

Handläggare:
Ingrid Broman, 08-508 29 786
Malin Lindvall, 08-508 29 749

Till
Finansroteln

Remiss av Arbetsklausuler och sociala hänsyn i offentlig upphandling (SOU 2016:15)

Svar på remiss från Finansroteln (Dnr 110-1212/2016).

Sammanfattning

Den statliga utredningen ”Arbetsklausuler och sociala hänsyn i offentlig upphandling” utreder dels förutsättningarna för en svensk ratifikation av Internationella arbetsorganisationens (ILO) konvention nr 94 och gör dels en internationell jämförelse av användningen av sociala villkor vid offentlig upphandling. En ratifikation av konventionen innebär en skyldighet för ratificerande stater att se till att det i statliga myndigheters offentliga upphandling ska anges s.k. arbetsklausuler i kontraktsvillkoren.

Sammanfattningsvis anser utredningen att en ratifikation av konventionen inte utvidgar det befintliga utrymmet att ställa arbetsrättsliga villkor i offentlig upphandling. Trots detta förordar utredningen en ratifikation då det anses vara en tydlig markering för att Sverige tar aktiv ställning för goda arbetsvillkor och ställer sig bakom de grundläggande värderingar som avspeglas i ILO:s normsystem.

Koncernledningen delar uppfattningen att det är av vikt att säkerställa skäliga arbetsvillkor, lokalt och globalt, och att seriösa leverantörer inte ska utsättas för osund konkurrens från leverantörer som tillämpar undermåliga villkor för sina anställda. Det är positivt att lagstiftningen möjliggör att ställa särskilda arbetsrättsliga villkor för fullgörande av kontrakt.

En ratifikation av konventionen innebär enligt utredningen en skyldighet för ratificerande stater att se till att det i statliga myndigheters offentliga upphandling ska anges s.k. arbetsklausuler i kontraktsvillkoren. I avvägningen mellan risk och väsentlighet anser koncernledningen att det inte bör vara obligatoriskt utan att det ska vara upp till den upphandlande myndigheten att bedöma behovet självständigt och utifrån upphandlingsföremålets art.

När det gäller den internationella jämförelsen har utredningen fokuserat på arbetsmarknadsrelaterade villkor i offentlig upphandling. Det handlar om villkor om att leverantörer som utför uppdrag inom ramen för offentlig upphandling t.ex. ska erbjuda sysselsättning för långtidsarbetslösa eller praktikanter. Koncernledningen tar med intresse del av de erfarenheter som gjorts internationellt då arbete pågår med att ta fram CSR-strategier och tydliggöra bolagens roll gällande sociala hållbarhetsfrågor bland annat inom upphandlingsarbetet.

Ärendet

EU:s ministerråd antog nya upphandlingsdirektiv 2014 och dessa ska nu implementeras i svensk lagstiftning. De nya direktiven ger upphandlande myndigheter större möjlighet att ställa krav på sociala hänsyn och arbetsrättsliga villkor.

Som ett tilläggsdirektiv till *Utredningen om upphandling och villkor enligt kollektivavtal* tillsatte regeringen hösten 2015 en utredning ”*Arbetsklausuler och sociala hänsyn i offentlig upphandling*”. Den statliga utredningen utreder dels förutsättningarna för en svensk ratificering av Internationella arbetsorganisationens (ILO) konvention nr 94 och dels kartlägger och redovisar den hur sociala och arbetsmarknadsrelaterade krav används i andra nordiska länder och EU-länder som i detta hänseende är jämförbara med Sverige.

ILO:s konvention nr 94 reglerar arbetsklausuler där en offentlig myndighet är part och syftar till att, dels förhindra att arbetsvillkor dumpas i syfte att vinna offentliga kontrakt, dels säkerställa att offentliga kontrakt inte generellt medför en press nedåt på löner och andra arbetsvillkor. En ratifikation av konventionen innebär en skyldighet för ratificerande stater att se till att det i statliga myndigheters offentliga upphandling ska anges s.k. arbetsklausuler i kontraktsvillkoren. Arbetsklausulerna gäller förutom den s.k. hårda kärnan även andra villkor som skall tillförsäkras de arbetstagare som sysselsätts i uppdrag enligt upphandlingskontraktet. Utredningen har ansett att arbetsklausuler kan användas i offentlig upphandling utan att det utgör ett hinder för den fria rörligheten för tjänster så länge villkoren hämtas ur det regelverk (lag, kollektivavtal eller skiljedom) genom vilket medlemsstaten genomfört utstationeringsdirektivet.

