

Handläggare:
Sara Feinberg, 08-508 29 097
Malin Lindvall, 08-508 29 749

Till
Finansroteln

Remiss av Upphandling och villkor enligt kollektivavtal (SOU 2015:78)

Svar på remiss från Finansroteln (Dnr 110-1395/2015).

Sammanfattning

Finansroteln har remitterat "*Remiss av Upphandling och villkor enligt kollektivavtal (SOU 2015:78)*" till bland annat Stockholms Stadshus AB, som i sin tur remitterat vidare till dotterbolagen Stockholmshem, Svenska Bostäder, Familjebostäder, SISAB, Stockholm Vatten, Stockholms Hamn, Stockholm Parkering, SGA Fastigheter, SBR och Micasa. Nedan följer en redovisning av bolagens remissvar i huvudsak. Remissvaren i sin helhet återfinns i bilagorna.

Finansdepartementets utredning har, på regeringens uppdrag, analyserat hur krav på villkor enligt kollektivavtal kan föras in i upphandlingslagarna. Utredningen föreslår bland annat att upphandlande myndigheter ska kräva att arbete som utförs i offentlig upphandling ska utföras med skäliga anställningsvillkor. Förslaget innebär att upphandlande myndigheter ska ange lön, semester och arbetstid som villkor i kontrakt i offentlig upphandling.

I betänkandet anges att syftet med att ställa särskilda arbetsrättsliga kontraktsvillkor är att säkerställa att den leverantör som vinner kontraktet ska erbjuda sina arbetstagare skäliga anställningsvillkor och att konkurrens inte ska ske med undermåliga anställningsvillkor. Så kallad social dumpning ska därmed kunna undvikas.

Utredningen har även föreslagit en skyldighet för de upphandlande myndigheterna att ålägga upphandlade leverantörer att se till att dennes underleverantörer följer de särskilda arbetsrättsliga kontraktsvillkor som följer av kontraktet. Utredningen konstaterar att ökande kvalitetskrav, som detta förslag kan anses vara, ofta leder till ökade kostnader.

Upphandling är för bolagen inom koncernen, och för kommunkoncernen i stort, ett viktigt verktyg för att utveckla staden. Parallellt ställer upphandling, genom lagen om offentligt upphandling och praxis inom offentlig verksamhet, betydande krav på

verksamheterna i syfte att regelverket ska följas.

I enlighet med Stockholms stads budget 2015 ska kvaliteten i verksamheterna stärkas och de anställdas rättigheter värnas. Stadens nya upphandlingspolicy ska även ta ett tydligt avstamp i perspektivet på offentlig upphandling, som ett medel att driva utvecklingen i hållbar riktning. All upphandling ska ske med inriktningen att ILO:s kärnkonventioner respekteras. Som princip ska de krav som staden ställer på sina egna verksamheter, exempelvis när det gäller antidiskrimineringskrav, också ställas på upphandlad verksamhet.

Koncernledningen anser att utredningen på ett bra sätt belyser viktiga aspekter av den svåra lagstiftningen kring offentliga upphandlingar. Stockholms stad har höga ambitioner inom upphandlingsområdet. För att ambitionerna ska kunna infrias också på ett övergripande plan i samhället och för att stadens verksamheter inte ska missgynnas, varken kvalitativt eller ekonomiskt, är det avgörande att det införs gemensamma riktlinjer och nivåer på minimikrav för samtliga upphandlande myndigheter. Det är därför värdefullt att det klargörs i kommande lagstiftning vilka krav som får ställas och under vilka förutsättningar.

Ärendet

Finansroteln har remitterat "*Remiss av Upphandling och villkor enligt kollektivavtal (SOU 2015:78)*" till bland annat Stockholms Stadshus AB, som i sin tur remitterat vidare till dotterbolagen Stockholmshem, Svenska Bostäder, Familjebostäder, SISAB, Stockholm Vatten, Stockholms Hamn, Stockholm Parkering, SGA Fastigheter, SBR och Micasa. Nedan följer en redovisning av bolagens remissvar i huvudsak. Remissvaren i sin helhet återfinns i bilagorna. Familjebostäder, Micasa, Svenska Bostäder, Stockholm Parkering, Stockholm Vatten och SBR har inget ytterligare att tillför remissen.

