



Dnr 2013/212-5



STATSKONTORET

Förstudie om nordiskt samarbete rörande socialt och miljömässigt hållbar offentlig upphandling

Slutrapport





STATSKONTORET

MISSIV

DATUM

2014-03-25

ERT DATUM

2013-10-03

DIARIENR

2013/212-5

ER BETECKNING

S2013/6820/RU
(delvis)

Regeringen
Socialdepartementet
103 33 Stockholm

Förstudie om nordiskt samarbete om socialt och miljömässigt hållbar offentlig upphandling – slutrapport.

Den 4 oktober 2013 gav regeringen Statskontoret i uppdrag att göra en förstudie om förutsättningar för ett fördjupat eller breddat samarbete mellan de nordiska länderna inom miljömässigt och socialt ansvarsfull offentlig upphandling. Uppdraget är uppdelat i två delar och avrapporteras vid två tillfällen. Föreliggande promemoria är den avslutande delen och ska vara Regeringskansliet (Socialdepartementet) tillhanda senast den 28 mars 2014. Statskontoret överlämnar härmed promemorian *Förstudie om nordiskt samarbete rörande socialt och miljömässigt hållbar offentlig upphandling, slutrapport*.

Generaldirektör Yvonne Gustafsson har beslutat i detta ärende. Utredningschef Ann-Katrin Berglund och utredare Johan Mörck, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Yvonne Gustafsson

Johan Mörck

**Innehållsförteckning**

Sammanfattning	3
1 Statskontorets uppdrag	5
1.1 Bakgrund	5
1.2 Uppdraget	6
1.3 Genomförande	6
1.4 Disposition	7
2 Ett utvecklat nordiskt samarbete	9
2.1 Samordnad utveckling	9
2.2 En nordisk workshop	9
3 En nordisk uppföljningsportal	13
3.1 Systemstöd för uppföljning	13
3.2 En gemensam portal innebär fördelar	13
3.3 Två modeller för en nordisk portal	14
4 Stöd från nordiska ministerrådet	17
4.1 Hur kan ett nordiskt samarbete stödjas?	17
4.2 Nordiska ministerrådet	17
4.3 Två vägar till stöd	17

Bilagor

1 Regeringsuppdraget	21
2 Möjlig utformning av förslag till Nordiska ministerrådet – en nordisk workshop för hållbar upphandling	25
3 Möjlig utformning av förslag till Nordiska ministerrådet – en nordisk uppföljningsportal	27

Sammanfattning

Rekommendationer på nordiska samarbeten

Statskontoret har på regeringens uppdrag genomfört en förstudie för att undersöka förutsättningarna för ett nordiskt samarbete i frågor om socialt och miljömässigt hållbar offentlig upphandling. Detta arbete har genomförts i två delar. I denna avslutande del av uppdraget tar Statskontoret avstamp i några av de förslag som presenterades i den första delrapporten och lämnar rekommendationer på hur ett nordiskt samarbete skulle kunna utvecklas samt hur det skulle kunna stödjas av Nordiska ministerrådet.

Det första förslaget handlar om skapa en nordisk workshop för frågor om socialt och miljömässigt ansvarstagande i offentlig upphandling. Syftet med denna workshop är att den ska vara en plattform för utbyte av erfarenheter och utveckling av kunskap. Med en lämplig organisering gör Statskontoret bedömningen att en sådan workshop kan stärka det nordiska upphandlingsarbetet och skapa bättre förutsättningar att använda upphandling som ett medel för styrning.

Statskontorets andra förslag handlar om uppföljning. Uppföljning ses som en komplex och resurskrävande men viktig del av upphandlingsarbetet. Ett fördjupat nordiskt samarbete på uppföljningsområdet kan förstärka kompetensen och på sikt lägga grunden för ett mer samordnat uppföljningsarbete. Statskontoret föreslår därför att en nordisk uppföljningsportal utvecklas. En sådan portal finns redan i Sverige. Den riktar sig till landsting och regioner och avser uppföljning av sociala krav. Statskontorets förslag innebär att uppföljningsportalen ska breddas och göras tillgänglig för de nordiska länderna. Ett liknande arbete har tidigare utförts vad gäller den s.k. CRS-kompassen som initialt utvecklades i Danmark. Erfarenheter från det arbetet kan vara av intresse i sammanhanget.

Stöd från Nordiska ministerrådet

Efter att ha varit i kontakt med företrädare för Nordiska ministerrådet gör Statskontoret bedömningen att förutsättningarna för att få stöd för ett utvecklat nordiskt samarbete är relativt goda och att det finns lite alternativa vägar att gå. Den ena vägen går via arbetsgruppen för hållbar produktion och konsumtion. Även om aktiviteter för 2014 redan är inplanerade så kan det finnas möjligheter till stöd från och med 2015. Den andra vägen går via det statsministeruppdrag som de nordiska ämbetsmannakommittéerna för näringspolitik samt miljöpolitik arbetar med. Nordiska ministerrådet avser

att tillsammans med Nordisk Innovation inrätta en s.k. nordisk ”high level” arbetsgrupp med relevanta representanter. Enligt företrädare för Nordiska ministerrådet kan Statskontorets förslag med fördel lämnas till denna grupp som ska förhålla sig till olika initiativ och rapporter på området.

1 Statskontorets uppdrag

1.1 Bakgrund

I januari 2014 överlämnade Statskontoret delrapporten Förstudie om nordiskt samarbete rörande socialt och miljömässigt hållbar offentlig upphandling till regeringen (Statskontoret Dnr 2013/212-5). Av rapporten framgår att det finns stora likheter mellan de nordiska länderna vad gäller ambitionerna att använda upphandling som ett medel för att styra mot andra mål. Samtidigt finns det vissa skillnader mellan länderna vad gäller organisering och arbete med offentlig upphandling.

Delrapporten diskuterar även för- och nackdelar med ett utvecklat nordiskt samarbete. Statskontoret bedömde att fördelarna överväger och att det finns goda skäl att utveckla det nordiska samarbetet i dessa frågor. Ett ökat nordiskt samarbete kan leda till en stärkt kompetens bland de myndigheter som arbetar med upphandling eller upphandlingsstöd samt till bättre möjligheter att nå olika politiska mål genom upphandling.

