



GUIDE

till etisk upphandling



Sammanfattning

Den här guiden syftar till att ge stöd till dem som vill ta etiska hänsyn i den offentliga upphandlingen. Vi vänder oss framför allt till professionella upphandlare och tjänstemän inom offentliga förvaltningar.

En del av guiden tar upp de erfarenheter som gjorts under de senaste åren. Sedan en tidigare utgåva har det hänt massor. Etisk upphandling har gått från idé till genomförande i flera landsting och kommuner runt om i landet. Vi redovisar erfarenheter från kommuner, landsting och statliga myndigheter. Dessutom har ledande jurister börjat formulera en framväxande konsensus om vad som är möjligt att göra inom ramen för lagarna om offentlig upphandling, LOU. Vi går igenom vad några auktoriteter på området säger om lagstiftningen.

Guiden presenterar också en checklista på viktiga punkter. Med utgångspunkt i de erfarenheter som gjorts av offentliga upphandlare hittills går vi igenom grunderna i ett effektivt uppföljningsarbete. Längst bak finns också tips på ett antal rapporter, beslutsunderlag, juridiska analyser, kontaktpersoner och referenser.

Utgivare av guiden är föreningen för Rättvisemärkt, nätverket Rena Kläder och den ekonomiska föreningen Genombrott.

God läsning!



Innehåll

1. Introduktion	4
- Definition	
- Olika strategier	
- Politiskt stöd	
2. Steg i rätt riktning	6
- Region Skåne, Västra Götalandsregionen och Stockholms läns landsting	
- Göteborgs, Stockholms och Malmö kommun	
- Falkenbergs kommun	
- Lunds kommun	
- Övriga Europa	
3. Genomförande	10
- Lagstiftning	
- Implementering	
- Checklista	
- Strategi	
4. Uppföljning	14
- Självdeklaration från leverantören	
- Stickprovskontroll	
- Åtgärdsplan	
- Öppenhet och oberoende	
5. Bilagor	16



1. Introduktion

Den här guiden handlar om etisk upphandling, det vill säga offentliga inköp som ställer krav på att tjänster, entreprenader och produktionen av det som levereras har skett med respekt för grundläggande rättigheter.

Mänskliga rättigheter i arbetslivet är idag en del av den offentliga upphandlingen, mycket på grund av att en stor andel av de varor och tjänster som köps till offentlig sektor har sitt ursprung på världsmarknaden. Etisk upphandling utgör därför ett viktigt värdeskapande bidrag till den offentliga sektorns inköp. I grunden handlar det om att fokus för den offentliga upphandlingen flyttas från att enbart omfatta pris och kvalitet till att också inkludera aspekter som miljö och socialt ansvar.

Bakgrunden är de senaste decenniernas globalisering. Allt fler varor som vi konsumerar i den rika världen tillverkas i omvärlden, ofta i fattiga utvecklingsländer. Den digitala revolutionen har även inneburit att allt fler tjänster kan utföras på långt avstånd från uppdragsgivaren.

Den ökande handeln har gynnat den ekonomiska tillväxten i flera fattiga länder, framför allt i Asien. Men i flera länder i omvärlden sker grova brott mot mänskliga rättigheter; fackligt aktiva förföljs och mördas, arbetstiderna är ofta omänskligt långa, arbetsmiljön skadar de anställda, barnarbetet är omfattande och den yttre miljön skövlas. Om vi inte ställer krav på leverantörer riskerar vi att konservera och permanenta dessa missförhållanden. En del av strategin för att förbättra villkoren är att ställa krav vid offentlig upphandling.

Under senare år har de sociala och etiska aspekterna i handeln fått allt större uppmärksamhet. Skandaler i medier, ideella organisationer och aktiva medborgare har visat på stora brister i produktionen av de varor som kommuner, landsting och statliga myndigheter köper in. Varken politiker, offentliganställda eller allmänhet anser att det är acceptabelt att leverantörer till offentlig sektor bryter mot grundläggande mänskliga rättigheter och utnyttjar människor och miljö för att producera det vi konsumerar.

Ändå är det ofta så det ser ut idag. Det är stor risk att de skattepengar som kommuner, landsting och offentliga myndigheter dagligen spenderar på inköp av varor, tjänster och entreprenader stödjer en produktion som är både olaglig och oetisk.

Miljökrav är idag en etablerad del av den offentliga upphandlingen. Inköparens engagemang har i många fall spelat en avgörande roll i att driva marknaden mot mer hållbara produkter och har potential att spela en ännu större roll i framtiden.¹

Målet med etisk upphandling är att använda den offentliga sektorns inköp så att pengarna bidrar till mer långtgående och långsiktiga politiska och mänskliga mål. Det gäller både visionära mål om en rättvis och hållbar global utveckling och mer näraliggande mål som mer goodwill, ökad trovärdighet och minskade risker för dålig publicitet.

Genom att inleda dialog med och ställa krav på leverantörer och deras arbete med etik och sociala frågor tar det offentliga det ansvar som krävs för att leva upp till de förväntningar som samhället har.

Definition

Hållbar offentlig upphandling utgörs av offentliga inköp som utöver de ekonomiska aspekterna även tar hänsyn till ekologiska, sociala och etiska frågor. Dessa utgångspunkter används när kvaliteten på anbud bedöms och när innehållet i ett kontrakt ska utformas.

¹ Svenska Naturskyddsföreningen och Miljöstyrringsrådet är två viktiga aktörer som på olika sätt kan stödja upphandlare som vill ta miljöhänsyn.



Det finns en rad områden där politiska mål kan främjas genom den offentliga upphandlingen:

- Grön upphandling, främjar målsättningar inom miljöområdet.
- Etisk upphandling, främjar målsättningar när det gäller mänskliga rättigheter i arbetslivet.
- Social upphandling, främjar målsättningar inom sysselsättning, arbetsvillkor lokalt, social ekonomi eller lika möjligheter och tillgänglighet.²

Den här guiden handlar om etisk upphandling. Vi har tagit fram den som ett stöd till de inköpare som vill börja ställa krav på sina leverantörer när det gäller arbetsvillkor hos producenterna, inklusive underleverantörer.