Utredningen har vidare analyserat konventionen i förhållande till gällande rätt och konstaterat att det är möjligt att använda särskilda kontraktsvillkor i form av arbetsklausuler motsvarande de som anges i ILO:s konvention nr 94 under förutsättning att arbetsklausulerna utformas på ett sådant sätt att de är förenliga med de upphandlingsrättsliga principerna om proportionalitet, likabehandling, icke-diskriminering, öppenhet och ömsesidighet samt i övrigt är förenliga med EU-rätten.

Utredningens bedömning är dels att 2014 års upphandlingsdirektiv inte i sig utgör ett hinder för att Sverige skall kunna ratificera ILO:s konvention nr 94, dels att en sådan ratificering kan genomföras med respekt för den svenska arbetsmarknadsmodellen. Utredningen konstaterar dock att det eventuella mervärde som en ratifikation medför är begränsat eftersom det inte utvidgar det befintliga utrymmet att ställa arbetsrättsliga villkor i offentlig upphandling. Utredningen förordar ändå en ratifikation eftersom Sverige då tar aktiv ställning för goda arbetsvillkor och ställer sig bakom grundläggande normer och värderingar som avspeglas i ILO:s normsystem.

När det gäller den internationella jämförelsen har utredningen fokuserat på arbetsmarknadsrelaterade villkor i offentlig upphandling. Det handlar om villkor om att leverantörer som utför uppdrag inom ramen för offentlig upphandling t.ex. ska erbjuda sysselsättning för långtidsarbetslösa eller praktikanter.

Finansroteln har remitterat "*Arbetsklausuler och sociala hänsyn i offentlig upphandling (SOU 2016:15)*" till bl.a. Stockholms Stadshus AB, som i sin tur remitterat vidare till vidare till samtliga 16 dotterbolag inom koncernen. Bostadsförmedlingen, Stockholms Hamn, Stockholm Parkering, SGA Fastigheter, Stockholm Business Region, SISAB, S:t Erik Markutveckling, Svenska Bostäder, Stockholm Vatten, S:t Erik Försäkring och S:t Erik Livförsäkring har valt att inte svara på remissen. Micasa har ingenting att anföra/tillägga. Nedan följer en redovisning av bolagens remissvar i huvudsak. Remissvaren i sin helhet återfinns i bilagorna.

Underremiss

AB Familjebostäders remissvar har i huvudsak följande lydelse:

AB Familjebostäder ställer sig positiv till utredningens bedömning att förorda en ratifiering (*bilaga 1*).

AB Stockholmsshems remissvar har i huvudsak följande lydelse:

Stockholmshem har inget att erinra. Bolaget delar utredningens inställning om att en ratifikation innebär en relevant markering av vikten av goda arbetsvillkor som stadgas inom ILO. Stockholmshem avser att utveckla bolagets arbete med sociala kravställningar vid upphandlingar och läser med intresse om de erfarenheter som gjorts internationellt inom området (*bilaga 2*).

AB Stokabs remissvar har i huvudsak följande lydelse:

Stokabs verksamhet, att tillhandahålla ett öppet nät på likvärdiga och konkurrensneutrala villkor, medför att samtliga kontrakt är undantagna lagen om offentlig upphandling (LOU) enligt 1 kap. 4 §. LOU är således inte tillämplig på Stokabs upphandlingar och det finns inte heller någon legal grund att få Stokabs upphandlingar överprövade i domstol. Även om Stokabs verksamhet är undantagen från LOU gäller dock de ägardirektiv Stockholms stad utfärdar för bolaget och Stokabs styrelse har utifrån de ägardirektiven beslutat om anvisningar som reglerar bolagets upphandlingar.

Stokab konstaterar att det redan enligt befintlig EU-rätt och lagstiftning finns möjlighet att införa krav om sociala hänsyn och arbetsrättsliga villkor i upphandlingar, vilket också Stokab använder sig av i enlighet med de ägardirektiv som formulerats av Stockholms stad. Ställandet av sociala krav måste dock ske i balans till vad som skall upphandlas och omfattningen av upphandlingen. Stokab anser därför att det är viktigt att den upphandlande myndigheten ges möjlighet att göra de avvägningar som krävs för den specifika upphandlingen (*bilaga 3*).