I delrapporten redogör Statskontoret för fyra områden som är särskilt intressanta för ett utvecklat samarbete mellan de nordiska länderna. Nedan presenteras dessa områden i korthet¹:

- Livscykelkostnader (LCC) utgör ett komplext område med bl.a. olika beräkningsmodeller och olika sätt att arbeta med detta som ett instrument i offentlig upphandling. Ett nordiskt samarbete skulle kunna resultera i nordiska beräkningsmodeller eller vägledningar i hur man kan använda sig av LCC vid offentlig upphandling, vilket kan förenkla arbetet för upphandlande myndigheter.
- Gemensamt arbete med kriterieutformning med fokus på sociala krav och de mål som man vill arbeta mot på detta område. De nordiska länderna utgår från samma utgångspunkter i form av internationella konventioner, men det finns delområden där osäkerheten kring möjliga krav är stort. Mer likartade och samordnade krav skapar bättre förutsättningar för en effektiv användning av upphandling som styrmedel.
- Uppföljning är viktigt men ses ofta som komplext och resurskrävande av de upphandlande myndigheterna. Ett nordiskt samarbete kan genomföras

¹ För en mer utförlig beskrivning av dessa områden, se Statskontoret 2014.

med olika ambitionsnivå och sträcka sig från erfarenhetsutbyte till mer formaliserade strukturer liknande den svenska Uppföljningsportalen.

- En stående nordisk workshop kan ge en plattform för erfarenhetsutbyte och kunskapsutveckling rörande hållbar offentlig upphandling i Norden. De nordiska länderna kan här kombinera och dra nytta av respektive lands erfarenheter och styrkor och ges goda möjligheter att på ett mer systematiskt sätt lära av varandra. Det kan också utgöra en bas för att knyta samman befintliga och nya samarbeten i Norden.

1.2 Uppdraget

Syftet med denna del av uppdraget är att utveckla och konkretisera några av de förslag som Statskontoret identifierade i delrapporten. Av regeringens uppdrag framgår att Statskontoret i slutrapporten ska:

- Utredda och rekommendera lämpliga former för ett eventuellt samarbete, exempelvis utbyte av goda exempel, gemensamt kriteriearbete, gemensam upphandling av ramavtal för avtalsuppföljning eller en gemensam leverantörsdatabas för självdeklarationer och kontroll.
- Utredda och rekommendera hur ett framtida samarbete skulle kunna organiseras och lämpliga arbetsprocesser, t.ex. hur kriterier bör arbetas fram.
- Utredda om ett eventuellt samarbete skulle kunna ske med hjälp av finansiellt stöd från Nordiska ministerrådet.

Uppdraget ska avrapporteras till regeringskansliet (Socialdepartementet) senast den 28 mars 2014.

1.3 Genomförande

En stor del av den empiriska informationen har samlats in i projektets första del och redovisats i delrapporten som även omfattar förslag på områden som Statskontoret ser som särskilt intressanta för ett nordiskt samarbete. Kompletterande intervjuer har genomförts med tjänstemän vid Nordiska ministerrådet, ämbetsmannakommittéer och arbetsgrupper.

I denna slutrapport är ambitionen att vidareutveckla och konkretisera förslag till samt att undersöka möjligheterna för Nordiska ministerrådet att stödja genomförandet av dessa förslag. Mot denna bakgrund har Statskontoret haft kompletterande kontakter med aktörer såsom Miljöstyrningsrådet, den nationella samordnaren för Sveriges landsting och regioner, tjänstemän vid regeringskansliet samt företrädare för olika delar av Nordiska ministerrådet.

En viktig del av uppdraget har varit att utreda möjligheterna för Nordiska ministerrådet att stödja ett utvecklat nordiskt samarbete och de förslag Statskontoret lämnar. Ett sådant stöd skapar gynnsamma förutsättningar för att

utveckla samarbetet på ett nordiskt plan, varför detta har varit en prioriterad fråga i arbetet. Statskontoret har tagit fram exempel på hur förslagen skulle kunna utformas (bilaga 2 och 3).

1.4 Disposition

Statskontorets slutrapport består av fyra delar. Efter detta inledande kapitel redovisas två förslag till ett utvecklat nordiskt samarbete. I det fjärde och avslutande kapitlet beskrivs olika processer i Nordiska ministerrådet och som förslagen skulle kunna anslutas till.

2 Ett utvecklat nordiskt samarbete

2.1 Samordnad utveckling

De nordiska länderna arbetar aktivt med hållbar upphandling. Vad gäller socialt och miljömässigt ansvarstagande vid offentlig upphandling har respektive land kunskaper och erfarenheter som är betydelsefulla för utvecklingen av arbetssätt både på ett nationellt och på ett nordiskt plan. Statskontorets delrapport visar att även om det finns skillnader mellan länderna är likheterna stora. EU-direktiven är gemensamma och grunden för arbetet. Ambitionerna att använda upphandling som ett styrmedel bedöms också likvärdiga. Det har även framkommit att upphandlande myndigheter i de nordiska länderna i många fall gör inköp på en nordisk marknad där leverantörer agerar i flera av de nordiska länderna.

Som ett led i att effektivisera arbetet med hållbar upphandling anser Statskontoret att det finns vinster att göra genom att samarbeta på en nordisk nivå. För det första handlar det om att bedriva arbetet med hållbar offentlig upphandling så effektivt som möjligt. För att göra det krävs det rätt kunskaper och arbetssätt. För det andra handlar det om att skapa bättre förutsättningar för att få genomslag, dvs. att genom offentlig upphandling nå politiska mål. För att lyckas med det är samordning betydelsefullt.

Mot bakgrund av detta gör Statskontoret bedömningen att en gemensam nordisk plattform med fokus på socialt och miljömässigt ansvarstagande i offentlig upphandling, kan förstärka förutsättningar för att göra sådana effektiviseringsvinster. En sådan plattform bör syfta till att utveckla och förstärka kunskaperna samt ett utbyte av erfarenheter.