Olika strategier

Det finns flera strategier för att skapa en etisk handel. Utgivarna av detta material representerar olika sätt att angripa frågorna.

Rättvisemärkt är en produktcertifiering som garanterar konsumenterna och uppköpare att varan producerats i enlighet med fastslagna kriterier som ställer krav på arbets- och levnadsvillkor. Kriterierna ställer bland annat krav på lönenivån och Internationella arbetsorganisationens (ILO) grundläggande konventioner om rättigheter i arbetslivet.³

Rättvisemärkt har direkt relevans för offentlig upphandling. I flera fall kan upphandlare välja att köpa Rättvisemärkt-certifierade varor.

Nätverket Rena Kläder arbetar för att förbättra villkoren för de människor som syr och tillverkar våra kläder och skor. Avgörande krav är rätten till facklig organisering och rätten att sluta kollektivavtal, det vill säga efterlevnaden av ILO-konventionerna 87 och 98. Men Rena Kläder ställer även krav på arbetstider, arbetsmiljö, jämställdhet, förbud mot barnarbete och utbetalning av en levnadslön. För att uppnå kraven förordar Rena Kläder att företag sluter internationella ramavtal med globala fack. Redan idag finns ett 60-tal sådana avtal. Även kommuner och landsting skulle kunna sluta sådana avtal tillsammans med leverantörer och globala fack.

Ett första steg mot ett globalt ramavtal kan vara att kommuner och landsting formulerar uppförandekoder där man preciserar vilka krav man ska ställa vid offentlig upphandling.

Genombrott är en ekonomisk förening som kombinerar ideella och kommersiella insatser. Föreningen säljer tjänster för socialt ansvar till företag och offentliga myndigheter.

Fakta: ILO:s kärnkonventioner

ILO (International Labour Organisation) är FN:s organ för arbetslivsfrågor. ILO:s kärnkonventioner har givits status av mänskliga rättigheter. Hit hör rätten att bilda fackförening (konvention 87), rätten att sluta kollektivavtal (konvention 98), förbud mot barnarbete (konventionerna 138 och 182), förbud mot tvångs- och slavarbete (konventionerna 29 och 105) och förbud mot diskriminering (konventionerna 100 och 111).

Fakta: OECD:s riktlinjer för multinationella företag

OECD (Organisation for Economic Cooperation and Development) är en sammanslutning av 29 rika stater. I juni 2000 antog OECD dokumentet Riktlinjer för multinationella företag. Avsnitt fyra handlar om anställningsförhållanden, vars inledning lyder:

”Företagen ska, inom ramen för tillämplig lag, tillämpliga förordningar och rådande anställningsförhållanden och anställningspraxis:

- a) Respektera sina anställdas rätt att företrädas av fackföreningar /.../ och inleda konstruktiva förhandlingar, antingen enskilt eller genom arbetsgivarföreningar, med sådana företrädare i syfte att uppnå avtal om anställningsförhållanden.”

² Vi använder den definition som utvecklats av initiativet CARPE, ett samarbete mellan 12 europeiska städer, bland andra Stockholm, inom ramen för nätverket Eurocities, kring ansvarsfull upphandling.

³ Rättvisemärkt är den svenska representanten i Fairtrade Labelling Organizations International (FLO), som utvecklar kriterier och fungerar som stöd till odlare och anställda i utvecklingsländer. Kontrollerna utförs av FLO-Cert, ett oberoende internationellt certifieringsorgan med ISO65-ackreditering. FLO har 20 märkningsinitiativ i 21 länder runt om i världen, däribland svenska Rättvisemärkt.



Politiskt stöd

Från politiskt håll finns ett brett stöd för att ta sociala och etiska hänsyn i den offentliga upphandlingen. Kommun- och finansmarknadsminister Mats Odell sade efter ett uppmärksammat reportage om tillverkning av kirurgiska instrument och arbetskläder att "... det viktiga är att peka på den frihet som faktiskt finns för kommuner, landsting och stat, alla upphandlande enheter, att faktiskt ställa sociala krav, och det tycker jag de ska utnyttja."⁵

Miljöstyrningsrådet, en verksamhet samäggt av staten, Sveriges kommuner och landsting och Svenskt Näringsliv, använder begreppet hållbar upphandling just för att markera vikten av att både ekonomiska, ekologiska och sociala aspekter vägs in i bedömningen av vad som är en god affär. Miljöstyrningsrådet har bland annat uppdraget att genomföra regeringens handlingsplan för miljöanpassad offentlig upphandling men avser att vidga miljöbegreppet mot hållbarhet. De arbetar med information och utbildning och tar fram särskilda upphandlingskriterier för olika varor och tjänster.

När det gäller den juridiska aspekten gör Sveriges kommuner och landsting bedömningen att det går att ställa etiska krav om man gör det på ett korrekt och genomtänkt sätt. "Dessutom vore det konstigt om en myndighet inte skulle kunna ställa de krav som företag och privata konsumenter gör", menar förbundsjurist Mathias Sylwan, som dock poängterar att det inte bara är att "tuta och köra" utan att det är mycket viktigt hur kraven ställs och att leverantörer inte diskrimineras.⁶

2. Steg i rätt riktning

Det praktiska arbetet med etiska hänsyn i upphandlingar är ännu så länge relativt nytt. Just nu tas många initiativ runt om i landet, flera i samband med Rättvisemärkts diplomeringar enligt principerna för Fairtrade City⁷, men också på andra sätt.

