

PM 2016:45 RI (Dnr 110-321/2016)

Utkast till lagrådsremiss Miljö- social och arbetsrättsliga hänsyn vid upphandling (Fi2016/00530/UR)

Remiss från Finansdepartementet

Remisstid 21 mars 2016

Borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

1. Som svar på remissen ”Utkast till lagrådsremiss Miljö- social och arbetsrättsliga hänsyn vid upphandling (Fi2016/00530/UR)” hänvisas till vad som sägs i promemorian.
2. Paragrafen justeras omedelbart.

Föredragande borgarrådet Karin Wanngård anför följande.

Ärendet

Finansdepartementet har remitterat ett utkast till lagrådsremiss om miljö-, social, och arbetsrättsliga hänsyn vid upphandling. Enligt regeringen utnyttas inte möjligheten att ställa arbetsrättsliga villkor i tillräcklig utsträckning. I syfte att säkerställa skäliga arbetsvillkor ska upphandlande myndigheter, om det är behövligt ställa särskilda arbetsrättsliga villkor för fullgörande av kontrakt i form av villkor om lön, semester, arbetstid, försäkringar och tjänstepension som arbetstagarna som ska utföra kontraktet minst ska tillförsäkras.

Det är den upphandlande myndigheten som utifrån en helhetsbedömning ska avgöra om det är behövligt men också, efter samråd med arbetsmarknadens parter, vilka nivåer som ska vara tillämpliga i det enskilda fallet. För de fall att flera centrala avtal är tillämpliga för det aktuella arbetet är det enligt regeringen särskilt betydelsefullt att samråda med arbetsmarknadens parter för att kunna avgöra vilket avtal som ska tillämpas. Alla villkor måste hämtats ur ett och samma kollektivavtal för samma kategori arbetstagare. Om den upphandlande myndigheten trots kontakt med arbetsmarknadens parter inte kan fastställa tillämpliga nivåer på villkoren är den upphandlande myndigheten inte skyldig att ställa de villkor den annars är skyldig att ställa. Undantaget tar bland annat sikte på så kallade sak- eller nollavtal där nivåer för framförallt lön inte framgår.

Enligt förslaget ska upphandlande myndigheter, om det är behövligt och om svensk rätt inte är tillämplig, ställa arbetsrättsliga villkor för fullgörande av kontrakt i form av villkor i enlighet med ILO:s (International labour organization) kärnkonventioner.

I de fall det är obligatoriskt att ställa arbetsrättsliga villkor för fullgörande av kontrakt ska leverantören säkerställa att dennes underleverantörer som direkt

medverkar till att fullgöra kontraktet uppfyller samma villkor. Motsvarande regel gäller om arbetet utförs under sådana förhållanden att svensk rätt inte är tillämplig.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret.

Stadsledningskontoret delar regeringens bedömning att det är av vikt att säkerställa skäligen arbetsvillkor, lokalt och globalt, och att seriösa leverantörer inte ska utsättas för osund konkurrens från leverantörer som tillämpar undermåliga villkor för sina anställda. Detta kräver dock klara och tydliga strukturer på plats som ger upphandlande myndigheter de praktiska förutsättningarna att ställa sådana krav och som gör det möjligt för leverantörerna att efterleva kraven.

Mina synpunkter

Offentlig sektor i Sverige upphandlar varor och tjänster för drygt 500 miljarder varje år. Motsvarande siffra i Stockholms stad är mellan 15 och 20 miljarder. Som en av landets största upphandlare har vi ett ansvar att se till att all verksamhet har hög kvalitet och erbjuder goda arbetsvillkor. Stadens upphandlade verksamhet ska bidra till Vision 2040 – Ett Stockholm för alla. I visionen fastställs att Stockholm ska vara en social, ekologisk, ekonomisk och demokratisk hållbar stad. I februari 2016 antog därför fullmäktige ett nytt program för upphandling och inköp med ett tydligt fokus på just sociala och miljömässiga krav. I programmet slås bland annat fast att kollektivavtalsliknande villkor ska ställas vid upphandling. Vidare kommer staden under året att initiera ett pilotprojekt med den så kallade ”Vita jobb-modellen”. Grunden för modellen är att skäligen löner och bra arbetsvillkor ska gälla vid upphandling. För mig är det självklart att kollektivavtal och kollektivavtalsliknande villkor gynnar både arbetsgivare och arbetstagare och skapar ett mer seriöst, kvalitetsfokuserat och effektivt upphandlingsförfarande.

Många av de satsningar som staden nu gör på upphandlingsområdet ligger helt i linje med regeringens förslag och de föreslagna reglerna skulle förenkla implementeringen avsevärt. Jag ser därför mycket positivt på regeringens initiativ att upphandlande myndigheter och enheter ska ställa krav på miljö-, social- och arbetsrättsliga hänsyn vid upphandling. Det är vidare bra att lagrådsremissen betonar vikten av att parterna på arbetsmarknaden involveras i framtagandet av villkoren. Den svenska modellen är unik och har under lång tid skapat ordning och reda på arbetsmarknaden och möjliggjort långsiktighet.