2.2 En nordisk workshop

Även om det förekommer vissa kontakter mellan olika aktörer och myndigheter i de nordiska länderna finns det idag ingen direkt samordning i dessa frågor i Norden. Det finns en rad mer avgränsade samarbeten, där myndighetsföreträdare och experter från respektive land möts. Det finns dock inget som på en övergripande nivå samlar enbart de nordiska länderna kring frågor om hållbar upphandling med fokus på socialt och miljömässigt ansvarstagande. Statskontoret föreslår därför att en stående nordisk workshop inrättas. Denna ska fungera som en plattform för de nordiska länderna och de myndigheter som ansvarar för upphandlings- och upphandlingsstödjande frågor. Plattformen ska skapa förutsättningar för gemensam kunskaps-

utveckling och erfarenhetsutbyte. Statskontoret bedömer att en nordisk workshop kan vara en lämplig form för en sådan nordisk plattform.

Syftet med workshopen är således att skapa en plattform för utbyte av erfarenheter och utveckling av kunskap i frågor rörande socialt och miljömässigt ansvarstagande i offentlig upphandling.

2.2.1 Organisering

För att denna plattform ska fungera på ett effektivt sätt krävs det en organisering som skapar rätt förutsättningar för ett gott samarbete och kunskapsutbyte. Detta innebär att plattformen samlar relevanta myndigheter, personer med relevanta kunskaper och representanter för relevanta nätverk för att skapa förutsättningar att knyta samman upphandlande myndigheters löpande arbete med den övergripande samordningen samt policyutvecklingen i fältet.

Styrgrupp för strategisk ledning

Först och främst så behövs det en styrgrupp. Denna grupp bör bestå av ledande personer på relevanta departement och myndigheter, dvs. personer med ett övergripande ansvar för upphandlingsfrågor och upphandlingsstödjande arbete i respektive land. För att underlätta arbetet bör gruppens storlek vara begränsad till 15–20 personer.

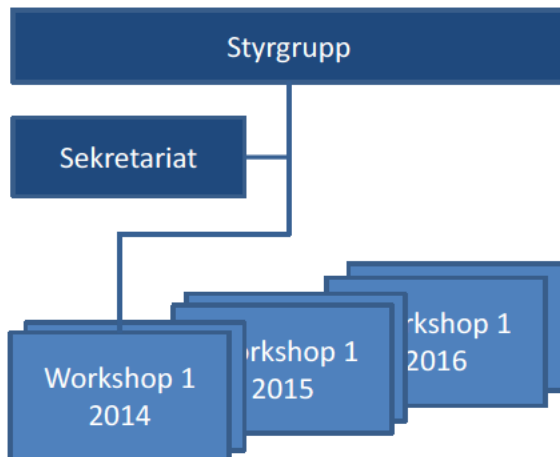
Vilka som lämpligen deltar i styrgruppen avgörs av de medverkande länderna. Däremot bör det vara två till tre personer som på olika sätt innehar nyckelpositioner i respektive lands förvaltning med ansvar för frågor om upphandling och upphandlingsstöd. Det är en fördel om ländernas representanter innehar likvärdiga befattningar. Eftersom en stor del av upphandlingen görs av kommuner och landsting bör också de finnas representerade i styrgruppen.

Styrgruppen har en strategisk funktion. Den har dels ansvaret för att relevanta frågor behandlas inom ramen för det löpande arbetet i och med workshopen, dels att kanalisera strategiskt viktiga frågor från arbetet i workshopen till berörda myndigheter och in i lämpliga policyprocesser i respektive land. Detta ger möjlighet att även över tid anpassa arbetet till de frågor som är av särskild betydelse från ett nordiskt perspektiv.

Ett sekretariat som understödjer arbetet

För det andra behövs det en sammanhållande part som kan fungera som ett sekretariat för workshopen. Sekretariatet ska ansvara för att löpande planera och genomföra möten och workshops, löpande dokumentera arbetet samt sprida information till berörda parter. Sekretariatet ska även ansvara för att årligen ta fram en kortare verksamhetsberättelse. Statskontoret bedömer att sekretariatsfunktionen kommer att kräva 25–50 procent av en årsarbetskraft.

Figur 1 Organisering av en nordisk workshop



2.2.2 Varje workshop har ett sammanhållande tema

Varje år genomförs en till två workshops. Vid varje tillfälle avhandlas ett särskilt tema. Detta tema bestäms av styrgruppen. Ett väl avgränsat tema skapar möjligheter till ökad fördjupning och gör det enklare att samla rätt kompetens för respektive workshop. Statskontoret har några konkreta förslag på teman som skulle kunna utgöra lämpliga teman för de inledande workshoparna. Dessa förslag bottnar delvis i den materialinsamling som gjordes i den första delen av projektet. Förslagen är:

- Livscykelkostnader: de nya upphandlingsdirektiven placerar ett särskilt fokus på frågan om livscykelkostnader.
- Gemensamt kriteriearbete: Utvecklat samarbete och samordning vid utveckling av kriterier.
- De nya EU-direktiven: nya direktiv är beslutade och ska omsättas i nationell lagstiftning.

Ett fjärde förslag, som mer ingående kommer att beskrivas i nästa kapitel, handlar om ett nordiskt samarbete om uppföljning. Även det skulle kunna vara föremål för en workshop.

De som medverkar i workshoparna är myndighetspersoner med ansvar för upphandling eller upphandlingsstöd alternativt är verksamma vid andra myndigheter och har särskild kompetens i det ämne som workshopen avhandlar. Det ska även finnas möjlighet att bjuda in representanter från olika myndigheter och organisationer, externa experter eller forskare för att tillföra nya kunskaper och bredda diskussionerna.

En enskild workshop kan innehålla såväl samlade plenardiskussioner som moment med mindre arbetsgrupper där deltagarna mer aktivt kan arbeta

med och diskutera olika frågor. Varje workshop föreslås vara cirka en till två dagar.

Statskontoret bedömer att den löpande workshopen initialt ska drivas i tre till fem år. Därefter ska den utvärderas för att se om formerna för det nordiska samarbetet fungerar väl och om arbetet lett till önskade resultat.

