Det är viktigt att den samlade klimatpåverkan reduceras - inte minst bygg- och anläggningsbranschen behöver anpassa och ställa om.

Sverige har åtagit sig att följa Agenda 2030 med 17 globala mål för en hållbar utveckling. För klimat- och miljöpolitiken på nationell nivå är visionen att Sverige år 2045 inte ska ha några nettoutsläpp av växthusgaser.³

Vart fjärde år sker en fördjupad utvärdering av Sveriges miljömål. I den senaste utvärderingen, publicerad januari 2019⁴, framkommer bland annat att utsläppen av växthusgaser behöver minska i mycket snabbare takt, både globalt och nationellt.⁵

För att Sverige ska kunna nå och förverkliga uppställda miljömål och ambitioner förutsätts en vilja och förmåga att bygga hållbart där innovation och kunskap står i fokus. Det är också viktigt att ta ett helhetsperspektiv på hållbarhetsfrågorna genom att fokusera på såväl miljöfrågor som på sociala frågor och ekonomin i hela livscykeln.

Bygg- och fastighetsentreprenader, tillsammans med anläggningsarbeten och infrastruktur, står för en femtedel av Sveriges klimatpåverkan⁶ och de upphandlingspliktiga offentliga inköpen motsvarar cirka en sjättedel av Sveriges totala BNP*⁷. Otvivelaktigt påverkar det som byggs idag natur, miljö och människor för en lång tid framöver.

Genom att låta grön och social hållbarhet ta större utrymme i offentlig upphandling kan takten i omställningen mot ett mer hållbart samhälle öka. Med tuffare krav kan smarta och hållbara lösningar för energi, infrastruktur och bebyggelse skapas samtidigt som den enskilda människan värnas genom sociala miljöer som främjar en positiv och trygg samhällsutveckling. Med befintlig teknik kan bygg- och anläggningsbranschens klimatpåverkan endast halveras till 2030, vilket inte är tillräckligt när målet är att skapa en klimatneutral värdekedja och netto noll-utsläpp till 2045. För att lyckas med detta krävs ökade incitament och styrmedel som främjar innovation. Här utgör tuffare krav i offentlig upphandling ett av de viktigaste verktygen.

Offentlig upphandling regleras i Lagen om offentlig upphandling (LOU), som bland annat reglerar hur kommuner och regioner får agera när de upphandlar varor, tjänster och entreprenader. Innan 2017 kunde tilldelningsgrunderna i en anbudsutvärdering vara antingen *lägsta pris* (motsvaras i dag av grunden pris) eller *ekonomiskt mest fördelaktiga* anbud (motsvaras i dag av grunden bästa förhållandet mellan pris och kvalitet). I och med att nya bestämmelser kring LOU trädde i kraft 1 januari 2017 så ändrades utvärderingsgrunden. Enligt nya LOU ska den som upphandlar tilldela den leverantör ett kontrakt vars anbud är det ekonomiskt mest fördelaktiga. Vilket anbud som anses vara ekonomiskt mest fördelaktigt utvärderas på någon av följande tre grunder: bästa *förhållande mellan pris och kvalitet, kostnad, eller pris*.⁸

Enligt Upphandlingsmyndighetens siffror för annonserade upphandlingar 2016 tilldelades kontrakt utifrån lägsta pris i 54 procent av upphandlingarna, medan man i resterande 46 procent av upphandlingarna tilldelade kontrakt till det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet.⁹

³ <https://www.naturvardsverket.se/Miljoarbete-i-samhallet/Miljoarbete-i-Sverige/Uppdelat-efter-omrade/Klimat/Sveriges-klimatlag-och-klimatpolitiska-ramverk/>

⁴ <http://www.naturvardsverket.se/978-91-620-6865-3>

⁵ <http://www.sverigemiljomal.se/sa-fungerar-arbetet-med-sveriges-miljomal/uppfoljning-av-miljomalen/fordjupad-utvardering-2019/>

⁶ <http://fossilfritt-sverige.se/fardplaner-for-fossilfri-konkurrenskraft/fardplaner-for-fossilfri-konkurrenskraft-byggbranschen/>

⁷ *till baspris exklusive moms, https://www.upphandlingsmyndigheten.se/globalassets/publikationer/rapporter/statistikrapport_2018_webb.pdf

⁸ https://www.upphandlingsmyndigheten.se/globalassets/publikationer/rapporter/statistikrapport_2018_webb.pdf

⁹ https://www.upphandlingsmyndigheten.se/globalassets/publikationer/rapporter/rapport-2017_5-statistik-om-offentlig-upphandling-2016.pdf

Den tilldelningsgrund som användes något oftare 2017 var bästa förhållandet mellan pris och kvalitet. Tilldelningsgrunden användes i 52 procent av alla annonserade upphandlingar medan tilldelningsgrunden pris användes i 48 procent. Tilldelningsgrunden kostnad användes endast i ett fåtal upphandlingar 2017.¹⁰

Vilka parametrar utöver pris som legat till grund för utvärderingen när bästa förhållande mellan pris och kvalitet tillämpats eller där det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet har antagits, varierar från upphandling till upphandling.¹¹ Det saknas tillgänglig statistik över i vilken omfattning olika typer av tilldelningskriterier, till exempel hållbarhetskriterier, tillämpas som grund för utvärdering.

