

Handläggare
Karin Bergsman
Telefon: 08-508 25 033

Till
Socialnämnden

Yttrande över remissen ”Upphandling och villkor enligt kollektivavtal (SOU 2015:78)”

Förvaltningens förslag till beslut

1. Socialnämnden godkänner förvaltningens yttrande som svar på remissen.
2. Tjänsteutlåtandet överlämnas till kommunstyrelsen.
3. Paragrafen justeras omedelbart

Gillis Hammar
Förvaltningschef

Leif Fransson
Administrativ chef

Sammanfattning

Regeringen beslutade den 22 december 2014 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att analysera hur uttryckliga krav på villkor enligt kollektivavtal kan föras in i de nya kommande upphandlingslagarna och lämna förslag på hur sådana bestämmelser ska utformas. Utredaren ska vidare analysera hur krav kan ställas på att varor, tjänster och byggtreprenader produceras, tillhandahålls och utförs under sådana förhållanden att ILO:s kärnkonventioner respekteras och att de arbetsrättsliga lagar och kollektivavtal som gäller där arbetet utförs, om det inte utförs i Sverige, tillämpas för arbetet samt föreslå hur detta ska göras vid upphandlingar.

Utredningen konstaterar att det är möjligt att införa bestämmelser om att villkor enligt kollektivavtal ska ställas i offentlig upphandling men att det är komplicerat med hänsyn till den svenska arbetsmarknadsmodellen.

Delbetänkandet innehåller författningsförslag som syftar till att uppfylla de skyldigheter och utnyttja de möjligheter som 2014-års upphandlingsdirektiv ger i fråga om att ställa villkor enligt kollektivavtal i offentlig upphandling.

Förändringarna föreslås träda ikraft i samband med de nya upphandlingsdirektiven den 18 april 2016.

Förvaltningen tillstyrker delbetänkandets förslag till största del. Förvaltningen anser att myndigheter och bolag i offentliga upphandlingar ska ställa krav på att företagen uppfyller vissa villkor i kollektivavtalen och att dessa krav ska benämnas särskilda arbetsrättsliga kontraktsvillkor. Förvaltningen vill särskilt poängtera vikten av att med dessa förändringar inte utestänga och begränsa den fria rörligheten och att villkoren endast ska ställas där det är relevant till det föremål som ska upphandlas.

Bakgrund

Regeringen beslutade den 22 december 2014 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att analysera hur uttryckliga krav på villkor enligt kollektivavtal kan föras in i de nya kommande upphandlingslagarna och lämna förslag på hur sådana bestämmelser ska utformas. Utredaren ska vidare analysera hur krav kan ställas på att varor, tjänster och byggtreprenader produceras, tillhandahålls och utförs under sådana förhållanden att ILO:s kärnkonventioner

respekteras och att de arbetsrättsliga lagar och kollektivavtal som gäller där arbetet utförs, om det inte utförs i Sverige, tillämpas för arbetet samt föreslå hur detta ska göras vid upphandlingar.

Utredningen har i augusti 2015 lämnat sitt delbetänkande Upphandling och villkor enligt kollektivavtal (SOU 2015:78)

Remisstiden går ut den 5 oktober 2015.

Ärendet har remitterats till Arbetsmarknadsnämnden, Exploateringskontoret, Servicenämnden, Socialnämnden, Trafikkontoret, Stadsledningskontoret och Stadshus AB.

Ärendet

Utredningen konstaterar att det är möjligt att införa bestämmelser om att villkor enligt kollektivavtal ska ställas i offentlig upphandling men att det är komplicerat med hänsyn till den svenska arbetsmarknadsmodellen.

Delbetänkandet innehåller författningsförslag som syftar till att uppfylla de skyldigheter och utnyttja de möjligheter som 2014-års upphandlingsdirektiv ger i fråga om att ställa villkor enligt kollektivavtal i offentlig upphandling.

I betänkandet föreslås att bestämmelser som gäller villkor enligt kollektivavtal ska benämnas särskilda arbetsrättsliga kontraktsvillkor och regleras i bestämmelserna om särskilda kontraktsvillkor. Syftet med att ställa arbetsrättsliga kontraktsvillkor är att säkerställa att den leverantör som vinner anbudet ska erbjuda sina arbetstagare skäliga anställningsvillkor och att konkurrens inte ska ske med undermåliga anställningsvillkor.

Utredningen föreslår att det ska vara obligatoriskt för upphandlande myndigheter att ställa särskilda arbetsrättsliga kontraktsvillkor i de fall där det är behövligt med hänsyn till den bransch som upphandlingen avser och övriga omständigheter och kan medföra risk för oskäliga arbetsvillkor. Den upphandlande myndigheten får även i andra fall ställa särskilda arbetsrättsliga kontraktsvillkor. Detta innebär att det ställs höga krav på den upphandlande myndigheten eftersom det är myndigheten som ska bedöma om det föreligger risk för anställnings- och arbetsrättsliga förhållanden som avviker från en godtagbar nivå.

I betänkandet föreslås vidare att det, i de fall det är obligatoriskt för den upphandlande myndigheten att ställa särskilda arbetsrättsliga kontraktsvillkor, ska vara obligatoriskt att ställa villkor avseende lön, semester och arbetstid. Av utredningen framgår även att de särskilda kontraktsvillkoren ska bestämmas enligt den lägsta nivå som följer av lag. I de fall villkoren i ett centralt kollektivavtal är förmånligare för arbetstagarna än vad som följer av lag föreslår utredningen att kontraktsvillkoren ska motsvara den lägsta nivå som gäller enligt detta centrala kollektivavtal.