3 En nordisk uppföljningsportal

Som Statskontoret redogör för i delrapporten är uppföljning en väsentlig del av upphandlingsarbetet. För att upphandling ska fungera som ett effektivt styrmedel krävs att de krav som ställs är möjliga att följa upp. Uppföljning ses ofta som svårt och resurskrävande och kan kräva särskild kompetens. Det kan i vissa fall också vara förenat med relativt stora kostnader.

Av Statskontorets intervjuer i de nordiska länderna framkommer att det finns ett behov av och ett intresse för att stärka kompetensen och möjligheterna till uppföljning. Statskontorets bedömning är också att det finns samordningsvinster att göra i detta område.

3.1 Systemstöd för uppföljning

I delrapporten pekade Statskontoret på att det kunde vara av intresse att göra den svenska Uppföljningsportalen (uppfoljningsportalen.se) tillgänglig för hela Norden genom att översätta den till de nordiska språken. Statskontoret utgår här från ett befintligt arbete vilket innebär att det redan finns en modell som bedöms fungera väl.

Uppföljningsportalen är ett slags systemstöd som syftar till att stödja upphandlande myndigheter i arbetet med att följa upp sociala krav. Det har tagits fram i ett samarbete mellan Miljöstyrningsrådet och Sveriges landsting och regioner. Utvecklingskostnaderna har Miljöstyrningsrådet och Sveriges landsting och regioner stått för.

Portalen är ett webbaserat verktyg. Uppföljningen sker i två steg; grundläggande data registreras och sedan besvaras ett antal uppföljningsfrågor som utmynnar i en bedömning som återrapporteras till respektive leverantör. Bedömningen ligger även till grund för beslut om eventuella revisioner.

Genom att portalen i dagsläget fokuserar på uppföljning av sociala krav har den även kopplingar till CSR-kompassen. Enlig företrädare för Miljöstyrningsrådet och Sveriges landsting och regioner bör portalen, med viss modifikation, kunna utvidgas till att även omfatta uppföljning av andra typer av krav och för andra upphandlande myndigheter än landsting och regioner.

3.2 En gemensam portal innebär fördelar

Enligt Statskontorets bedömning skulle en utvidgning av den svenska Uppföljningsportalen till en nordisk portal sannolikt ha vissa likheter med hur CSR-kompassen hanterades. Den utvecklades initialt i Danmark, men över-

sattes senare till övriga nordiska språk och anpassades till offentlig upphandling.

Från ett nordiskt perspektiv finns det tydliga fördelar med att skapa en gemensam nordiskt uppföljningsportal. Vid utformningen av en sådan kan man under utvecklingsarbetet utgå från de samlade nordiska erfarenheterna. Uppföljningsportalen är utformad med utgångspunkt från svenska förhållanden. Därmed är det inte orimligt att göra en förutsättningslös översyn av eventuella utvecklingsbehov inför en vidareutveckling till en samlad nordisk uppföljningsportal. Syftet är att en utvecklad portal ska ges bättre förutsättningar att svara mot de samlade nordiska behoven, även om arbetet tar avstamp i den befintliga modellen. Detta innebär att man från svenskt perspektiv även får möjligheter att ta del av övriga nordiska länders erfarenheter.

Härigenom minskar dels behovet för det enskilda landet att avsätta resurser att samla in relevanta erfarenheter från grannländerna. Dels kan de nordiska länderna vid en eventuell utvidgning av de områden som portalens uppföljningsstöd omfattar fördela arbetet mellan länderna även i denna del av arbetet och därigenom arbeta mer effektivt totalt sett. Sammantaget är det Statskontorets bedömning att det vore mer kostnadseffektivt att fördela utvecklingsarbetet över fler länder.

Det torde dock även finnas effektivitetsvinster när man ser till arbetet med att följa upp sociala krav. Genom att utöka området till flera länder omfattas potentiellt sett fler upphandlingar och därmed fler leverantörer. Chansen att information om en upphandlad leverantör kan finnas inom ramen för upphandlingsportalen torde därmed öka, i vart fall rörande större aktörer som bedriver verksamhet i mer än ett land. I förlängningen innebär detta att risken för dubbelarbete vad gäller uppföljning av sådana leverantörer minskar vilket innebär fördelar för såväl berörda leverantörer som upphandlande myndigheter.

Från ett mer övergripande perspektiv finns det även fördelar vad gäller trovärdigheten i de uppställda kraven eftersom en enklare och tydligare uppföljningsprocess kan antas ge upphandlande myndigheter bättre möjlighet att genomföra uppföljningar. Samtidigt innebär en ökad tydlighet en fördel för leverantörerna genom att de härigenom får en mer enhetlig uppföljningsstruktur med gemensamma uppföljningsmallar att förhålla sig till.

3.3 Två modeller för en nordisk portal

Statskontoret bedömer att det finns två möjliga upplägg för en nordisk uppföljningsportal. Dels en gemensam nordisk portal, dels koordinerade portaler i respektive land. För att få ut så stor nytta som möjligt av ett nordiskt samarbete på detta område och möjliggöra största möjliga effektivitetsvinster

ter kräver båda modellerna att portalens centrala innehåll är det samma oavsett språk.

För att en nordisk uppföljningsportal ska vara användbar och relevant för huvudanvändarna är det av central betydelse att den hålls uppdaterad och därmed avspeglar aktuella frågeställningar. Detta förutsätter att det finns en tydlig ansvarsfördelning, både vad gäller finansiering samt utveckling och drift. I driften ingår såväl ansvaret för att hålla portalen uppdaterad och relevant, som ansvaret för tekniska och administrativa frågor. Det är viktigt att samtliga dessa frågor behandlas i ett tidigt skede av arbetet.

3.3.1 Gemensam portal men uppdelad på olika språk

En lösning som bygger på en gemensam nordisk uppföljningsportal med information på samtliga nordiska språk där ansvaret för portalen ligger på en aktör innebär vissa fördelar. Det torde bl.a. vara enklare att styra en sådan portal vad gäller drift och underhåll samt kontinuerlig uppdatering. Exempelvis bedömer Statskontoret att förutsättningarna att ge enhetlig information på samtliga språk kan fungera bättre med en ansvarig aktör.