Den här rapporten syftar till att undersöka i vilken grad hållbarhet tillmäts betydelse i offentliga upphandlingar. Rapporten har därför analyserat offentliga upphandlingar inom ett avgränsat område inom byggnation för att kartlägga hur och i vilken omfattning krav på hållbarhet ställs.

Hållbarhet i offentlig upphandling

Offentlig upphandling i Sverige omfattar ungefär 700 miljarder kronor varje år. Sveriges kommuner står för majoriteten av alla offentliga upphandlingar.¹² Att samverka och göra affärer genom offentlig upphandling innebär utmaningar, men också möjligheter till kunskapsutbyten och nära samarbeten mellan det offentliga och näringslivet.

Hållbarhetskrav i offentlig upphandling

Offentlig upphandling kan användas som ett viktigt verktyg och styrmedel för att nå samhällspolitiska mål kopplade till hållbarhet. Den som upphandlar har stor möjlighet att ställa långtgående krav på vad som ska upphandlas och genom detta bidra till en mer hållbar utveckling.¹³

Det finns olika typer av krav att tillgå för den som vill upphandla hållbart.

Kvalificeringskrav i upphandlingen är absoluta krav på leverantören som den som upphandlar ställer för att säkerställa att leverantörerna har den kapacitet och de resurser som krävs.¹⁴

De tekniska egenskaper som varan, tjänsten eller byggtreprenaden ska ha anges som *tekniska specifikationer*. Ett hållbarhetskrav kan ställas som ett *absolut krav i den tekniska specifikationen*. I de tekniska specifikationerna är det bland annat tillåtet att föreskriva särskilda miljöegenskaper.¹⁵ Exempelvis kan man i en teknisk specifikation ställa krav på att produkten som levereras av miljöskäl inte får innehålla ett visst ämne. Man kan också ställa krav på att el som levereras är förnyelsebar.

Den som upphandlar får ange de tekniska specifikationerna som *prestanda- eller funktionskrav*. Dessa krav kan ge leverantören ett större utrymme att använda sin yrkeskunskap och kreativitet. Även om den som upphandlar inte beskriver tillvägagångssättet detaljerat bör man precisera vilket resultat som ska uppnås.¹⁶

Ytterligare en möjlighet är att använda *krav som ställs som ett särskilt kontraktsvillkor*. Dessa krav ställs på leverantören eller produkten/tjänsten och är villkor som ska uppfyllas under kontraktets utförande.¹⁷

¹⁰ https://www.upphandlingsmyndigheten.se/globalassets/publikationer/rapporter/statistikrapport_2018_webb.pdf

¹¹ Där grund för värdering har framgått

¹² https://www.upphandlingsmyndigheten.se/globalassets/publikationer/rapporter/statistikrapport_2018_webb.pdf

¹³ <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/hallbarhet/>

¹⁴ 14 kap 1-8 § LOU

¹⁵ 9 kap 1 och 3 § LOU

¹⁶ 9 kap 3 § LOU

¹⁷ 17 kap 1-7 § LOU

Slutligen kan den som upphandlar även använda *tilldelningskriterier* eller *utvärderingskriterier*. Dessa används för att fastställa vilket anbud som ska få kontraktet när tilldelningsgrunden bästa förhållande mellan pris och kvalitet tillämpas.¹⁸

I dagligt tal är det vanligt att de krav som benämns kvalificeringskrav, funktionskrav eller tekniska specifikationer (absoluta och obligatoriska krav) kallas skakkrav eller skallkrav. I den här rapporten används termen skallkrav när absoluta och obligatoriska krav åsyftas.

Exempel på olika typer av krav

I de 248 upphandlingarna som studien baseras på återfinns krav på grön hållbarhet exempelvis så som krav på effektiva transporter, ökad andel bränsle från förnybara källor, elproduktion baserad på fossilfria energikällor eller effektiv avfallshantering. Ytterligare exempel på gröna hållbarhetskrav kan vara att bygga enligt standard Miljöbyggnad, vilket är ett svenskt system för miljöcertifiering av byggnader eller att utveckla och informera om hållbara materiallösningar.

Begreppet social hållbarhet är inte lika tydligt avgränsat. Därför finns det större utrymme för tolkning. Krav på social hållbarhet kan exempelvis handla om arbetsrättsliga villkor, arbetsmiljö och tillgänglighetsanpassning. De kan också handla om att anbudsgivaren ska erbjuda personer som står långt från arbetsmarknaden eller personer med funktionsnedsättning möjlighet till sysselsättning eller praktikplats, eller krav på främjandet av lika rättigheter och möjligheter för att nå exempelvis jämställdhetspolitiska mål. Ytterligare exempel på social hållbarhet är olika samverkansinsatser som kan bidra till utveckling av aktörer och människor i lokalsamhället genom exempelvis skolsamarbeten, trygghetsarbete och arbetsmarknadsinsatser. Kraven ställs då som särskilda kontraktsvillkor.¹⁹ Andra exempel är att ställa krav som tekniska specifikationer för att beakta slutanvändarens behov, exempelvis pedagogiskt utformade miljöer i en förskola.