Finansdepartementets utredning har på regeringens uppdrag analyserat hur krav på villkor enligt kollektivavtal kan föras in i upphandlingslagarna. Utredaren har också fått i uppdrag att 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 föreslår bland annat att det ska vara obligatoriskt för upphandlande myndigheter att ställa krav på villkor avseende lön, semester och arbetstid i de fall där det är behövligt med hänsyn till den bransch som upphandlingen avser och övriga omständigheter som kan medföra risk för oskäligen arbetsvillkor. Utredningen föreslår att de upphandlande myndigheterna därutöver själva får bestämma om ytterligare villkor ska anges samt vilka villkor som då ska anges. I de fall där det inte är uppenbart obehövligt ska myndigheten också ange vad som gäller om uppdraget utförs där svensk rätt inte är tillämplig. I dessa fall föreslås att myndigheterna ska ange villkor i enlighet med ILO:s åtta kärnkonventioner. Utredningen föreslår vidare att det ska vara obligatoriskt för den upphandlande myndigheten att, i de fall det ansetts behövligt att

ställa arbetsrättsliga villkor, ställa krav på att leverantörerna i sin tur ska säkerställa att deras underleverantörer följer villkoren. Enligt utredningen ska det ankomma på den statliga Upphandlingsmyndigheten att göra bedömningen av när det ska vara obligatoriskt för de upphandlande myndigheterna att ställa arbetsrättsliga krav samt bestämma villkoren för lön, semester och arbetstid i dessa fall. Avser kraven andra villkor än lön, arbetstid eller semester får den upphandlande myndigheten göra erforderliga bedömningar. Utredningen konstaterar att ökande kvalitetskrav, som detta förslag kan anses vara, ofta leder till ökade kostnader.

Frågan om upphandlingarna kommer blir dyrare genom förslagen i betänkandet hänger enligt utredningen bland annat samman med om förhållandet att man inte ställer krav i dag, medför att leverantörer i dag inte tillerkänner sina arbetstagare sådana villkor.

Underremiss

Stockholmshems remissvar har i huvudsak följande lydelse:

Stockholmshem är ett kommunalt bolag som omfattas av reglerverket kring offentlig upphandling. Bolaget ställer idag de krav i upphandlingar som gällande lagstiftning ålägger oss att göra, däribland beaktas sociala och miljömässiga hänsyn om upphandlingens art motiverar det.

Dagens regelverk och den praxis som utvecklats kring upphandlingsförfaranden i offentlig sektor gör att det är svårt att förkasta mycket låga anbud. Sådana låga anbud kan baseras på otydlighet i anbudsunderlaget, missförstånd, taktiska överväganden från anbudsgivaren eller möjliggöras av att anbudsgivaren har väsentligt lägre kostnader för tillhandahållandet av de varor och tjänster som upphandlingen avser. Stockholmshem anser att en upphandling ska baseras på relevanta underlag och ske på ett konkurrensneutralt sätt. Vid anbudsutvärderingen vägs de olika kriterier vi ställt samman till en helhetsbedömning där bolaget slutligen kan utse vinnande anbud. Priset är en viktig del i anbudsutvärderingar, men även andra faktorer som har betydelse för leverantörens kapacitet och förmåga vägs in. Bolagets erfarenhet av upphandlingar där priset väger alltför tungt är att sådana upphandlingar kan resultera i så låga anbud att leverantören svårt kan upprätthålla en långsiktig lönsamhet. Nuvarande regelverk gör det svårt för bolaget att ifrågasätta sådana anbuds nivåer. Att göra en förlustaffär är inte olagligt och kan ur leverantörens perspektiv vara fullt affärsmässigt, alternativkostnaden kan ju vara ännu högre att inte få avtalet. Å andra sidan kan mycket låga anbud vara baserade på osunt låga lönevillkor till anställda eller andra konkurrenssnedvridande förutsättningar.

Stockholmshem anser att utredningen på ett bra sätt belyser viktiga aspekter av den svåra lagstiftningen kring offentliga upphandlingar. Låga anbud är en konkurrensmässig problematik som kan adresseras på olika sätt, att i upphandlingsskedet ställa krav på lägsta à-pris eller lägsta timpris är metoder som har prövats med viss framgång. Utredningens förslag går längre än så, krav på lägsta lönenivå kan komma att innebära högre kostnader för upphandlande part och möjliga konkurrensmässiga konsekvenser, främst för små företags möjlighet att vinna kontrakt i offentliga upphandlingar (*bilaga 1*).

SISAB:s remissvar har i huvudsak följande lydelse:

SISAB har tagit del av utredningens delbetänkande och välkomnar ett tydliggörande av i vilken utsträckning det är obligatoriskt respektive möjligt att i upphandlingar stipulera särskilda arbetsrättsliga kontraktsvillkor.

SISAB har dock för egen del inget ytterligare att anföra i ärendet i form av ett remissvar utan inväntar resultatet av det pågående lagstiftningsärendet.

Stockholms Hamns remissvar har i huvudsak följande lydelse:

Stockholms Hamn stödjer förslaget avseende ovanstående remiss.