Det finns dock en risk att en nordisk driftslösning upplevs som mer distanserad från användarna i respektive land. Detta skulle i förlängningen kunna påverka viljan att använda portalen genom att verktyget riskerar att upplevas som mindre relevant för användaren ”på golvet”, särskilt på ett område som av många upplevs som komplext. Ju mer likartat uppföljningarna kan genomföras desto större bör genomslaget bli för de uppställda kraven samtidigt som det torde underlätta för de granskade aktörerna.

En gemensam nordisk lösning skulle lämpligen kunna förenas med att man inrättar en styrgrupp med representanter för respektive lands upphandlingsstöd och ansvariga departement i syfte att säkerställa både användarperspektivet och politiskt förankring.

Med denna lösning kan det även vara intressant med en engelsk version av portalen för att skapa insyn i det nordiska arbetet och möjliggöra för länder och aktörer utanför Norden att ta del av informationen.

3.3.2 Samordnade portaler

Det upplägg som ligger i linje med det tidigare arbetet med CSR-portalerna bygger på att respektive land ansvarar för sin egen portal, men att innehållet i portalerna ska vara det samma. Vad gäller CSR-kompassen är detta förenat med en överenskommelse om att länderna ska informera varandra när de gör större förändringar i sin portal. Oavsett en sådan överenskommelse finns det en risk för att detta upplägg kan leda till att flera i sig små förändringar i förlängningen kan leda till betydande skillnader mellan portalerna i respektive land. Ju större skillnaderna blir desto större är risken att de berörda länderna inte uppnår de fördelar man förväntar sig av samarbetet.

En överenskommelse att inte ändra något i ett enskilt land utan att motsvarande förändringar görs i övriga länders portaler skulle teoretiskt sett skulle hantera denna fråga. Detta förutsätter dock att arbetet i hög utsträckning koordineras i samtliga berörda länder. Lösningen innebär dock en viss risk för att prioriteringar kan skilja sig mellan länderna, särskilt över tid.

En fördel med att respektive land ansvarar för den egna portalen är att det skulle finnas större möjligheter att anpassa portalens utformning till enskilda länders behov och förhållanden. Härigenom kan verktyget upplevas som mer relevant för den enskilde upphandlande myndigheten genom att verktyget är kopplat till en myndighet i egna landet.

3.3.3 Störst vinster med en gemensam portal

Enligt Statskontorets bedömning är det från ett svenskt perspektiv sannolikt mer intressant att skapa en gemensam nordisk uppföljningsportal. Inledningsvis skulle detta upplägg ge ett mervärde vid vidareutvecklingen av den befintliga svenska portalen. En fördel med denna typ av portal är att förutsättningarna för en enhetlig utveckling kan antas vara bättre i detta format. En mer enhetlig utveckling och tillämpning skapar bättre förutsättningar att på ett effektivt sätt kunna dra nytta av fördelarna med en gemensam nordisk portal, både för upphandlande myndigheter och berörda leverantörer.

En i sammanhanget viktig fråga är dock hur man hanterar tillgången till informationen i portalen, dvs. vem som får tillgång till vilken information. Denna fråga måste lösas innan en gemensam nordisk portal upprättas för att säkerställa att relevanta regelverk kan följas samtidigt som portalen kan ge önskad funktionalitet.

4 Stöd från nordiska ministerrådet

4.1 Hur kan ett nordiskt samarbete stödjas?

En av Statskontorets uppgifter är att utreda om ett nordiskt samarbete skulle kunna ske med finansiellt stöd från Nordiska ministerrådet. Statskontoret uppfattning är att ett sådant stöd kan vara av central betydelse för utvecklingen av ett nordiskt samarbete. Det Nordiska ministerrådet ska arbeta för ”gemensamma nordiska lösningar som ger påtagliga positiva effekter, nordisk nytta, för medborgarna i de enskilda nordiska länderna” (norden.org). Ett stöd från rådet kan därför ge stabilitet och ett nödvändigt ledarskap.

Nedan redogör Statskontorets för sin kartläggning av förutsättningarna att få stöd från Nordiska ministerrådet för ett genomförande av Statskontorets förslag.

4.2 Nordiska ministerrådet

Nordiska ministerrådet är ett nordiskt samarbetsorgan för regeringarna i Danmark, Finland, Färöarna, Grönland, Island, Norge, Sverige och Åland. I praktiken är det de nordiska s.k. samarbetsministrarna som ansvarar för samordningen av arbetet inom ramen för det Nordiska ministerrådet. I Sverige har handelsministern denna roll.

Nordiska ministerrådet utgörs i praktiken av tio olika ministerråd med ansvar för olika områden. Varje ministerråd har en minister från respektive land knuten till sig. Varje ministerråd har även en eller flera ämbetsmannakommittéer till sitt förfogande. Dessa kommittéer består av nationella tjänstemän som har till uppgift att förbereda och följa upp ärenden inom prioriterade områden. Totalt finns det 18 stycken ämbetsmannakommittéer. Till ämbetsmannakommittéerna knyts arbetsgrupper med särskild sakkompetens. I arbetsgrupperna ingår vanligen experter från olika myndigheter i de nordiska länderna.

4.3 Två vägar till stöd

Som framgår av beskrivningen ovan finns det flera olika vägar för att lämna förslag på aktiviteter till det Nordiska ministerrådet. Statskontoret har fokuserat på att undersöka två spår. Det finns sannolikt fler möjligheter men de två spår som beskrivs nedan har bedömts som de mest lämpliga ingångarna.

Statskontoret har även tagit fram exempel på hur förslag på aktiviteter skulle kunna utformas (bilaga 2 och 3).

4.3.1 Spår ett – arbetsgruppen för hållbar konsumtion och produktion

Statskontoret har varit i kontakt med regeringskansliets representant i Nordiska ämbetsmannakommittén för miljöfrågor. På hans förslag tog Statskontoret kontakt med Nordiska ministerrådets arbetsgrupp för hållbar konsumtion och produktion (HKP).