Utvärdering av anbud och tilldelning av kontrakt

Den som upphandlar ska tilldela den leverantör ett kontrakt vars anbud är det ekonomiskt mest fördelaktiga. Vilket anbud som anses vara det ekonomiskt mest fördelaktiga utvärderas på någon av följande tre grunder.

- bästa förhållande mellan pris och kvalitet
- kostnad, eller
- pris.²⁰

Anbud får endast utvärderas på en av de tre ovan angivna grunderna. Det går alltså inte att enbart använda hållbarhet som ett begrepp för utvärdering. Hållbarhet kan däremot falla in under begreppet ”kvalitet” och därmed utvärderas enligt grunden bästa förhållandet mellan pris och kvalitet.

Bästa förhållandet mellan pris och kvalitet

Det är bra att tilldela ett kontrakt utifrån det bästa förhållandet mellan pris och kvalitet när man vill värdera andra aspekter än pris. Den som upphandlar ska tydligt definiera tilldelningskriterierna i upphandlingsdokumenten. Exempel på tilldelningskriterier utöver pris kan vara miljöegenskaper, t.ex. livscykelkostnader, kvalitet, samt estetiska, funktionella och tekniska egenskaper.

¹⁸ 16 kap 1-6 § LOU

¹⁹ <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/hallbarhet/socialt-ansvarsfull-upphandling/upphandling-med-mal-att-oka-sysselsattningen/>

²⁰ 16 kap 1§ LOU

När grunden för utvärdering av anbud är bästa förhållandet mellan pris och kvalitet så ska tilldelningskriterierna viktas inbördes. Om kriterierna inte kan viktas, ska de beaktas genom en prioritetsordning.²¹

Genom att utforma hållbarhetskrav på ett smart sätt kan den som upphandlar få del av entreprenörens kompetens och innovationskraft och inte bara tillförsäkra sig om att entreprenören når på förhand uppställda lägstanivåer.

Kostnad

När den som upphandlar utvärderar ett anbud på grunden kostnad ska anbudets effekter i fråga om kostnadseffektivitet bedömas. I denna bedömning får till exempel en analys av kostnaderna under livscykeln för varan, tjänsten eller byggnadsverket ingå.²²

Pris

Man kan beakta kvalitet, miljöegenskaper, livscykelkostnader etc. även när lägsta pris tillämpas. Den som upphandlar anger dem då i form av relevanta skalkrav som leverantören måste uppfylla men som inte utvärderas.²³

När tilldelningsgrunden pris används har den som upphandlar möjligheter att ställa mer eller mindre tuffa obligatoriska krav på hållbarhet som anbudsgivaren måste uppfylla för att bli tilldelad ett kontrakt. Anbud som inte uppfyller samtliga obligatoriska krav förkastas.

Upphandlingsform

Vilken upphandlingsform som passar bäst avgörs av projektets komplexitet, vilken kompetens som krävs och vilken funktion som efterfrågas. Är komplexiteten låg lämpar sig traditionella entreprenader bra. Större och mer komplicerade projekt kan ofta kräva en fördjupad dialog och samarbete mellan flera olika aktörer. Vid komplicerade projekt kan mer komplexa upphandlingsformer så som innovationsupphandling vara ett alternativ. Vid innovationsupphandling efterfrågas lösningar som innebär förbättring och förändring inom ett verksamhetsområde genom att den som upphandlar öppnar upp och efterfrågar marknadens förslag på lösningar. En innovationsupphandling innebär samma process som all annan offentlig upphandling men där vissa aspekter, däribland ökad hållbarhet, kan betonas särskilt.²⁴

I upphandlingar som vinnas på tilldelningsgrund pris är utrymmet för entreprenören att komma med egna lösningar och idéer mer begränsat. Upphandlingsformen ger mindre utrymme för anbudsgivaren att föreslå lösningar som skulle kunna ge ett bättre resultat än de som följer av uppställda krav. Anbudsgivare ges färre incitament att sträva efter nya lösningar eller högre standarder än de som upphandlaren specifikt kräver. Det förekommer, även om vi bara sett ett exempel på det i vår undersökning, att den som upphandlar väljer att stimulera prestation och innovation genom att förena skalkrav med bonus om entreprenören överträffar ställda mål, eller viten om entreprenören misslyckas. På så vis kan man inom ramen för skalkrav åstadkomma starka incitament för entreprenören.

²¹ 16 kap 2 och 6 § LOU

²² 16 kap 3-5 § LOU

²³ <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/upphandla/Processen-for-LOU/upphandlingen/Uforma-upphandlingsdokument/anbudsvardering/>

²⁴ <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/omraden/dialog-och-innovation/innovation-i-upphandling/>

METOD

Den här rapporten syftar till att undersöka i vilken grad hållbarhet tillmäts betydelse i offentliga upphandlingar. Rapporten har därför analyserat offentliga upphandlingar inom ett avgränsat område inom byggnation för att kartlägga hur och i vilken omfattning krav på grön och social hållbarhet ställs.