Stockholms Stadsteater AB:s remissvar har i huvudsak följande lydelse:

Kulturhuset Stadsteatern instämmer i utredningens analys av de utmaningar som en ratifikation av konventionen är förenad med. En viktig förutsättning för ratifikation är gi-

vetvis att arbetsklausulerna utformas på ett sådant sätt att de är förenliga med upphandlingsrättsliga principer enligt gällande svensk rätt såsom; proportionalitetsprincipen, likabehandling, icke-diskriminering, öppenhet och ömsesidighet. Stadens samtliga verksamheter, inklusive Kulturhuset Stadsteatern, har i egenskap av att vara "upphandlande myndigheter" en roll att fylla för att värna om, samt bidra till efterlevnaden av, dessa viktiga och grundläggande principer. Vidare vore det olyckligt om arbetsklausulerna utgjorde ett hinder för den fria rörligheten för tjänster som gäller inom EU. Slutligen finner Kulturhuset Stadsteatern att ett införande av arbetsklausuler även medför krav på resurser för såväl efterlevnad som uppföljning och sanktionering hos upphandlande myndighet.

Kulturhuset Stadsteatern gör dock bedömningen att, i den utsträckning som en ratifikation av ILO:s konvention nr 94, kan utgöra bidrag till att Sverige och svensk förvaltning aktivt tar ställning för goda arbetsvillkor, är detta ett steg i rätt riktning (*bilaga 5*).

Koncernledningens synpunkter

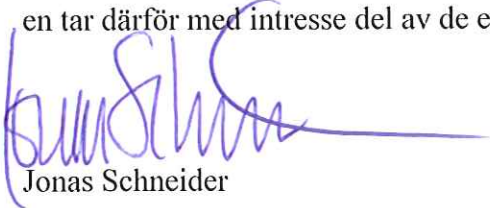
Upphandling är ett viktigt verktyg för att utveckla staden, för bolagen såväl som för hela kommunkoncernen. Lagstiftningen är emellertid komplex och för många aktörer, framför allt mindre, kan den vara svår att svara upp mot. Koncernledningen anser att det är viktigt att lagstiftningen kring upphandling ger utrymme för den upphandlande myndigheten att göra de avvägningar som krävs för den specifika upphandlingen.

Koncernledningen delar uppfattningen att det är av vikt att säkerställa skäliga arbetsvillkor, lokalt och globalt, och att seriösa leverantörer inte ska utsättas för osund konkurrens från leverantörer som tillämpar undermåliga villkor för sina anställda. Det är positivt att lagstiftningen möjliggör att ställa särskilda arbetsrättsliga villkor för fullgörande av kontrakt.

I stadens upphandlingsprogram framgår att de anställdas rättigheter ska värnas och utvecklas genom att staden där så är lämpligt ska ställa sociala krav. För att undvika oseriösa aktörer har staden även initierat ett pilotprojekt "Vita jobb-modellen" där krav ska ställas på arbetsvillkor i nivå med svenska kollektivavtal. Som princip ska de krav som staden ställer på sina egna verksamheter, exempelvis när det gäller antidiskrimineringskrav samt miljö- och klimatkrav, också ställas på upphandlad verksamhet. De krav som ställs på en huvudleverantör ska också gälla för underentreprenörer.

En ratifikation av konventionen innebär enligt utredningen en skyldighet för ratificerande stater att se till att det i statliga myndigheters offentliga upphandling ska anges s.k. arbetsklausuler i kontraktsvillkoren. Sammantaget och i avvägningen mellan risk och väsentlighet anser koncernledningen att det inte bör vara obligatoriskt utan att det ska vara upp till den upphandlande myndigheten att bedöma behovet självständigt och utifrån upphandlingsföremålets art. Det är heller inte oväsentligt att konstatera att absoluta krav också kräver en annan uppföljning som medför krav på utökade resurser. Det finns också en risk i förlängningen att överklagandena ökar ytterligare, med fördringar i upphandlingarna som följd.

Arbete med att ta fram CSR-strategier och tydliggöra bolagens roll gällande sociala hållbarhetsfrågor bl.a. gällande upphandlingsarbetet pågår i koncernen och koncernledningen tar därför med intresse del av de erfarenheter som gjorts internationellt inom området.



Jonas Schneider

Vice VD

Bilagor

1. Remissvar AB Familjebostäder
2. Remissvar AB Stockholmshem
3. Remissvar AB Stokab
4. Remissvar Stockholms Stadsteater AB



Underremiss - arbetsklausuler och sociala hänsyn i offentlig upphandling (Fi2016/00864/OU)

Bakgrund

Familjebostäder har av Stockholms Stadshus AB inbjudits att lämna synpunkter avseende rubricerat betänkande.