Den tjänsteman, vid Finlands miljöcentral, som är kordinator för arbetsgruppen (HKP) gjorde bedömningen att Statskontorets förslag var intressanta och relevanta för gruppen. För tillfället är det dock mycket annat på gång och utsikterna att få projektmedel för 2014 är dåliga eftersom alla projektmedel redan är inplanerade för användning. Däremot finns det nya möjligheter från och med 2015.

4.3.2 Spår två – statsministeruppdraget

På rekommendation av utrikesdepartementets tjänstemän tog Statskontoret även kontakt med tjänstemän vid Nordiska ministerrådets sekretariat för näringsliv, energi och regionalpolitik i Köpenhamn. De gör bedömningen att förslagen är mycket intressanta och skulle kunna knytas till det statsministeruppdrag som de arbetar med sedan 2011.

Vad innebär statsministeruppdraget och hur kan det relateras till Statskontorets förslag? I samband med Globaliseringskonferensen år 2011 gav de nordiska statsministrarna de nordiska näringsministrarna, i samarbete med miljö- och energiministrarna, i uppdrag att initiera ett arbete om grön tillväxt i Norden. Utgångspunkten för arbetet är att synergieffekter kan nås genom ett sådant samarbete och det kan utnyttjas i såväl ett marknadsmässigt som utrikespolitiskt perspektiv.

De nordiska statsministrarna har ringat in åtta områden som de bedömer som särskilt betydelsefulla för att uppnå en framtida grön tillväxt i de nordiska länderna. Ett av dessa områden handlar om gröna inköp² och syftar till att identifiera områden och produktgrupper där gröna inköpsstandarder är mest effektiva i jämförelse med andra styrmedel samt att undersöka möjligheter att samordna gröna inköpsstandarder nordiskt.

Som en del i detta arbete har Miljöstyrningsrådet, på uppdrag av de nordiska ämbetsmannakommittéerna för näringspolitik samt miljöpolitik, genomfört en förstudie under 2012 och 2013 för utveckla idéer för huvudprojektet. Resultatet av miljöstyrningsrådets arbete är för närvarande under beredning.

Mot bakgrund av olika insatser och förslag skissar Nordiska ministerrådet på en s.k. nordisk ”high level” arbetsgrupp. I denna arbetsgrupp ska det sitta relevanta representanter som skall behandla olika förslag, säkra förankring

² Med gröna inköp avses enbart miljöaspekten och inte den sociala aspekten.

och ägarskap till resultaten samt ge input till policyförslagen. En avslutande konferens skall sedan genomföras där resultaten offentliggörs och kommuniceras.

Ett anbudsförfarande för genomförandet av detta projekt tas för närvarande fram av Nordiska ministerrådet i samarbete med Nordisk Innovation. Nordisk Innovation är ett nordiskt organ som arbetar för att främja gränsöverskridande handel och innovation. De lyder under Nordiska ministerrådet och är en "nyckelspelare" i genomförandet av nordiska partnerskapsprogram inom handel, industri och innovation.

Projektet antas starta under 2015 och ska vara avslutat och avrapporterat till de nordiska statministrarna innan utgången av 2015.

Enligt företrädare för Nordiska ministerrådets ämbetsmannakommittéer för näringspolitik samt miljöpolitik kan Statskontorets förslag med fördel relateras till denna s.k. nordiska "high level" arbetsgrupp vars uppgift är att förhålla sig till olika initiativ och rapporter på området.

Bilaga 1

Regeringsuppdraget



Socialdepartementet



Regeringsbeslut

IV:1

2013-10-03

S2013/6820/RU (delvis)

Statskontoret

Box 8110

104 20 Stockholm

Uppdrag angående förstudie om nordiskt samarbete om socialt och miljömässigt hållbar offentlig upphandling

Regeringens beslut

Regeringen ger Statskontoret i uppdrag att

1. analysera för- och nackdelar med ett fördjupat eller breddat samarbete mellan de nordiska länderna inom miljömässigt och socialt ansvarsfull offentlig upphandling. Analysen ska innehålla resonemang om det nordiska samarbetet utifrån kostnads-effektivitet och det samhällsekonomiska mervärdet, givet rådande förekomst av och inriktning på socialt och miljömässigt hållbar upphandling och existerande nationella, generella styrmedel inom de aktuella områdena. Analysen ska beakta erfarenheter från tidigare och befintligt nordiskt samarbete.
2. kartlägga övriga nordiska länders intresse, att fördjupa befintligt samarbete eller utvidga samarbetet inom de aktuella områdena, genom att vända sig till relevanta myndigheter,
3. rekommendera områden, inom miljömässigt och socialt ansvarsfull upphandling, som är lämpliga för ett eventuellt fördjupat samarbete mellan länderna. Statskontoret ska därvid utgå från sådana områden där länderna har liknande regler, modeller och synsätt samt kommentera de valda områdena utifrån kostnads-effektivitet och det samhällsekonomiska mervärdet givet nationella, generella styrmedel.
4. utreda och rekommendera lämpliga former för ett eventuellt samarbete, exempelvis utbyte av goda exempel, gemensamt kriteriearbete, gemensam upphandling av ramavtal för avtals-

Postadress
103 33 Stockholm
Besöksadress
Fredsgatan 8

Telefonväxel
08-405 10 00
Telefax
08-723 11 91

E-post: s.registrator@regeringskansliet.se

- uppföljning eller en gemensam leverantörsdatabas för själv-deklarationer och kontroll,
5. utreda och rekommendera hur ett framtida samarbete skulle kunna organiseras och lämpliga arbetsprocesser, t.ex. hur kriterier bör arbetas fram,
 6. utreda om ett eventuellt samarbete skulle kunna ske med hjälp av finansiellt stöd från Nordiska ministerrådet, samt
 7. redovisa sådant som Statskontoret i övrigt anser vara relevant inför bedömningen om ett eventuellt fördjupat nordiskt samarbete inom de aktuella områdena.

Uppgifterna 1–3 och 7 ska redovisas senast den 15 januari 2014 till Regeringskansliet (Socialdepartementet) medan uppgifterna 4–6 redovisas till Regeringskansliet (Socialdepartementet) senast den 28 mars 2014. Redovisningarna ska hänvisa till det diarienummer som detta beslut har.