Den offentliga inköpare som gick i bräschen för dessa diskussioner är Försvarets materielverk som sedan 2002 ställer krav på att deras leverantörer av framför allt arbetskläder ska följa ILO:s kärnkonventioner⁸ och nationell lag gällande arbets- och anställningsvillkor. Kravet ställs som ett tillkommande kontraktvillkor. Samtidigt är det en ovanlig inköpare såtillvida att det är stora volymer som nästan alltid specialbeställs. Resurserna att följa upp och kontrollera kraven är också ovanligt goda genom att myndighetens inköpare själva alltid är på plats hos tillverkaren för att göra kvalitetsgranskningar.

Vi vill därför lyfta fram några andra aktörer som jobbar aktivt med dessa frågor.

Region Skåne, Västra Götalandsregionen och Stockholms läns landsting

Under 2008 kommer de tre största landstingen i Sverige att inom ett urval varugrupper börja ställa etiska krav på sina leverantörer. Basen är en gemensam uppförandekod som har tagits fram i ett samarbete landstingen emellan.⁹ Projektet att ta fram kriterier och välja ut branscher för att börja ställa etiska krav tog ett drygt år för att hösten 2007 landa i den uppförandekod som nu gäller. De varugrupper som identifierats som riskområden är instrument och rostfria sjukvårdsartiklar, handskar, sprutor och kanyler, operations-/engångsartiklar, förbandsartiklar samt textilier. Dessa områden är också de där etisk upphandling börjar implementeras.

Krav på att ILO:s kärnkonventioner, barnkonventionens artikel 32 om förbud mot barnarbete och tillverkningslandets lagstiftning följs ställs som ett särskilt kontraktvillkor. Kraven beskrivs närmare i uppförandekoden, som finns som nedladdningsbar bilaga till den här guiden. Leverantören är skyl-

⁵ Citat från filmen "Vita rockar till vilket pris?" producerad av Lotta Film och utgiven av Fair Trade Center 2007.

⁶ Citat från en artikel i SKTF-tidningen från januari 2007. <http://www.skftidningen.nu/zino.aspx?articleID=7517>

⁷ För ytterligare information: www.fairtrade.se.

⁸ ILO är FN:s organ för mänskliga rättigheter i arbetslivet. Kärnkonventionerna har en speciell status som universella mänskliga rättigheter och är bindande för alla medlemmar i FN. De är nr 29 om tvångs- eller obligatoriskt arbete, nr 87 om föreningsfriheten och organisationsrätten, nr 98 om organisationsrätten och den kollektiva förhandlingsrätten, nr 100 om lika lön för män och kvinnor, nr 105 om tvångsarbete, nr 111 om diskriminering vid anställning och yrkesutövning, nr 138 om minimiålder för arbete och nr 182 om förbud mot barnarbete.

⁹ Regionfullmäktige i Region Skåne beslutade om uppförandekoden hösten 2007, Västra Götaland och Stockholm fattade sina politiska beslut i början av 2008.



dig att på anmodan från beställaren redovisa att kraven i uppförandekoden uppfylls. Landstingen tar sig också rätten att själva eller genom ombud göra granskningar av att kraven uppfylls.

Landstingen kommer under 2008 att med gemensamma resurser upphandla tjänster för att kunna göra oberoende kontroller av att uppförandekoden följs. Enligt en gemensamt antagen handlingsplan ska det göras minst en inspektion hos avtalsleverantörer per prioriterat produktområde per avtalsperiod.

En viktig aspekt av implementeringen är det informations- och utbildningspaket som kommer att erbjudas upphandlarna i respektive region. Det ska vara klart och kunna utnyttjas under 2008. För att förbereda marknaden har också information om uppförandekoden, den gemensamma handlingsplanen och tankarna och målsättningen bakom gått ut till en mängd intressenter, inte minst nuvarande leverantörer.

Arbetet har gått snabbt. Efter att landstingen uppmärksammat bristerna i sin upphandling när det gäller etiska krav, särskilt vid en jämförelse med hur näringslivet agerar, beslutade inköpsdirektörerna från de tre huvudmännen hösten 2006 att initiera ett projekt för att göra något åt situationen. En projektgrupp bestående av medarbetare från de tre huvudmännen tillsattes och fick stöd av en extern konsult.

Våren 2007 fick en rapport från Rena Kläder, SwedWatch och Fair Trade Center om förhållandena hos några av landstingens leverantörer av sjukvårdsartiklar och textilier stort medialt genomslag. Detta påskyndade processen ytterligare. Efter sommaren fanns ett förslag från projektgruppen som sedan har beretts politiskt och fackligt för att kunna formellt beslutas. Arbetet initierades på tjänstemannanivå och fick ett starkt stöd av både tjänstemannaledningen och den politiska ledningen hos respektive huvudman.

Västra Götalandsregionens Lennart Blank har bara mött positiva reaktioner. Han uttrycker det som att det är något av det roligaste han gjort, just för att det har ett sådant stöd och känns både konstruktivt och konkret. Kostnaderna har hittills inte upplevts som betungande, det har framför allt varit eget arbete från de tre inköpsorganisationerna och vissa konsultkostnader. Uppföljningen kommer att bli den stora utgiften initialt, men på sikt räknar landstingen ändå med att de totala kostnaderna inte kommer att bli nämnvärt högre än idag.