Material och urval

De upphandlingar som analyserats är annonserade 2017 och 2018. Urvalet utgörs av samtliga nybyggnationer av förskolor, skolor och vårdinrättningar så som vårdcentraler, sjukhus, hälsocentraler eller motsvarande. För 2017 analyserades anbudsunderlag gällande 19 skolor, 24 vårdinrättningar och 54 förskolor, två kombinerade förskolor med skolor samt en kombinerad skola och vårdinrättning. För 2018 analyserades anbudsunderlag gällande 22 skolor, 49 vårdinrättningar och 74 förskolor, en kombinerad förskola och skola, samt två kombinerade förskolor och vårdinrättningar.

Detta urval motiveras av att det är byggnationer som är förhållandevis likartade, som förekommer i alla kommuner och som byggs i relativt stor omfattning. Objekten är till sin karaktär med andra ord sådana att de låter sig jämföras förhållandevis enkelt.

Upphandlingsunderlagen är framtagna av Visma Commerce i form av två rapporter innehållandes upphandlingar på ovan nämnda områden under 2017 och 2018. Ambitionen har varit att sortera fram samtliga upphandlingar inom dessa tre områden under dessa två år. Rapporterna från Visma består av databaser med sökbara dokument för respektive upphandling. I rapporterna fanns underlag till de berörda upphandlingarna samlade och tillgängliga för nedladdning.

Totalt omfattade undersökningen 285 upphandlingar. I 37 upphandlingar saknades dock centrala delar av underlaget varför dessa upphandlingar sorterades bort. Studien genomfördes därmed slutligen på 248 upphandlingar. Undersökningen genomfördes i september och oktober 2019.

Definition av hållbarhet

Varje upphandling med tillhörande underlag har granskats manuellt för att identifiera gröna och sociala hållbarhetskrav som antingen ställs som absoluta och obligatoriska skalkrav, särskilda kontraktsvillkor eller som tilldelningskriterier.

Sökningen genomfördes utifrån nedan återgivna och en för detta ändamål framtagen, samt en på förhand uppställd lista över tänkbara gröna och sociala hållbarhetskrav.

Grön hållbarhet

Miljöcertifieringar

Minskad klimatpåverkan

Minskad energianvändning

Användning av hållbara material

Minskade transporter

Minskade avfallsmängder

Användning av förnybara bränslen

Återanvändning av material

Social hållbarhet

Arbetsmarknadsinsatser

Praktikplatser

Skolsamarbeten

Trygghet, Trygghetsanalys

Trygghetsbesiktning

Gårdsutformning

Samnyttjande av lokaler

Delaktighet och medskapande

Användning av hållbara kemikalier

Boendedialog
Social agenda
SKA (social värdeskapandeanalys)
BKA (barnkonsekvensanalys)
SVA (Social värdeskapande analys)
Social hållbarhet i planering och utformning
Samarbeten med sociala företag
Samarbeten med civilsamhället
Arbetsrättsliga villkor
Arbetsmiljö
Sysselsättningsmöjligheter
Främjande av lika rättigheter och
möjligheter
Tillgänglighet
Rättvis handel

Tillvägagångssätt

Varje upphandling har undersökts manuellt och kategoriserats. Alla upphandlingar har granskats i sin helhet för att identifiera gröna och sociala hållbarhetskrav. Varje upphandling har därefter poängsatts.

Till grund för betygsättningen ligger dels insikter från Färdplan 2045, dels en värdering kring vikten av att upphandlingar inte bara ställer högre krav på hållbarhet per se, utan att tilldelningskriterier används som ett verktyg för att nå de mål som finns uppställda i exempelvis Färdplan 2045 och Agenda 2030.

Skallkrav och särskilda kontraktsvillkor är vanligen minimikrav. Att prestera över den uppställda miniminivån premieras typiskt sett inte. När en upphandlare istället använder tilldelningskriterier är det ett rimligt antagande att anbudsgivare strävar så högt som möjligt eftersom detta ökar möjligheten att vinna upphandlingen. Att ange skallkrav och särskilda kontraktsvillkor på hållbarhetsområdet bedöms visserligen som bra, men anses i den här studien vara ett trubbigare instrument – återigen givet nationella mål och en synnerligen begränsad tid att nå dessa.

Bedömningen på grön respektive social hållbarhet har skett parallellt. En upphandling har som mest kunnat få 2+2 poäng och som minst 0+0 poäng enligt nedan uppställning.

- Upphandlingar innehållande krav på hållbarhet som tilldelningskriterier, har tilldelats 2 poäng.
- Upphandlingar innehållande hållbarhetskrav, som absoluta och obligatoriska krav, det vill säga skallkrav, eller som särskilda kontraktsvillkor, har tilldelats 1 poäng.
- Upphandlingar utan några krav alls på hållbarhet har fått 0 poäng.