Vid genomförandet av uppdraget ska Statskontoret inhämta synpunkter och upplysningar från danska, finska och norska myndigheter som ansvarar för miljömässigt och socialt ansvarsfull offentlig upphandling. Statskontoret ska även inhämta synpunkter från AB Svenska Miljöstyrningsrådet (MSR), Konkurrensverket, Upphandlingsstödet vid Kammarkollegiet, Arbetsmiljöverket samt Sveriges Kommuner och Landsting samt andra organisationer, däribland relevanta näringslivsorganisationer, som Statskontoret anser vara berörda av uppdraget.

Vid genomförandet av uppdraget ska relevant lagstiftning beaktas.

Bakgrund

Samtliga nordiska länder arbetar med miljömässigt och socialt hållbar upphandling. Upphandlingsutredningen 2010 har i sina betänkanden (På jakt efter den goda affären – analys och erfarenheter av den offentliga upphandlingen, SOU 2011:73, och Goda affärer – en strategi för hållbar offentlig upphandling, SOU 2013:12) lämnat närmare beskrivningar av begreppen miljömässigt och socialt hållbar upphandling.

De nordiska länderna har kommit olika långt på olika områden. Det finns och har funnits visst nordiskt samarbete. Bland annat har MSR:s kriterier legat till grund för utvecklingen av de norska miljökriterierna. Vidare finns ett nordiskt samarbete om den s.k. CSR-kompassen som riktar sig dels till offentliga upphandlare, dels privata företag som vill ta ansvar för sin leverantörskedja. Verktyget togs ursprungligen fram i

Danmark. Det reviderades under 2010, med stöd från bl.a. Nordiska ministerrådet, och översattes samtidigt till svenska, isländska, norska och finska. I Sverige ansvarar MSR för CSR-kompassen.

De nordiska statsministrarna har gett näringsministrarna i uppdrag att, i samarbete med miljö- och energiministrarna, initiera ett arbete för att, i ett första steg, identifiera områden och produktgrupper där gröna inköpsstandarder är mest effektiva i jämförelse med andra styrmedel, samt i ett andra steg undersöka möjligheter att samordna gröna inköpsstandarder nordiskt. Nordiska Ministerrådet finansierar i det sammanhanget en samnordisk satsning som ska leda till att offentlig upphandling av ny miljöteknik och innovationer kan komma igång på allvar i de nordiska länderna. Miljöstyrningsrådet ansvarar för en förstudie inför det kommande samarbetet som avses pågå till 2015. I projektet ska myndigheter, experter, forskare och konsulter samarbeta för att etablera praktiska koncept för innovations- och miljöteknikupphandlingar i nordiska kommuner och regioner. Syftet är att sådana upphandlingar i framtiden ska kunna fortgå av egen kraft och på marknadsmässiga villkor.

I sammanhanget bör nämnas att Nordiska rådet har rekommenderat de nordiska ländernas regeringar att snarast möjligt ta i bruk befintliga och framtida vägledningar och kriterier för gröna offentliga upphandlingar (rek. 5/2013).

Upphandlingsutredningen 2010 föreslog i sitt slutbetänkande att det nordiska samarbetet kring hållbar upphandling borde fördjupas ytterligare. Utredningen angav att ju fler likartade krav som ställs, desto bättre effekt kan ett styrmedel också väntas ha. Enhetliga krav och villkor kan vara till stor hjälp för företagen och bidra till att förbättra deras möjligheter att lämna anbud i andra nordiska länder.

Utredningen pekade därtill på att de sociala krav som övervägs och tillämpas i de nordiska länderna på vissa områden är relativt likartade. Utredningen anser att det borde vara av intresse för de nordiska länderna att bygga upp ett gemensamt, och därigenom mer kostnadseffektivt, kontrollsystem för att verifiera att ställda krav följs. De system för uppföljning som redan etablerats – t.ex. landstingens Upphandlingsportal och Inköpcentralens SKL Kommentus auditörsramavtal – lyfts fram som goda exempel vilka skulle kunna utgöra grunden för ett framtida nordiskt samarbete.

Utredningen har mot denna bakgrund föreslagit att regeringen tar initiativ till en diskussion om ett utökat och mer formaliserat nordiskt samarbete kring kriterieutformning och uppföljning av miljökrav och sociala krav.

Uppdraget till Statskontoret ska förse regeringen med ytterligare beslutsunderlag i anledning av Upphandlingsutredningens förslag.

På regeringens vägnar


Göran Hägglund


Åsa Edman

Kopia till

Statsrådsberedningen/SAM
Finansdepartementet/BA
Miljödepartementet/M
Näringsdepartementet/ENT/MK
Arbetsmarknadsdepartementet/ARM
Arbetsmiljöverket
Kammarkollegiet
Konkurrensverket
AB Svenska Miljöstyrningsrådet
Sveriges Kommuner och Landsting

Bilaga 2

Möjlig utformning av förslag till Nordiska ministerrådet – en nordisk workshop för hållbar upphandling

Titel

En nordisk workshop för hållbar upphandling

Förslag

För att stärka de upphandlande myndigheternas arbete med att ta social och miljömässig hänsyn i offentlig upphandling ska en nordisk workshop bildas. Denna workshop ska utgöra en plattform för kunskapsutveckling och erfarenhetsutbyte. Workshopen ger möjligheter till möten och diskussioner om viktiga upphandlingsrelaterade frågor. Den skapar också förutsättningar för en mer samlad nordisk hållning i frågor som rör s.k. hållbar upphandling.

Genom en regelbundet återkommande workshop skapas ett forum som kan avhandla frågor av särskilt intresse vid den aktuella tidpunkten.

Motiven för ett nordiskt perspektiv

Ambitionerna att använda upphandling som ett styrmedel bedöms vara relativt likvärdig i de nordiska länderna. Det har även framkommit att upphandlande myndigheter i de nordiska länderna i många fall gör inköp på en nordisk marknad där leverantörer agerar i flera av de nordiska länderna. Därför finns det goda skäl till att samverka för att utveckla och effektivisera arbetet med hållbar upphandling i Norden.