Stockholms, Göteborgs och Malmö kommun

Stockholm, Göteborg och Malmö ställer sedan 2006 krav på inköp av sten. Kommunernas respektive trafikkontor har infört ett allmänt kontraktsvillkor gällande sociala krav vid upphandling av stenprodukter. Kravet är formulerat som följer: "Leverantören skall, vid leveransen av stenprodukter, kunna visa att stenen producerats/bearbetats i en för arbetarna säker och hälsosam arbetsmiljö i enlighet med reglerna i de internationella konventioner som Sverige är anslutet till." Vilka konventioner som är tillämpliga har preciserats till fem ILO-konventioner och en artikel från FN:s barnkonvention.¹⁰

Arbetet med att ställa sociala krav inleddes omedelbart efter att kommunerna uppmärksammats på allvarliga missförhållanden i media i maj 2006. P1-programmet Kaliber fick stort genomslag när de avslöjade att gatsten som används av svenska kommuner ofta tillverkas och bearbetas under mycket dåliga arbetsförhållanden i Kina.¹¹

Tjänstemän på Göteborgs trafikkontor såg de missförhållanden som avslöjades som helt oacceptabla och avbröt tillsammans med Stockholms kommun tillfälligt alla upphandlingar av kinesisk sten. Kontakt togs med andra stora inköpare och bara ett par månader senare infördes en kontraktsskrivning i alla kontrakt. Den hade utvecklats på tjänstemannanivå av jurister, upphandlare och miljöchef. "Det kändes egentligen rätt naturligt att göra det", säger Göteborgs trafikkontors miljöchef Anders Roth. "Frågor som rör mänskliga rättigheter ska man inte skjuta över till andra att försöka lösa. Vi vet att man har stor möjlighet att påverka genom upphandlingar."¹² I nästa skede fick beslutet politisk

¹⁰ FN:s barnkonvention, artikel 32, ILO-konvention nr 105 angående avskaffande av tvångsarbete, nr 29 angående tvångs- eller obligatoriskt arbete, nr 170 om säkerhet vid användning av kemiska produkter, nr 155 om arbetsskydd och arbetsmiljö och nr 148 om skydd för arbetstagare mot yrkesrisker i arbetsmiljön som förorsakas av luftföroreningar, buller och vibrationer.

¹¹ Hela reportaget med en uppföljning ett år senare finns att läsa i boken "Sjukt billigt" av Jörgen Huitfeldt, Thella Johnson och Ola Wong, utgiven på Norstedts förlag år 2007.

¹² Citat från samma bok, s 239-240.



förankring genom att det antogs i Göteborgs trafiknämnd. Samma krav infördes också i Stockholm (där på initiativ av politiker) och Malmö.¹³

Efter det bjöds de tre kommunernas leverantörer, det vill säga entreprenörer och stenimportörer, in till ett gemensamt möte. Där diskuterades vilka konventioner som var relevanta. Samtalen var konstruktiva och såväl bransch som kommuner var överens om att något måste göras. Ett första förslag från trafikkontoret bantades ner något, grundvalen blev de grundläggande ILO-konventionerna och FN:s mänskliga rättigheter.

När det gäller uppföljning och kontroll är storstadskommunernas inköp av stenprodukter det exempel som kommit längst i implementering. Redan då kraven antogs specificerades att de skulle följas upp med två moment.

1. Entreprenörens egen redogörelse, som också beskrivs i detalj vad den ska innehålla, till beställaren om hur han/hon lever upp till kraven.
2. Stickprov från beställaren i entreprenörens produktionskedja.

Göteborgs kommun kräver också att deras entreprenörer ska kunna redogöra för vilka produktionsanläggningar stenen kommer från, med namn och adresser till alla led i tillverkningen.

Våren 2007 kontrakterades organisationen SwedWatch av kommunerna gemensamt, nu utökade med Örebro, för att göra en oberoende stickprovskontroll av ett antal produktionsanläggningar i Kina. Undersökningen genomfördes hösten 2007 och redovisades i form av en offentlig rapport i januari 2008.¹⁴ Studien kom fram till att det fanns omfattande brister i framför allt arbetet med hälsa och säkerhet hos leverantörerna. Andra problem gällde arbetstider, ingen övertidsersättning, frånvaro av anställningskontrakt och bristfällig dokumentation.

Rapporten lämnade en rad rekommendationer till både kommunerna, de svenska importörerna och de kinesiska leverantörerna. Nästa steg är att utöka antalet branscher som omfattas av sociala krav. Arbete pågår i Stockholm och Göteborg när det gäller drivmedel. Andra produktgrupper diskuteras.

Falkenbergs kommun

Kommunens inköp av kaffe, te och bananer består idag helt av etiskt certifierade produkter. Baserat på en motion från en av fullmäktigeledamöterna och med stöd av styrelsen fattade kommunfullmäktige år 2006 beslutet att helt övergå till Rättvisemärkt certifierade varor när det gäller kaffe, te och bananer. Det gjordes i enighet över partigränserna med stöd från alla närvarande partier.

När beslutet var fattat gick det ut direktiv till förvaltningarna om att avropa etiskt-certifierade produkter inom de tre produktgrupperna. För att förankra beslutet ytterligare och öka förståelse och motivation träffade också kommunkansliets chef personligen kostansvariga på skolor, vårdinrättningar, personalrestauranger samt andra relevanta personer. Det rekommenderas för att snabba på och underlätta implementeringen.

Internt fick beslutet inledningsvis både positiva och negativa reaktioner. Att köpa Rättvisemärkt sågs som vettigt men samtidigt frustrerande, eftersom förvaltningarna inte fick några extra pengar. Den merkostnad som certifieringen innebär tas genom intern prisreglering, det vill säga inom ramen för befintlig budget. Kommunkansliet var dock tydligt med att detta skulle göras och har efter den första tiden bara mött positiva reaktioner.

Legitimiteten för Falkenbergs beslut är stor, både bland medborgarna och internt i kommunen. De boende i kommunen känner en stolthet över att de tar steg mot en mer solidarisk internationell handel. Medborgarna accepterar givetvis inte vad som helst, det handlar om pengar och budgeten är knapp och behoven många. Men att utöka gruppen certifierade produkter för att göra etiskt riktiga inköp har ett brett stöd. Nästa steg för Falkenberg är att titta på förutsättningarna för att bli en Fairtrade City. Det är den profilen kommunen vill ha.