Särskilda kontraktsvillkor

Utöver att uppställa skallkrav och tilldelningskriterier som ligger till grund för utvärdering av anbud, får den som upphandlar även ställa upp villkor för hur ett kontrakt ska fullgöras i form av så

kallade *särskilda kontraktsvillkor*. Typiskt för ett särskilt kontraktsvillkor är att det är ett krav som leverantören inte behöver uppfylla när anbudet lämnas in. Kravet ska istället accepteras av leverantören och uppfyllas under kontraktstiden. Villkoren får bland annat vara sociala, miljö- eller sysselsättningsrelaterade krav.

Denna rapport visar att det är mycket vanligt att upphandlingar innehåller särskilda kontraktsvillkor inom framför allt social hållbarhet. Intressant är att det också är mycket vanligt att dessa krav i realiteten inte kräver mer än att anbudsgivaren på olika sätt ska visa att man uppfyller krav som följer av annan lagstiftning.

Upphandlingsmyndigheten framhåller att socialt ansvarsfull upphandling är ett brett begrepp som kan omfatta olika aspekter. Myndigheten lyfter särskilt fram att en socialt ansvarsfull upphandling bland annat kan omfatta följande:

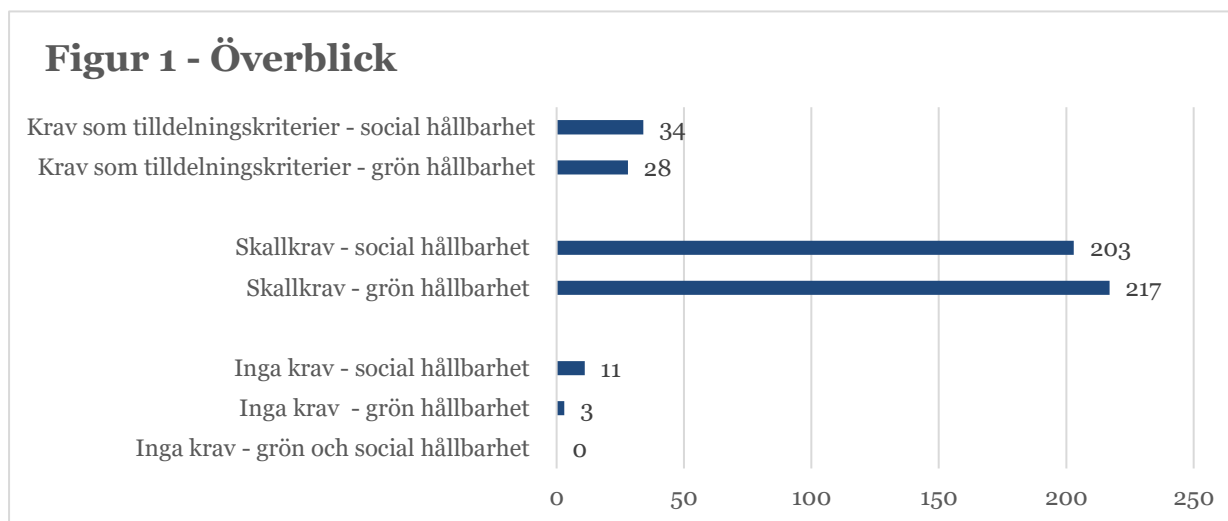
- arbetsrättsliga villkor,
- arbetsmiljö,
- sysselsättningsmöjligheter,
- främjande av lika rättigheter och möjligheter,
- tillgänglighet för alla, oavsett funktionsförmåga och
- rättvis handel.

I de för studien granskade upphandlingarna har särskilda kontraktsvillkor, på samma sätt som skalkrav, kunnat generera en poäng.