Bolaget reserverar sig dock mot att Upphandlingsmyndigheten ska göra bedömningen av när det ska vara obligatoriskt för de upphandlande myndigheterna att ställa särskilda arbetsrättsliga kontraktsvillkor samt bestämma villkoren för lön, semester och arbetstid i dessa fall.

SGA Fastigheters remissvar har i huvudsak följande lydelse:

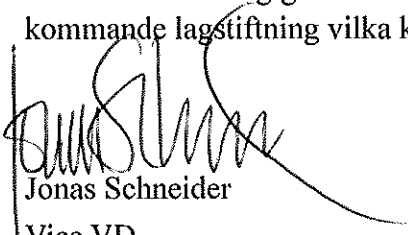
SGA Fastigheter håller med utredningen och understryker att det är av vikt att kraven på arbetsrättsliga kontraktsvillkor ställs just på lagstadgade minimikrav och inte på kollektivavtalets nivå. SGA Fastigheter anser att ytterligare utredningar borde göras gällande hur beställaren ska kunna ställa krav på underleverantörer samt hur kontroll och uppföljning av densamma ska utföras (*bilaga 2*).

Koncernledningens synpunkter

Upphandling är för bolagen inom koncernen, och för kommunkoncernen i stort, ett viktigt verktyg för att utveckla staden. Parallellt ställer upphandling, genom lagen om offentligt upphandling och praxis inom offentlig verksamhet, betydande krav på verksamheterna i syfte att regelverket ska följas. Olika verksamheter har skilda behov. För varje lagkrav som införs inom offentlig upphandling inskränks handlingsfriheten för verksamheterna att kunna arbeta och utveckla Stockholm på ett sådant sätt som passar den givna situationen för att nå de politiska målen. Därför är det viktigt att i alla sammanhang vid införandet av nya regler göra en noggrann avvägning och prioritering mellan nytta, kostnader och måluppfyllelse.

I enlighet med Stockholms stads budget 2015 ska kvaliteten i verksamheterna stärkas och de anställdas rättigheter värnas. Stadens nya upphandlingspolicy ska även ta tydligt avstamp i perspektivet på offentlig upphandling som ett medel att driva utvecklingen i hållbar riktning. All upphandling ska ske med inriktningen att ILO:s kärnkonventioner respekteras. De anställdas rättigheter ska värnas och utvecklas genom att staden alltid ska ställa sociala krav. För att undvika oseriösa aktörer ska staden arbeta enligt ”Vita jobb-modellen” och ställa krav på 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.

Koncernledningen anser att den statliga utredningen, på ett bra sätt, belyser viktiga aspekter av den svåra lagstiftningen kring offentliga upphandlingar. Stockholms stad har höga ambitioner inom upphandlingsområdet. För att ambitionerna ska kunna infrias också på ett övergripande plan i samhället och för att stadens verksamheter i det korta perspektivet inte ska missgynnas, varken kvalitativt eller ekonomiskt, är det avgörande att det införs gemensamma riktlinjer och nivåer på minimikrav för samtliga upphandlande myndigheter. Behov finns att stävja utvecklingen av osund konkurrens och ett sätt är att upphandlande myndigheter kan säkerställa anständiga arbetsvillkor i upphandlade kontrakt. Redan i dag finns möjligheter att ställa särskilda arbetsrättsliga kontraktsvillkor, men de utnyttjas sällan på grund av osäkerhet kring vilka krav som kan ställas och hur långtgående dessa kan vara. Det är därför värdefullt att det klagörs i kommande lagstiftning vilka krav som får ställas och under vilka förutsättningar.



Jonas Schneider
Vice VD

Bilagor

1. Remissvar Stockholmshem
2. Remissvar SGA Fastigheter

Underremiss av Betänkande – Upphandling och villkor enligt kollektivavtal (SOU 2015:78) D nr 110-1395/2015

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

Förslaget

Utredningen har på regeringens uppdrag analyserat hur krav på villkor enligt kollektivavtal kan föras in i upphandlingslagarna. Utredningen föreslår bland annat att upphandlande myndigheter ska kräva att arbete som utförs i offentlig upphandling ska utföras med skäliga anställningsvillkor. Förslaget innebär att upphandlande myndigheter ska ange lön, semester och arbetstid som villkor i kontrakt i offentlig upphandling.

I betänkandet anges att syftet med att ställa särskilda arbetsrättsliga kontraktsvillkor är att säkerställa att den leverantör som vinner kontraktet ska erbjuda sina arbetstagare skäliga anställningsvillkor och att konkurrens inte ska ske med undermåliga anställningsvillkor. Så kallad social dumpning ska därmed kunna undvikas.

Utredningen har även föreslagit en skyldighet för de upphandlande myndigheterna att ålägga upphandlade leverantörer att se till att dennes underleverantörer följer de särskilda arbetsrättsliga kontraktsvillkor som följer av kontraktet.