¹³ Hela Göteborgs beslut och tolkning finns att ladda ner från trafikkontorets hemsida <http://www.trafikkontoret.goteborg.se/>

¹⁴ Rapporten i sin helhet finns att läsa på <http://www.swedwatch.org/>



Lunds kommun

Som en av de första kommunerna i Sverige fattade Lunds kommunfullmäktige i november 2007 beslut om att ställa krav på att alla deras leverantörer ska respektera grundläggande arbetsrätt. Beslutet i sin helhet formulerades som

- ”- att Lunds kommun i sin offentliga upphandling inte skall bryta mot de mänskliga rättigheterna och ILO:s kärnkonventioner,
- att det i kommunens upphandlingspolicy inarbetas övergripande mål om att kommunens leverantörer skall respektera mänskliga rättigheter och följa av Sverige ratificerade konventioner,
- att Lunds kommun vid genomförandet av den nya upphandlingspolicyn aktivt samarbetar med andra kommuner och landsting.”

Beslutet håller i skrivande stund på att integreras i upphandlingspolicyn. Någon implementering i övrigt är ännu inte planerad, men vi hoppas kunna redovisa nya spännande initiativ i kommande uppdateringar av guiden.

Övriga Europa

Många länder i Europa, och många städer, kommuner och myndigheter i europeiska länder, jobbar aktivt med etisk upphandling. På nationell nivå utmärker sig Holland genom att ha antagit den ambitiösa målsättningen att all statlig upphandling ska vara ekonomiskt, etiskt och miljömässigt hållbar år 2010. De har utvecklat en mängd verktyg för att förverkliga detta, bland annat en handbok för upphandlare med olika ambitionsnivåer, förslag på arbetsmodell och etiska kriterier.

Det finns också en särskild hemsida¹⁵ med information om hur man kan gå tillväga, bland annat detaljerade kontraktförslag för 32 olika produktgrupper som uppdateras årligen. Den statliga myndighet som vill börja arbeta med etisk upphandling får skriva på ett ”participation statement”, där de bekräftar sin ambition att göra hållbara inköp. I skrivande stund har 124 holländska myndighetsorganisationer skrivit på ett sådant statement.

Norge antog under 2007 en treårig nationell handlingsplan för miljö- och socialt ansvar i offentlig upphandling. Där står bland annat att ”Regjeringen legger vekt på at offentlig sektor gjennom sine innkjøp skal ta samfunnsansvar ved å bidra til etisk og sosialt forsvarlig produksjon, handel og forbruk. Dette omfatter også det som gjerne omtales som ’rettferdig handel’. Sentralt i dette vil være å bidra til ’åpenhet/sporbarhet i verdikjeden’ slik at man kan få dokumentert at produktene er produsert på en etisk forsvarlig måte.”¹⁶

Perspektivet utgår från att den offentliga sektorn bör vara pådrivande för ett socialt ansvarstagande näringsliv. Just nu pågår ett projekt som ska leda fram till riktlinjer för upphandlande myndigheter om hur sociala och etiska krav kan läggas till grund för all upphandling. Syftet är att ta fram en manual och utveckla etiska kriterier. En del av projektet, som startats som en direkt konsekvens av handlingsplanen, kommer också att erbjuda kompetensutveckling och rådgivning för offentliga inköpare. Utredningar, informationsinsatser, utbildning och samordning finansieras av barn- och jämställdhetsdepartementet.

¹⁵ Läs gärna mer på <http://www.senternovem.nl/duurzaaminkopen/English/Index.asp>. Där finns en hel del information på engelska.

¹⁶ Miljö- og samfunnsansvar i offentlige anskaffelser, Handlingsplan 2007-2010, Miljøverndepartementet, Fornyings- og administrasjonsdepartementet og Barne- og likestillingsdepartementet, 06/2007.



3. Genomförande

Lagstiftning

Offentlig upphandling styrs av lagen om offentlig upphandling, LOU ("klassiska lagen"), och lagen om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster, LUF ("försörjningslagen"). Den svenska lagstiftningen trädde i kraft 1 januari 2008 och bygger på två EG-direktiv från 2004. De nya lagarna är mer överskådliga än tidigare och en del svenska särdrag, till exempel generalklausulen om affärsmässighet, har omformulerats.

De nya direktiven är också tydligare med hur sociala och miljöhänsyn kan tas i upphandling, bland annat genom referenser till Internationella arbetsorganisationen, ILO.

I den svenska lagstiftningen (gäller både klassiska lagen och försörjningslagen) formuleras det under rubriken "Särskilda villkor för fullgörande av kontrakt" att "En upphandlande myndighet får ställa särskilda sociala, miljömässiga och andra villkor för hur kontrakt skall fullgöras. Dessa skall anges i annonsen om upphandling, i ansökningsinbjudan eller i förfrågningsunderlaget."¹⁷

Syftet med lagstiftningen är att säkerställa rättvisa inköpsprocedurer där alla leverantörer behandlas likvärdigt och inga ovidkommande hänsyn tas. Genom en väl reglerad marknadssituation, där alla företag som är intresserade av att sälja har samma förutsättningar att lägga anbud, säkras den inre marknadens principer om transparens, icke-diskriminering och likabehandling.

Detta är givna förutsättningar som alltid utgör grunden. Till detta kan läggas andra hänsyn, bland annat miljö och socialt ansvar. Under de senaste åren har det växt fram en gemensam tolkning bland några av de centrala aktörerna inom offentlig upphandling i Sverige om hur etiska hänsyn bäst kan tas. Jurister på Sveriges kommuner och landsting, Konkurrensverket och Miljöstyrningsrådet, liksom de tre största landstingen, är överens om att möjligheten finns att ta etiska hänsyn inom ramen för gällande lagstiftning.