För villkor som omfattas av den så kallade hårda kärnan i utstationeringslagen föreslår utredningen att nivån ska bestämmas enligt den miniminivå som anges enligt den lagen, även när villkoren inte specifikt gäller leverantörer med utstationerad arbetskraft. Villkoren föreslås vara begränsade till den lägsta nivå som gäller enligt lag eller centrala kollektivavtal i enlighet med utstationeringslagen.

Vidare föreslår utredningen i de fall det inte är uppenbart obehövt ska myndigheten också ange vad som gäller om uppdraget utförs där svensk rätt inte är tillämplig. I dessa fall föreslås att myndigheten ska ange villkor i enlighet med Internationella arbetstagarorganisationens, ILO, åtta kärnkonventioner. Myndigheten får också ställa särskilda kontraktsvillkor om att arbetet ska utföras enligt den arbetsrättsliga reglering som gäller där arbetet utförs.

Slutligen föreslår betänkandet att det bör införas ett obligatorium för den upphandlade myndigheten att, i de fall det ansetts behövt att ställa särskilda arbetsrättsliga kontraktsvillkor, som ett särskilt kontraktsvillkora ange att leverantören ska säkerställa att samtliga underleverantörer som direkt medverkar till att uppfylla kontraktet följer de särskilda arbetsrättsliga kontraktsvillkor som följer av upphandlingskontraktet.

Eftersom utredningens förslag är en del av genomförandet av de nya direktiven om upphandling framgår det av betänkandet att det är av det skälet nödvändigt att reglerna träder i kraft när direktiven ska vara genomförda, dvs. den 18 april 2016.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts inom socialförvaltningens administrativa avdelning. Ärendet behandlas i förvaltningsgruppen den 16 september 2015.

Förvaltningens synpunkter och förslag

Förvaltningen tillstyrker delbetänkandets förslag till största del. Förvaltningen anser att myndigheter och bolag i offentliga upphandlingar ska ställa krav på att företagen uppfyller vissa villkor i kollektivavtalen och att dessa krav ska benämnas särskilda arbetsrättsliga kontraktsvillkor. Förvaltningen vill särskilt poängtera vikten av att med dessa förändringar inte utestänga och begränsa den fria rörligheten och att villkoren endast ska ställas där det är relevant till det föremål som ska upphandlas.

De särskilda arbetsrättsliga kontraktsvillkoren som den upphandlande myndigheten ställer på företagen måste vara tydliga, proportionerliga, icke-diskriminerande och likabehandlande för att säkerställa att kraven inte innebär att t.ex. nationella företag hamnar i en bättre sits än utländska.

Enligt gällande rätt strider det mot EU:s grundläggande principer att vid offentlig upphandling kräva att en leverantör ska vara bundet av eller teckna ett kollektivavtal. Enligt betänkandet föreslås införande av möjlighet att hänvisa till en lägsta nivå som gäller ett specifikt centralt kollektivavtal. Förvaltningen anser inte att en sådan specifik hänvisning är en lämplig väg att beskriva och uppnå de krav som den upphandlande myndigheten avser att ställa på företaget. Upphandlingslagstiftningen ställer krav på bl.a. öppenhet och förutsebarhet medan svenska kollektivavtal, som huvudsakligen reglerar vad som gäller på svensk arbetsmarknad, normalt sett inte är allmänt tillgängliga för andra än de avtalsslutande parterna själva och deras medlemmar. Det torde istället vara möjligt att uppnå samma syfte utan att hänvisa till ett namngivet kollektivavtal genom att bryta ut de villkor som den upphandlande myndigheten anser stå i proportion till föremålet för upphandlingen och är förenliga med de allmänna rättsprinciperna.

Ett lagkrav är även att de villkor som upphandlande myndigheter ställer i offentliga upphandlingar ska vara kontrollerbara och detta ställer större krav på uppföljning om krav på särskilda arbetsrättsliga kontraktsvillkor införs. Detta innebär större belastning för de upphandlande myndigheterna samt mer omfattande krav på den upphandlingsstödjande myndigheten.

Att tvinga upphandlande myndigheter att ställa särskilda arbetsrättsliga kontraktsvillkor kan även anses minska kommuners möjlighet att själva välja vad de vill reglera i

upphandlingskontraktet. Det kan därför anses innebära en inskränkning i kommunernas bestämmanderätt eftersom detta inte tidigare har varit en skyldighet utan enbart en möjlighet för kommunerna. Införandet ställer stora krav på upphandlande myndighet att själva säkerställa att tillräcklig information och kunskap finns inom myndigheten för varje bransch inom varje område som berörs av det som ska upphandlas för att kunna ställa relevanta arbets- och anställningsvillkor.

Förvaltningen ser det som en förutsättning för att förändringarna ska kunna genomföras att de upphandlande myndigheterna måste få stort stöd av Upphandlingsmyndigheten vid bedömningar och avvägningar samt framtagande av mallar för särskilda kontraktsvillkor som är anpassade till respektive bransch. Den upphandlingsstödande myndigheten måste ges extra resurser för att kunna stödja upphandlande myndigheter för att i sin tur stärka kunskapen om de förändrade krav på myndigheter som ändringarna kommer innebära.

Bilagor

1. Remissen Upphandling och villkor enligt kollektivavtal (SOU 2015:78)