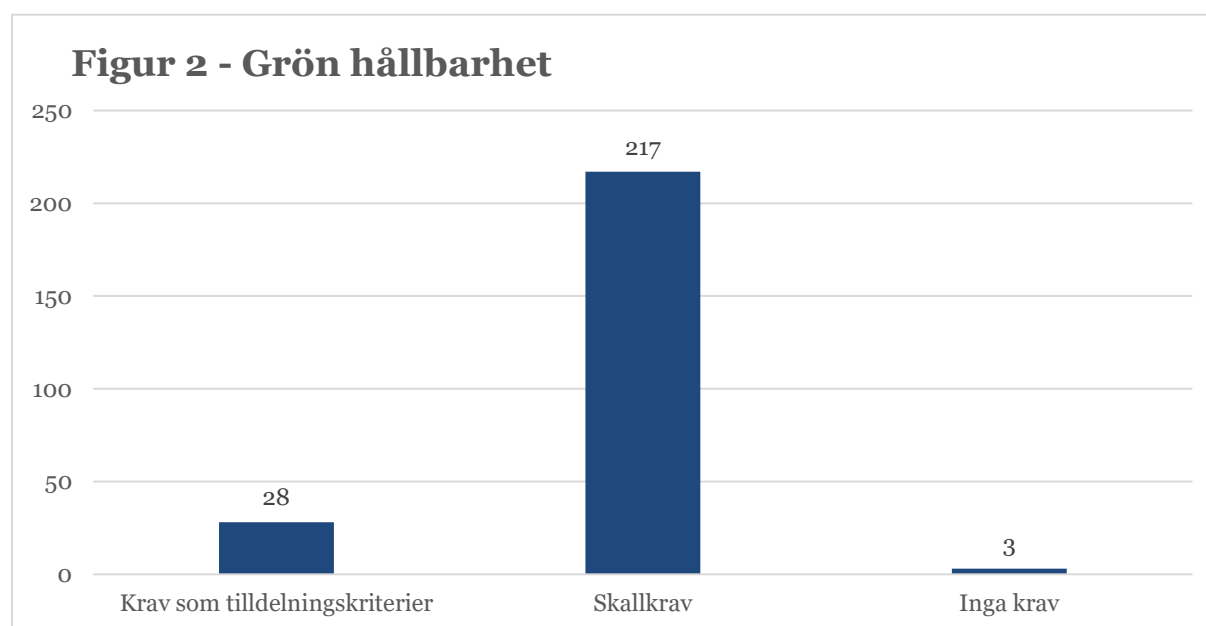
I de upphandlingar vi granskat återfinns dessa krav i stor omfattning. Krav kring arbetsmiljö och krav kring upprättandet av en arbetsmiljöplan förekommer i nästan samtliga upphandlingar. Därutöver så förekommer även krav på goda arbetsrättsliga villkor relativt frekvent, dessa villkor går ofta inte utöver vad som följer av gällande lag. Även sysselsättningsmöjligheter, så som att bereda, föra dialog kring eller undersöka möjligheter för utbildning, praktik- eller traineeplatser till personer som har svårt att komma in på arbetsmarknaden, är exempel på förekommande särskilda kontraktsvillkor.

Det är inte lika vanligt att ställa villkor på främjandet av lika rättigheter och möjligheter, eller att ställa krav på rättvis handel.

SLUTSATSER



Figur 1 visar att krav på grön och social hållbarhet främst ställs som så kallade skallkrav. 217 av 248 undersökta upphandlingar innehåller skallkrav på grön hållbarhet och 203 av 248 undersökta upphandlingar innehåller skallkrav på social hållbarhet. Figuren visar att det är vanligare med krav på grön hållbarhet än på social hållbarhet, även om skillnaden inte är stor.

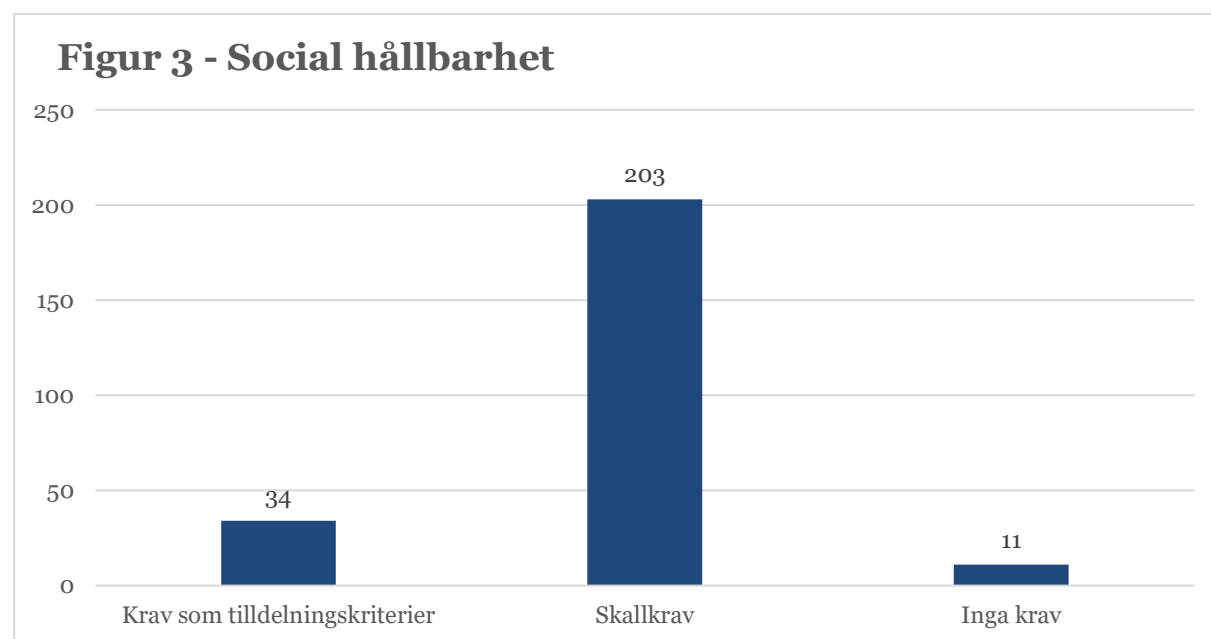


Figur 2 visar att av de 248 genomgångna upphandlingarna innehåller endast 28 upphandlingar, eller 11 procent, krav på grön hållbarhet som tilldelningskriterier medan hela 217 upphandlingar, eller 87 procent, istället innehåller skallkrav på grön hållbarhet. Tre upphandlingar, eller en procent, innehåller inga krav alls på grön hållbarhet.