NOU¹⁸ formulerade det så här i deras sista nyhetsbrev före sammanslagningen med Konkurrensverket:

I artikel 26 i direktiv 2004/18/EG respektive artikel 38 i direktiv 2004/17/EG möjliggörs användandet av sociala villkor för fullgörande av kontrakt under förutsättning att de är förenliga med gemenskapsrätten samt att de anges i annonsen eller i förfrågningsunderlaget. I beaktandesatserna 33 respektive 44 framgår att det är möjligt att förplikta en leverantör att följa bestämmelserna i grundläggande ILO-konventioner, om dessa inte har införlivats med den nationella lagstiftningen. I detta sammanhang finns det ingen skillnad mellan avtal för byggtreprenad, tjänster eller varor. Inom de gränser som anges i dessa direktiv och under de förutsättningar som anges nedan, får det i princip anses förenligt med gemenskapsrätten att ställa upp villkor på att de produkter som en leverantör avser att leverera, tillverkas under förhållanden som respekterar bestämmelserna i grundläggande ILO-konventioner.

De förutsättningar som NOU refererar till handlar om att kraven måste följas upp samt att de bör ställas som särskilda kontraktsvillkor som ska ha beskrivits i förfrågningsunderlaget. Hela NOU:s text finns som nedladdningsbar bilaga till denna guide.

Implementering

Sociala, etiska och miljöhänsyn kan i princip tas i alla delar av en upphandling:

- Kvalificeringsfasen där det avgörs vilka företag som får vara med och lägga anbud.
- Utvärderingsfasen där olika företags anbud utvärderas och vägs mot varandra.
- Kontraktskrivningsfasen där villkoren för vad som gäller under kontraktets löptid fastställs.

¹⁷ Lag (2007:1091) om offentlig upphandling. Formuleringen finns i både 6 kap 13 § (upphandlingar över tröskelvärdet) och 15 kap 14 § (upphandlingar under tröskelvärdet).

¹⁸ NOU, Nämnden för Offentlig Upphandling, var fram till 31 augusti 2007 tillsynsmyndighet för offentlig upphandling i Sverige. NOU:s ansvarsområden har numera införlivats med Konkurrensverket.



Inför dessa tre faser fastställer upphandlaren de krav, kriterier och/eller villkor som ska gälla utifrån de behov som finns. Vad som ska köpas kan vara minst lika viktigt eller viktigare än vilka krav som ska ställas på det som sedan köps.

Den här guiden fokuserar dock på de krav rörande etiska hänsyn som kan ställas, och på grund av ett delvis osäkert rättsläge är det oklart om det är möjligt att genomföra på annat vis än som särskilda kontraktsvillkor. Miljökrav å sin sida används ofta som såväl kvalificeringskrav (minimnivå) som tilldelningskriterier (för att värdera miljöprestanda) och kontraktsvillkor (för ökad miljöprestanda under avtalsperioden).

Schematiskt kan arbetet beskrivas på följande sätt:

1. Utgångspunkter för den etiska upphandlingen.
2. Strategiska val kring inriktning och omfattning.
3. Upphandlingsprocessen.
4. Utvärdering och utveckling (sker parallellt).

Initiativet till att börja jobba med etiska hänsyn kan komma från en rad olika aktörer. Frågan kan väckas av enskilda individer, tjänstemän, politiker eller fackliga organisationer. Men för att arbetet ska bli framgångsrikt krävs delaktighet av både tjänstemän, politiker, leverantörer och intresseorganisationer. Vi rekommenderar en dialog där förståelse och erfarenheter kan delas mellan alla de intressenter som berörs. Det handlar om att skapa en process där relevanta aktörer kommer med och som är levande och utvecklas.

Att börja med att formulera en uppförandekod är en bra start. Den kod Sveriges kommuner och landsting använder som exempel ser ut så här:

- 1 § Varor som levereras enligt detta kontrakt skall vara framställda under förhållanden som är förenliga med:
 1. ILO:s åtta kärnkonventioner nr 29, 87, 98, 100, 105, 111, 138 och 182,
 2. FN:s barnkonvention, artikel 32,
 3. det arbetarskydd och den arbetsmiljölagstiftning som gäller i tillverkningslandet, samt
 4. den arbetsrätt, inklusive regler om minimilön, och det socialförsäkringsskydd som gäller i tillverkningslandet.
- 2 § Leverantören är skyldig att på anmodan från beställaren redovisa att kraven i 1 § uppfylls. Redovisningen skall ske på det sätt och inom den tid som beställaren begär om detta inte är oskäligt. Leverantören är vidare skyldig att möjliggöra för beställaren att själv eller genom ombud kontrollera på plats att kraven i 1 § uppfylls.
- 3 § Skulle beställaren, till exempel genom vad som framkommit vid kontroll utförd av beställaren eller på uppdrag av beställaren eller på annat sätt, ha befogad anledning att misstänka att kraven i 1 § inte uppfylls, är leverantören skyldig att genom egen utredning visa att han uppfyller dessa krav. I annat fall gäller vad som sägs i 4 §.
- 4 § Bristande uppfyllelse av skyldigheterna i 1–3 §§ innebär ett kontraktsbrott. Beställaren får med anledning av kontraktsbrottet begära rättelse inom den tid beställaren bestämmer, förutsatt att tidsfristen inte är oskäligt kort. Sker inte rättelse eller är rättelsen bristfällig har beställaren rätt till prisavdrag som står i proportion till beställarens intresse av att kraven följs, uppsägning eller hävning. Valet av påföljd får inte vara oproportionerligt i förhållande till kontraktsbrottet.

Samma krav- och avtalsformuleringar används också av Stockholms läns landsting, Västra Götalandsregionen och Region Skåne i deras gemensamt framtagna uppförandekod.



Checklista

Följande punkter är en checklista över några viktiga steg att ta för att arbetet med etiska hänsyn ska bli framgångsrikt.