Förutsättningarna för att utveckla kunskaperna kan också stärkas genom ett erfarenhetsutbyte. Samarbetet kan även leda till att arbetet med hållbar offentlig upphandling bedrivs på ett effektivt sätt. Likheterna mellan länderna och det faktum att myndigheter många gånger upphandlar varor och tjänster på en nordisk marknad innebär också att ett samordnat arbete kan skapa bättre förutsättningar för att få genomslag, dvs. att genom offentlig upphandling nå politiska mål.

Målgrupp

Målgruppen för workshopen är tjänstemän med strategiska befattningar och med ansvar för upphandling eller upphandlingsstöd. Det kan också vara andra som är verksamma vid myndigheter och har särskild kompetens i det ämne som workshopen avhandlar. Det kan också finnas intressenter utanför denna grupp som är betydelsefulla, exempelvis representanter från organisationer, experter eller forskare.

Personer/funktioner/organisering

Workshopen leds av en styrgrupp som består av ledande personer på relevanta departement och myndigheter, dvs. personer med ett övergripande ansvar för upphandlingsfrågor och upphandlingsstödjande arbete i respektive land. Varje land bör ha två till tre representanter i styrgruppen. Gruppen bör mötas cirka två gånger per år.

Ett sekretariat ska ansvara för att löpande planera och genomföra möten och workshops, löpande dokumentera arbetet samt sprida information till berörda parter. Sekretariatet ska även ansvara för att årligen ta fram en kortare verksamhetsberättelse och verksamhetsplan för kommande år.

Varje år bör en till två workshops genomföras. Deltagare är personer på upphandlingsstödjande myndigheter, upphandlingschefer eller tjänstemän med upphandlingsstödjande funktioner. Temat för workshopen bestäms av styrgruppen som ska utgå från vid tidpunkten aktuella frågeställningar, dvs. temat ska variera över tid för att bevara samarbetets aktualitet och relevans.

Kostnad och finansiering

All medverkan i den nordiska workshopen ska betraktas som en del av den ordinarie arbetsuppgiften. Därmed ska resor och boende bekostas av respektive myndighet.

Kostnaden för sekretariat och genomförande av workshops föreslås bäras av Nordiska ministerrådet. Sekretariatsfunktionen bedöms uppta 25–50 procent av en årsarbetskraft. Kostnader för konferenslokaler och inbjudna talare är svåra att uppskatta eftersom detta kan variera kraftigt.

Tidplan

Ett första möte med styrgruppen bör genomföras under 2014 för att den första nordiska workshopen ska kunna genomföras våren 2015.

Bilaga 3

Möjlig utformning av förslag till Nordiska ministerrådet – en nordisk uppföljningsportal

Titel

En nordisk uppföljningsportal

Förslag

Den svenska Uppföljningsportalen är ett systemstöd som syftar till att stödja upphandlande myndigheter i arbetet med att följa upp sociala krav. Idag används den av svenska landsting och regioner.

En nordisk uppföljningsportal bör utvecklas med denna som förlaga. En sådan portallösning kan utformas på två sätt. Dels en gemensam nordisk portal, dels samordnade portaler i respektive land. En gemensam nordisk uppföljningsportal innebär en samlad webbplats för de nordiska länderna, men med information på samtliga nordiska språk. Samordnade portaler i respektive land innebär att varje land ansvarar för sin egen portal, men att innehållet i portalen samordnas.

Statskontoret förordar en gemensam nordisk portal. En sådan bedöms skapa bättre förutsättningar för ett mer effektivt uppföljningsarbete. Ett gemensamt nordiskt arbete bör inledas med en diskussion om vilken lösning som ska ligga till grund för det fortsatta arbetet.

Motiven för ett nordiskt perspektiv

En nordisk uppföljningsportal utgår från de samlade nordiska erfarenheterna. Samordning av insatser skapar förutsättningar för ett mer effektivt arbete med uppföljning. Det kan också leda till att utveckla och stärka upphandling som ett medel för att nå andra mål. Jämfört med enskilda satsningar kan ett nordiskt samarbete antas skapa förutsättningar för en snabbare kunskaps- och erfarenhetsåterföring och därmed skapa förutsättningar för ett snabbare genomslag i de politiska målen.

När fler uppföljningsinsatser samlas på en och samma plats genereras en mer omfattande källa med leverantörsinformation. Risken för dubbelarbete minskar för såväl berörda leverantörer som upphandlande myndigheter.

Målgrupp

Inledningsvis syftar en gemensam nordisk uppföljningsportal till att ge upphandlande myndigheter ett konkret stöd i att följa upp sociala villkor. På sikt bör portalen utökas till att omfatta andra områden såsom miljömässiga villkor.

Personer/funktioner/organisering

Representanter för respektive lands upphandlingsstöd och ansvariga departement ska ingå i en styrgrupp i syfte att säkerställa både användarperspektivet och politisk förankring över tid.

Vilka som konkret ska delta i arbetet med uppbyggnad och drift av portalen beror i övrigt av det upplägg som väljs.

Kostnad och finansiering

En uppföljningsportal finns redan i Sverige och bör kunna användas som en utgångspunkt för arbetet. Utvecklingskostnaderna blir därmed inte lika stora som om en helt ny portal skulle utvecklas.

Kostnadskomponenterna utgörs bl.a. av översättning, anpassning av innehåll, uppbyggnad av digital plattform samt efterföljande drift och underhåll. Därtill kommer personalresurser för deltagande i arbetet från respektive land.

Den samlade kostnaden är svår att uppskatta utan närmare undersökning och detaljer kring upplägg.

I samband med utvecklingen av en nordisk portal är det viktigt att lägga fast vilken roll Nordiska ministerrådet kan ha i finansieringen av den framtida driften och arbetet med att hålla portalen uppdaterad och relevant.

Tidplan

Diskussioner bör initieras under 2014 för att realiseras under 2015. Detta innebär att en nordisk portal bör sättas i drift under 2015. Därefter ska portalen underhållas och kontinuerlig hållas uppdaterad.