Genomgången av de undersökta upphandlingarna visar att det finns en handfull återkommande skallkrav på grön hållbarhet. Vanligast är krav där anbudsgivaren ska kunna redovisa sitt miljöledningssystem, ett kvalificeringskrav. Andra skallkrav handlar om att en miljöansvarig projektledare krävs, eller att anbudsgivaren ska kunna beskriva rutiner för sunt byggande med sunda materialval. Ytterligare ett återkommande skallkrav är att entreprenören ska beakta

energiförbrukningen vid teknik- och metodval samt att användandet av återanvändbara produkter och återvinningsbara material ska ökas, eller att återvinningsbara produkter och produkter tillverkade av förnybara råvaror främjas.

Krav på hållbarhet som ställs som tilldelningskriterier kan exempelvis handla om att specifika miljökrav, exempelvis energieffektivt byggande eller materialåtervinning, viktas eller beaktas genom en inbördes prioritetsordning vid anbudsutvärderingen. Ytterligare exempel på gröna tilldelningskriterier kan vara att kunskap om modern energianvändning värderas genom att detta ges poäng i anbudsutvärderingen.



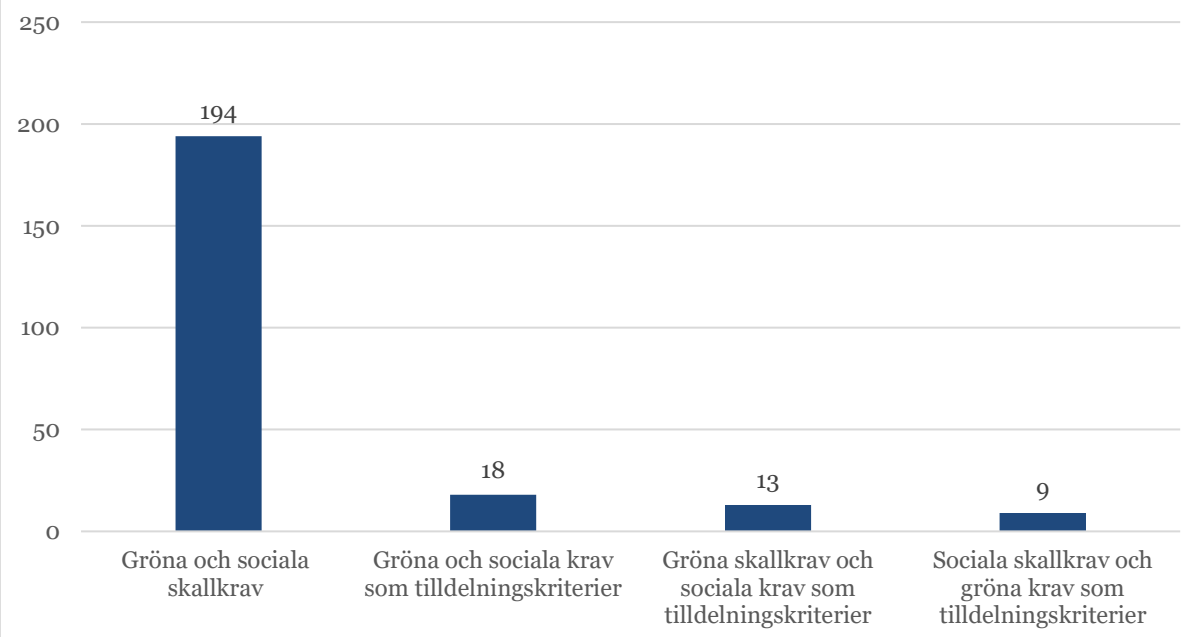
Figur 3 visar att 34 upphandlingar, eller 13 procent av de 248 genomgångna upphandlingsunderlagen, innehåller krav på social hållbarhet som tilldelningskriterier medan 203 upphandlingar, eller 81 procent, innehåller skallkrav på social hållbarhet. Elva upphandlingar, eller 4,5 procent, innehåller inga krav alls på social hållbarhet.

Genomgången av de undersökta upphandlingarna visar att det är ungefär lika vanligt med krav på social hållbarhet som på grön hållbarhet. Ett exempel på krav på social hållbarhet är att utformningen av upphandlat objekt ska anpassas till ett specifikt och uttalat syfte. I en upphandling ställs till exempel krav på att en förskola ska vara anpassad utifrån verksamhetens behov och utmaningar.

Krav på social hållbarhet som tilldelningskriterier förekommer mer sällan. I de fall de förekommer handlar det exempelvis om upphandlingar som poängsätter anbudsgivare som kan påvisa en företagsspecifik vägledning för socialt ansvarstagande som följer SS-ISO-2600:2010, eller motsvarande dokument.