Fastställ utgångspunkter

- Ambitionsnivå

För att etiska krav i upphandlingen ska fungera framgångsrikt är det viktigt att de är väl förankrade, såväl internt som i samhället i stort. Den uppförandekod som presenterats ovan används av Sveriges kommuner och landsting för att visa vilka krav som de anser ligger säkert inom ramarna för lagstiftningen och är därigenom väl förankrad. Vi anser att ambitionsnivån som följer av att använda en sådan exempelkod utgör en miniminivå för den aktör som vill arbeta med etisk upphandling. Fler utgångspunkter för de krav som ställs kan vara andra styrande dokument för organisationen som upphandlingspolicy, hållbarhetsstrategi, Agenda 21 osv, eller internationella normgivande dokument som FN:s deklaration om de mänskliga rättigheterna eller FN:s barnkonvention.

Strategiska beslut

- Prioritering

För att göra arbetet hanterligt med hänsyn till de resurser som finns till förfogande är det oftast klokt att välja ut ett mindre antal produktgrupper där etiska hänsyn börjar tas. Ett första steg är att fråga leverantörer om hur de idag jobbar med mänskliga rättigheter i arbetslivet.

För att välja ut de mest relevanta upphandlingarna görs en riskanalys. Etiska aspekter finns på nästan all upphandling, men engagemanget blir mest relevant om fokus sätts på den verksamhet som löper störst risk att bidra till problem. Även andra hänsyn kan dock vara viktiga. Vad tycker de som berörs av arbetet är mest intressant? Vilka pågående processer finns redan idag som den etiska upphandlingen kan kopplas till? Exempel kan vara ett arbete med Fairtrade City-diplomering eller ett övergripande hållbarhetsarbete. Sist men inte minst är det viktigt att fundera över vilka andra aktörer som det kan vara konstruktivt att samarbeta med. Finns det intresseorganisationer, fackföreningar, företag eller andra aktörer som är intresserade av dessa frågor? Finns det gemensamma intressen, och i så fall var?

- Ekonomiska restriktioner

Att fundera över vilka ekonomiska restriktioner som finns är givetvis viktigt. Upphandling av Rättvisemärkt kaffe kostar till exempel lite mer än upphandling av vanligt kaffe, varför extra medel kanske behöver skjutas till. För dialog och kravformulering gentemot leverantörer behöver viss arbetstid avsättas alternativt extern hjälp tas in. Samma sak gäller uppföljningen.

Skapa en levande och lärande process

- Kommunikation inåt

Allt arbete med etikfrågor kräver förståelse och förankring för att fungera. Ju fler aktörer som är införstådda med syftet med arbetet, desto troligare är det att de tar det på allvar och lever upp till de målsättningar som finns. För att göra detta krävs kommunikation inåt i organisationen.

De som ska bedriva det praktiska arbetet behöver ha goda kunskaper om de problem och möjligheter som finns i leverantörskedjan. En god förståelse av området mänskliga rättigheter i arbetslivet ökar förutsättningarna för att kunna bedriva ett effektivt implementeringsarbete. Det lönar sig därför att öka kompetensen i organisationen genom att satsa på en seriös utbildningsinsats och vidare fortbildning av relevant personal.

- Dialog med externa aktörer

Det räcker inte med att den upphandlande organisationen och dess olika delar är införstådda med det pågående arbetet. Minst lika viktigt är att externa aktörer, inte minst tidigare och nuvarande



leverantörer, förstår varför processen med etisk upphandling bedrivs. Ju mer förankrade kraven är innan upphandlingen genomförs, desto mindre är risken för missförstånd och onödiga konflikter.

- Kommunikation utåt

Att kommunicera utåt vad man gör är viktigt för en politisk organisation som vill behålla trovärdighet. Det finns stora möjligheter till goodwill och positiv medborgardialog. Men det är också viktigt för att klara av att stå pall vid eventuella konflikter kring det arbete som bedrivs. Ett väl förankrat arbete med etisk upphandling är den bästa försäkringen mot oförutsedda bakslag.

- Utvärdering

Olika modeller för uppföljning tas upp i nästa kapitel. Men lika viktigt som att följa upp de konkreta krav som ställs i upphandlingen är att utvärdera själva processen. Har syftet uppnåtts? Leder de krav som ställs till att vi verkligen når de etiska målsättningarna?

- Utveckling

Sist men inte minst är det viktigt att hela tiden utveckla arbetet. Vilka andra varor kan tas in? Hur kan kraven förfinas och uppföljningen förbättras?



4. Uppföljning

Bland de svenska jurister som fördjupat sig i etisk upphandling råder stor enighet om nödvändigheten av en strukturerad uppföljning av de krav som ställs. Det är ett tydligt lagkrav. Samtidigt är det inte självklart hur det ska göras rent praktiskt. Många upplever uppföljning och kontroll som den stora flaskhalsen. Det behöver det inte vara.

Det finns flera möjligheter, bland annat beroende på hur upphandlingen gjorts och vilka krav som ställts. De steg i rätt riktning som presenterats tidigare visar upp några viktiga gemensamma nämnare som kan fungera som vägledning. I grund och botten handlar det inledningsvis om två moment.

1. Begära in och utvärdera leverantörens egen redovisning av vad hon eller han gör för att leva upp till de etiska kraven.
2. Genomföra stickprovskontroll i leverantörens produktionskedja.

Som sedan följs upp med:

3. Utifrån resultaten av rapportering och kontroller, tillsammans med leverantören, ta fram åtgärdsplan och förslag till förbättringar.

Självdeklaration från leverantören

Det första och viktigaste steget är att begära in en självdeklaration¹⁹ från leverantören där företaget beskriver hur det, genom hela leverantörskedjan, lever upp till de etiska krav som ställs. Det är bra att vara så tydlig som möjligt med vad en sådan självdeklaration ska innehålla. Det bästa är om det finns en tydlig policy (av typen uppförandekod) och en oberoende kontroll av att policyn följs. Om detta inte finns behöver företaget kunna redovisa ett internt kontrollarbete. Att liksom Göteborg kräva av leverantörerna att de redogör för vilka produktionsanläggningar varorna kommer från, med namn och adresser till alla led i tillverkningen, är ett bra sätt att få veta vilken koll på produktionen leverantören faktiskt har.