Utredningen konstaterar att ökande kvalitetskrav, som detta förslag kan anses vara, ofta leder till ökade kostnader.

Frågan om upphandlingarna kommer bli dyrare genom förslagen i detta betänkande hänger enligt utredningen bland annat samman med om förhållandet att man inte ställer krav i dag medför att leverantörer i dag inte tillerkänner sina arbetstagare sådana villkor.

Våra synpunkter

Stockholmshem är ett kommunalt som omfattas av reglerverket kring offentlig upphandling. Vi ställer idag de krav i upphandlingar som gällande lagstiftning ålägger oss att göra, däribland beaktas sociala och miljömässiga hänsyn om upphandlingens art motiverar det.

Dagens regelverk och den praxis som utvecklats kring upphandlingsförfaranden i offentlig sektor gör att det är svårt att förkasta mycket låga anbud. Sådana låga anbud kan baseras på otydlighet i anbudsunderlaget, missförstånd, taktiska överväganden från anbudsgivaren eller möjliggöras av att anbudsgivaren har väsentligt lägre kostnader för tillhandahållandet av de varor och tjänster som upphandlingen avser.

Vi anser att en upphandling ska baseras på relevanta underlag och ske på ett konkurrensneutralt sätt. Vid anbudsutvärderingen vägs de olika kriterier vi ställt samman till en helhetsbedömning där vi slutligen kan utse vinnande anbud. Priset är en viktig del i anbudsanvärderingar, men även andra faktorer som har betydelse för leverantörens kapacitet och förmåga vägs in. Vår erfarenhet av upphandlingar där priset väger alltför tungt är att sådana upphandlingar kan resultera i så låga anbud att leverantören svårt kan upprätthålla en långsiktig lönsamhet. Nuvarande regelverk gör det svårt för oss att ifrågasätta sådan anbuds nivåer. Att göra en förlustaffär är inte olagligt och kan ur leverantörens perspektiv vara fullt affärsmässigt, alternativkostnaden kan ju vara ännu högre att inte få avtalet. Å andra sidan kan mycket låga anbud vara baserade på osunt låga lönevillkor till anställda eller andra konkurrensnedvidande förutsättningar.

Stockholmshem anser att utredningen på ett bra sätt belyser viktiga aspekter av den svåra lagstiftningen kring offentliga upphandlingar. Låga anbud är en konkurrensmässig problematik som kan adresseras på olika sätt, att i upphandlingsskedet ställa krav på lägsta à-pris eller lägsta timpris är metoder som har prövats med viss framgång. Utredningens förslag går längre än så, krav på lägsta lönenivå kan komma att innebära högre kostnader för upphandlande part och möjliga konkurrensmässiga konsekvenser, främst för små företags möjlighet att vinna kontrakt i offentliga upphandlingar.

Med vänlig hälsning
AB STOCKHOLMSHEM

Mikael Källqvist
Tf. VD



Remiss av Upphandling och villkor enligt kollektivavtal

Bakgrund

Den offentliga sektorns upphandlingar omsätter varje år ca 600 miljarder kronor. Den offentliga upphandlingen kan därigenom bidra till att arbete som finansieras med offentliga medel (via upphandlingar) görs med skäliga arbetsvillkor, om särskilda krav på arbetsrättsliga kontraktsvillkor ställs vid upphandlingstillfället. Problematik finns med att förena upphandlingslagstiftningen, som ställer stora krav på öppenhet, och den svenska arbetsmarknadsmodellen där de svenska kollektivavtalen normalt sett endast är tillgängliga för de avtalsslutande parterna och deras medlemmar.

Ärendet

Finansroteln har remitterat koncernledningen att ankomma med yttranden till Remiss av Upphandling och villkor enligt kollektivavtal. Utredningen (betänkandet) föreslår obligatoriska krav på att ställa arbetsrättsliga kontraktsvillkor, där det är behövligt med hänsyn till branschen för upphandlingen och andra omständigheter som kan medföra risk för oskäliga arbetsvillkor. Dessa obligatoriska krav ska gälla lagstadgade minimikrav gällande lön, semester och arbetstid, också för den upphandlade leverantörens underleverantörer.

Ärendets beredning

Detta ärende har beretts inom SGA Fastigheter.

SGA Fastigheters synpunkter och förslag

SGA Fastigheter håller med utredningen och understryker att det är av vikt att kraven på arbetsrättsliga kontraktsvillkor ställs just på lagstadgade minimikrav och ej på kollektivavtalets nivå. SGA Fastigheter anser att ytterligare utredningar borde göras gällande hur beställaren ska kunna ställa krav på underleverantörer samt hur kontroll och uppföljning av densamma ska utföras.

Mats Grönlund

VD, SGA Fastigheter AB