I denna studie fanns en upphandling som eftersökt ett nytänkande kring nyttjande av förskolelokaler med möjlighet att använda dessa för olika typer av pedagogik över tid. Lokalerna ska ta hänsyn till rummets pedagogiska utformning och gestaltning samt målas i så ljusa färger som möjligt för att bjuda in till ökad kreativitet bland barn och pedagoger. Den anbudsgivare som kunde ge bäst exempel på utförande gavs avdrag i pris vid tilldelning.

Figur 4 - Gröna och sociala hållbarhetskrav



Av figur 4 framgår att av de 248 genomgångna upphandlingarna innehåller 234 upphandlingar en blandning av skallkrav och tilldelningskriterier inom hållbarhet. 194 upphandlingar, eller ca 78 procent, är upphandlingar som innehåller gröna och sociala skallkrav på hållbarhet. 18 upphandlingar, eller 7,2 procent, innehåller tilldelningskriterier på både grön och social hållbarhet. 13 upphandlingar, eller 5,2 procent, innehåller gröna skallkrav och tilldelningskriterier på social hållbarhet. En liten andel upphandlingar, 9 st, eller 3,6 procent, innehåller tilldelningskriterier på grön hållbarhet och skallkrav på social hållbarhet.

Sammanfattande reflektioner och framtida fokusområden

Sammantaget blir slutsatsen att hållbarhet tillmäts betydelse i offentliga upphandlingar på olika sätt. Krav på såväl grön som social hållbarhet återfinns ofta som skallkrav och mer sällan som tilldelningskriterier. Social hållbarhet förekommer oftast som särskilda kontraktsvillkor och då vanligen i form av krav som inte går bortom vad som krävs av gällande lagstiftning.

Generellt visar studien att tilldelningskriterier på hållbarhet som viktas eller beaktas genom en prioritetsordning används sällan. Det är inte orimligt att anta att genom att oftare använda upphandlingar som utvärderas på bästa förhållande mellan pris och kvalitet, och i dessa arbeta med tilldelningskriterier inom grön och social hållbarhet, skulle det offentliga kunna få större nytta av såväl kunskap som innovationskraft inom näringslivet och därtill skapa incitament och sporra till nytänkande. Om det de facto förhåller sig på detta sätt bör utredas närmare.

Vi har i den här studien visat att krav på hållbarhet ställs mycket ofta, men att det är vanligt att krav ställs som minimikrav. Detta i sig visar att det finns ett stort utrymme att öka hållbarhetsambitionerna i offentliga upphandlingar. Det får därför anses som angeläget att ta tillvara och dela goda exempel på upphandlingar som ställer hållbarhetskrav som tilldelningskriterier samt att utveckla och sprida förslag på nya krav och kriterier som är enkla att använda för upphandlare. På detta område är det angeläget med en fördjupad och konkret dialog mellan det offentligas centrala företrädare i form av riksdag, regering och myndigheter, men också med SKL och näringslivet.

Litteraturförteckning:

Färdplan: Bygg- och anläggningssektorn, Fossilfritt Sverige (2018), [online] tillgänglig på: <http://fossilfritt-sverige.se/fardplaner-for-fossilfri-konkurrenskraft/fardplaner-for-fossilfri-konkurrenskraft-byggbranschen/>

Lag (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU)

Naturvårdsverket (2019), [online] tillgänglig på: <https://www.naturvardsverket.se/Miljoarbete-i-samhället/Miljoarbete-i-Sverige/Uppdelat-efter-omrade/Klimat/Sveriges-klimatlag-och-klimatpolitiska-ramverk/>

Naturvårdsverket (2019), [online] tillgänglig på: <http://www.naturvardsverket.se/978-91-620-6865-3>

Statistik om offentlig upphandling 2017, Upphandlingsmyndigheten och konkurrensverket (2017), [online] tillgänglig på: https://www.upphandlingsmyndigheten.se/globalassets/publikationer/rapporter/rapport-2017_5-statistik-om-offentlig-upphandling-2016.pdf

Statistik om offentlig upphandling 2018, Upphandlingsmyndigheten och Konkurrensverket (2018), [online] tillgänglig på: https://www.upphandlingsmyndigheten.se/globalassets/publikationer/rapporter/statistikrapport_2018_webb.pdf

Sveriges miljömål (2019), [online] tillgänglig på: <http://www.sverigesmiljomal.se/sa-fungerar-arbetet-med-sveriges-miljomal/uppfoljning-av-miljomalen/fordjupad-utvardering-2019/>

Upphandlingsmyndigheten (2017), [online] tillgänglig på: <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/hallbarhet/>

Upphandlingsmyndigheten (2019), [online] tillgänglig på: <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/hallbarhet/varfor-upphandling/samhallsnytta/>

Upphandlingsmyndigheten (2019), [online] tillgänglig på: <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/omraden/dialog-och-innovation/innovation-i-upphandling/>

Upphandlingsmyndigheten (2019), [online] tillgänglig på: <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/upphandla/Processen-for-LOU/upphandlingen/Utforma-upphandlingsdokument/anbudsutvardering/>

Upphandlingsmyndigheten (2019), [online] tillgänglig på: <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/hallbarhet/socialt-ansvarsfull-upphandling/upphandling-med-mal-att-oka-sysselsattningen/>