Ett av leverantören garanterat och externt verifierat arbete med att leva upp till de krav som ställs kan, under förutsättning att upphandlaren har tid och kompetens att bedöma underlaget, vara en tillräcklig uppföljning i sig själv. En etisk märkning, social certifiering eller medlemskap i ett verifieringsinitiativ kan stå som oberoende garant för ett kvalitativt arbete. Rättvisemärkt är ett sådant exempel, det finns många fler. En lista på olika etiska initiativ finns som nedladdningsbar bilaga till den här guiden.

Stickprovskontroll

I de fall där leverantörerna inte uppnått en nivå av arbete som kan garanteras på detta sätt, behöver köparen i ett inledningsskede kunna göra egna kontroller.

Det handlar då om stickprovskontroller av vissa produktionsenheter hos vissa leverantörer. De kan väljas ut genom att den upphandlande enheten går igenom de företag som har avtal inom de varugrupper där det ställs krav och föreslår de leverantörer som bör granskas. En sådan genomgång inkluderar dialog med företagen, granskning av policyn och dokument samt riskbedömning av leverantörer med avseende på produktionsländer, bransch osv.

Sveriges kommuner och landsting har tagit fram förslag, både till en anbudsinbjudan för upphandling av leverantörsinspektioner och till ett avtal om utförande av leverantörsinspektioner. Båda dokumenten finns som nedladdningsbara bilagor till den här guiden.

Tänk på att det är viktigt att kontrollera att berörda arbetare kommer till tals och att leverantörerna uppmantras att ha goda relationer med oberoende fack lokalt och internationellt. Det är mest

¹⁹ Riktlinjer för hur en självdeklaration bör upprättas återfinns i ISO 14021.



effektivt för att upptäcka och komma tillrätta med problem.

Leverantörsinspektioner är relativt dyrt, och samverkan flera inköpare emellan rekommenderas starkt. Använd de samarbeten som redan finns eller skapa nya. Exemplet med landstingen och storkommunerna ovan visar att det även i stora organisationer kan gå smidigt att samarbeta kring detta. Dessutom är det ofta mycket givande för både upphandlare och leverantörer.

Åtgärdsplan

De resultat som kommer fram av leverantörens egen rapportering följs upp i en dialog med leverantören. Då kan du som upphandlare föreslå förbättringar både när det gäller rapportering och arbetet med att leva upp till de etiska kraven. Stickprovskontrollerna bör resultera i en rapport som påpekar brister men framför allt föreslår åtgärder som kan öka måluppfyllelsen. Dessa diskuteras med leverantören och tillsammans kommer ni överens om nästa steg för båda parter. Det är sedan upp till respektive aktör att genomföra åtgärderna på det sätt hon eller han finner mest effektivt.

Öppenhet och oberoende

Förutsättningarna för allt arbete med etiska krav bör vara tydliga principer om öppenhet och oberoende. När det gäller granskningen bör den inte vara något annat än en oberoende undersökning av arbetsförhållanden med rekommendationer. Resultaten bör vara offentliga. Så stor transparens som möjligt bör eftersträvas eftersom det underlättar arbetet med att kontrollera efterlevnaden för alla parter, från beställare och konsumenter till arbetarna själva.

Slutligen finns det många värdefulla erfarenheter att hämta från näringslivets arbete med uppföljning av sociala krav, som i flera branscher pågått i mer än 10 år. Rena Kläder har sammanställt ett antal användbara rekommendationer som finns som nedladdningsbar bilaga till den här guiden.



5. Bilagor

Alla dokument finns att ladda ner från respektive organisations hemsida.

Bilagor

- Landstingens uppförandekod
- SKL:s förslag till anbudsinbjudan för upphandling av leverantörsinspektioner
- SKL:s förslag till avtal om leverantörsinspektioner
- SKL:s PM om möjligheter och risker med att köpa etiskt märkta produkter
- NOU:s formulering om möjligheterna att ställa etiska krav i upphandling
- Lista på deklARATIONER, certifieringar och verifieringsinitiativ
- Rekommendationer kring leverantörsansvar utifrån Rena Kläders erfarenheter
- Rapporten Ethical Trading Initiative Impact Assessment 2006
- Rapporten Looking for a Quick Fix. Båda rapporterna redovisar lärorika erfarenheter från uppföljning av uppförandekoder inom näringslivet.

Andra guider

- CARPE:s riktlinjer för ansvarsfull upphandling
- RESPIRO Guide on Socially Responsible Procurement of Textiles and Clothing
- Guide till Fairtrade City
- Svenska Naturskyddsföreningens guide till miljöanpassad upphandling

Referenspersoner

Malin Eriksson, Rena Kläder
Emma Rung, Rättvisemärkt
Mattias Sylwan, förbundsjurist, Sveriges kommuner och landsting
Charlotta Frenander, jurist, Miljöstyrningsrådet
Olof Ambjörn, SKTF
Anders Roth, miljöchef, Göteborgs stads trafikkontor
Lennart Blank, Westma
Henrik Lundahl, kanslichef, Falkenbergs kommun
Örjan Bartholdson, SwedWatch
Jerker Thorsell, konsult och författare av Guide till etisk upphandling

Länkar

<http://www.respiro-project.eu/>
<http://www.iclei-europe.org/index.php?id=procurement>
<http://www.procuraplus.org/>



www.renklader.org



www.rattvisemarkt.se



Genombrott

www.genombrott.se

Den här guiden är producerad av företaget Genombrott, på uppdrag av nätverket Rena Kläder och föreningen för Rättvisemärkt. Texten har redigerats av Mats Wingborg vid kooperativet Context. Materialet är tillgängligt enligt creative commons licens Erkännande-Dela Lika 2.5 Sverige.