Sammanfattning av synpunkter

AB Familjebostäder har inget att erinra i fråga om utredningens utlåtande.

Familjebostäders kommentarer

AB Familjebostäder ställer sig positiv till utredningens bedömning att förorda en ratifiering.

Med vänlig hälsning

AB FAMILJEBOSTÄDER

Anette Sand

VD

Stockholmshem

Remissvar: Arbetsklausuler och sociala hänsyn i offentlig upphandling (SOU 2016:15)

AB Stockholmshem (Stockholmshem nedan) får härmed avge följande yttrande över rubricerat ärende.

Bakgrund

Den statliga utredningen ”Arbetsklausuler och sociala hänsyn i offentlig upphandling” utreder dels förutsättningarna för en svensk ratifikation av Internationella arbetsorganisationens (ILO) konvention nr 94 och gör dels en internationell jämförelse av användningen av sociala villkor vid offentlig upphandling.

Sammanfattningsvis anser utredningen att en ratifikation av konventionen inte utvidgar det befintliga utrymmet att ställa arbetsrättsliga villkor i offentlig upphandling. Trots detta förordar utredningen en ratifikation då det anses vara en tydlig markering för att Sverige tar aktiv ställning för goda arbetsvillkor och ställer sig bakom de grundläggande värderingar som avspeglas i ILO:s normsystem.

När det gäller den internationella jämförelsen har utredningen fokuserat på arbetsmarknadsrelaterade villkor i offentlig upphandling. Det handlar om villkor om att leverantörer som utför uppdrag inom ramen för offentlig upphandling till exempel ska erbjuda sysselsättning för långtidsarbetslösa eller praktikanter.

Våra synpunkter

Stockholmshem har inget att erinra. Bolaget delar utredningens inställning om att en ratifikation innebär en relevant markering av vikten av goda arbetsvillkor som stadgas inom ILO. Stockholmshem avser att utveckla bolagets arbete med sociala kravställningar vid upphandlingar och läser med intresse om de erfarenheter som gjorts internationellt inom området.

Med vänlig hälsning
AB STOCKHOLMSHEM

Eva Nygren
VD



Yttrande över "Arbetsklausuler och sociala hänsyn i offentlig upphandling (SOU 2016:15)"

EU:s ministerråd antog nya upphandlingsdirektiv¹ 2014 och dessa skall nu implementeras i svensk lagstiftning. De nya direktiven ger upphandlande myndigheter större möjlighet att ställa krav på sociala hänsyn och arbetsrättsliga villkor. Lagstiftaren står bl.a. inför utmaningen att ta ställning till hur man ska kunna förena krav på arbetsvillkor i upphandlingar med den svenska arbetsmarknadsmodellen och med gemenskapsrätten². Därutöver finns även ytterligare krav på att en upphandlande myndighet inte heller får kräva andra, eller mer långtgående, arbets- och anställningsvillkor än den så kallade "hårda kärnan" som följer av EU:s s.k. utstationeringsdirektivet och av svensk lagstiftning³, d.v.s. minimilöner, arbetstid och semester m.m.

Utredningen "*Arbetsklausuler och sociala hänsyn i offentlig upphandling*" har haft till uppdrag att dels utreda förutsättningarna för en svensk ratifikation av Internationella arbetstagarorganisationens (ILO) konvention nr 94, dels göra en internationell jämförelse av användning av sociala villkor vid offentlig upphandling.

ILO:s konvention nr 94 innebär en skyldighet för ratificerande stater att se till att det i statliga myndigheters offentliga upphandling ska anges s.k. arbetsklausuler i kontraktstvillkoren. Arbetsklausulerna gäller förutom den s.k. hårda kärnan även andra villkor som skall tillförsäkras de arbetstagare som sysselsätts i uppdrag enligt upphandlingskontraktet.

Utredningens bedömning är dels att 2014 års upphandlingsdirektiv inte i sig utgör ett hinder för att Sverige skall kunna ratificera ILO:s konvention nr 94, dels att en sådan ratificering kan genomföras med respekt för den svenska arbetsmarknadsmodellen. Utredningen konstaterar dock att det eventuella mervärde som en ratifikation medför är begränsat eftersom det inte utvidgar det befintliga utrymmet att ställa arbetsrättsliga villkor i offentlig upphandling. Utredningen förordar ändå en ratifikation eftersom Sverige då tar aktiv ställning för goda arbetsvillkor och ställer sig bakom grundläggande normer och värderingar som avspeglas i ILO:s normsystem.

¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/24/EU av den 26 februari 2014 om offentlig upphandling och upphävande av direktiv 2014/18/EU, Europaparlamentet och rådets direktiv 2014/25/EU av den 26 februari om upphandling av enheter som är verksamma inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster och om upphävande av direktiv 2004/17/EG, samt Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/23/EU av den 26 februari 2014 om tilldelning av koncessioner.

² Se 1 kap 9§ LOU

³ 5 § utstationeringslagen (1999:678).

Stokabs verksamhet, att tillhandahålla ett öppet nät på likvärdiga och konkurrensneutrala villkor, medför att samtliga kontrakt är undantagna lagen om offentlig upphandling (LOU) enligt 1 kap. 4 §. LOU är således inte tillämplig på Stokabs upphandlingar och det finns inte heller någon legal grund att få Stokabs upphandlingar överprövade i domstol. Även om Stokabs verksamhet är undantagen från LOU gäller dock de ägardirektiv Stockholms stad utfärdar för bolaget och Stokabs styrelse har utifrån de ägardirektiven beslutat om anvisningar som reglerar bolagets upphandlingar.

Stokab konstaterar att det redan enligt befintlig EU-rätt och lagstiftning finns möjlighet att införa krav om sociala hänsyn och arbetsrättsliga villkor i upphandlingar, vilket också Stokab använder sig av i enlighet med de ägardirektiv som formulerats av Stockholms stad. Ställandet av sociala krav måste dock ske i balans till vad som skall upphandlas och omfattningen av upphandlingen. Stokab anser därför att det är viktigt att den upphandlande myndigheten ges möjlighet att göra de avvägningar som krävs för den specifika upphandlingen.

Med vänlig hälsning

AB Stokab

Staffan Ingvarsson
Verkställande direktör

Remissvar "Arbetsklausuler och sociala hänsyn i offentlig upphandling"

Internationella arbetsorganisationens (ILO):s konvention nr 94 reglerar arbetsklausuler där en offentlig myndighet är part och syftar till att, dels förhindra att arbetsvillkor dumpas i syfte att vinna offentliga kontrakt, dels säkerställa att offentliga kontrakt inte generellt medför en press nedåt på löner och andra arbetsvillkor.

Stockholms Stadsteater AB ("Kulturhuset Stadsteatern") finner att konsekvenserna av en ratifikation av ILO:s konvention nr 94 är viktiga att analysera. Implementering av nämnda konvention innebär en skyldighet för ratificerande stater att vid offentlig upphandling ange så kallade "arbetsklausuler" i kontraktsvillkoren. Arbetsklausulerna skall ange de villkor som leverantörerna i upphandlingar ska tillförsäkra arbetstagarna som sysselsätts i uppdrag enligt upphandlingskontraktet.

Kulturhuset Stadsteatern instämmer i utredningens (SOU 2016:15) analys av de utmaningar som en ratifikation av konventionen är förenad med. En viktig förutsättning för ratifikation är givetvis att arbetsklausulerna utformas på ett sådant sätt att de är förenliga med upphandlingsrättsliga principer enligt gällande svensk rätt såsom; proportionalitetsprincipen, likabehandling, icke-diskriminering, öppenhet och ömsesidighet. Stadens samtliga verksamheter, inklusive Kulturhuset Stadsteatern, har i egenskap av att vara "upphandlande myndigheter" en roll att fylla för att värna om, samt bidra till efterlevnaden av, dessa viktiga och grundläggande principer. Vidare vore det olyckligt om arbetsklausulerna utgjorde ett hinder för den fria rörligheten för tjänster som gäller inom EU. Slutligen finner Kulturhuset Stadsteatern att ett införande av arbetsklausuler även medför krav på resurser för såväl efterlevnad som uppföljning och sanktionering hos upphandlande myndighet.

Kulturhuset Stadsteatern gör dock bedömningen att, i den utsträckning som en ratifikation av ILO:s konvention nr 94, kan utgöra bidrag till att Sverige och svensk förvaltning aktivt tar ställning för goda arbetsvillkor, är detta ett steg i rätt riktning.

Stockholm den 26 augusti 2016.

Stockholms Stadsteater AB

Benny Fredriksson
VD