Slutligen delar jag stadsledningskontorets ståndpunkt att det är viktigt att de upphandlande myndigheterna ges rätt verktyg för att kunna ställa och följa upp kraven i praktiken. Regelverket bör tydliggöras i denna del. Jag delar stadsledningskontorets uppfattning att det skulle innebära praktiska utmaningar om var och en av de upphandlande myndigheterna i varje enskilt fall ska fastställa nivåerna och bedöma om det är behövligt att ställa de aktuella villkoren, i det avseendet kommer resurser att behöva tillföras.

Jag föreslår att borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

1. Som svar på remissen ”Utkast till lagrådsremiss Miljö- social och arbetsrättsliga hänsyn vid upphandling (Fi2016/00530/UR)” hänvisas till vad som sägs i promemorian.
2. Paragrafen justeras omedelbart.

Stockholm den 9 mars 2016

KARIN WANNGÅRD

Bilaga

Remissen

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Särskilt uttalande gjordes av borgarrådet Anna König Jerlmyr (M) enligt följande.

Självklart ska offentliga aktörer i upphandling och inköp kunna ställa höga krav på verksamheter, tjänster och varor. Seriösa aktörer, rättssäkra arbetsförhållanden och konkurrens på lika villkor ska prägla alla stadens upphandlingar. Vi har därför tidigare ställt oss positiva till att Stockholms stad upphandlingspolicy medger att staden ställer sociala krav. Sådana kan dock se ut på många olika sätt och ska anpassas efter upphandlingsområdets art. Krav på socialt ansvar och miljöhänsyn ska vidare utformas så att mindre leverantörers möjlighet att delta i upphandlingen inte försvåras.

Vi konstaterar att det föreliggande förslaget till lagrådsremiss dessvärre är bristfälligt. Förslaget beaktar inte tillräckligt att det inom som miljö-, arbetsmarknads- och jämställdhetsområdet redan existerar omfattande lagstiftning och regelverk med tillhörande tillsyn. Det är likaså påtagligt hur brukar-, konsument- och företagarperspektivet saknas.

Offentliga upphandlingar ska enligt vår uppfattning utgå ifrån medborgarperspektivet. De varor och tjänster som det offentliga upphandlar och tillhandahåller åt medborgarna ska hålla hög kvalitet och präglas av ansvarsfullt handskande med skattemedlen. Den offentliga sektorn överlag behöver utveckla sin beställarkompetens och stärka sin uppföljning av ingångna upphandlingsavtal för att säkerställa att medborgarna får bästa möjliga kvalitet för sina skattepengar i de tjänster som upphandlas.

Det är redan idag en utmaning att upphandla verksamheter och insatser utan att riskera att snedvrیدا konkurrensen. Många företag uppger att det finns svårigheter att delta i offentliga upphandlingar och att de därför avstår. Vi ser också att flera mindre företag med få anställda inte har kollektivavtal, även om de erbjuder arbetsvillkor som är lika bra som – eller bättre än – kollektivavtal.

Föreliggande förslag är ett av flera på upphandlingsområdet där de rödgröna låter i och för sig vällovliga ambitioner gå före det faktum att det finns en stor risk att ännu färre småföretag har möjlighet eller vill medverka vid en upphandling. Det är inte en god grund för jobbtillväxten då de flesta nya jobb växer fram i små företag. Dessutom riskerar det att hämma konkurrensen om endast ett fåtal större aktörer mäktar med att lämna anbud på offentliga upphandlingar. Det är sammantaget en utveckling som inte gynnar vare sig medborgarna, de upphandlande myndigheterna eller företagen.

Kommunstyrelsen

Särskilt uttalande gjordes av Anna König Jerlmyr, Cecilia Brinck, Dennis Wedin, Johanna Sjö och Markus Nordström (alla M) och Björn Ljung (L) med hänvisning till Moderaternas särskilda uttalande i borgarrådsberedningen.

Ersättaryttrande gjordes av Karin Ernlund (C) och Erik Slottner (KD) med hänvisning till Moderaternas särskilda uttalande i borgarrådsberedningen.

Remissammanställning

Ärendet

Finansdepartementet har remitterat ett utkast till lagrådsremiss om miljö-, social, och arbetsrättsliga hänsyn vid upphandling. I korthet presenterar regeringen följande förslag.

Upphandlande myndigheter och enheter bör beakta arbetsrättsliga hänsyn vid upphandling, om upphandlingens art motiverar detta.

En upphandlande myndighet eller enhet får utesluta en leverantör från att delta i en upphandling om den på något lämpligt sätt kan visa att tillämpliga miljö-, social- och arbetsrättsliga skyldigheter har åsidosatts.

Om en leverantörs anbud inte stämmer överens med tillämpliga miljö-, social- och arbetsrättsliga skyldigheter, får den upphandlande myndigheten eller enheten besluta att leverantören inte ska tilldelas kontraktet. Detta ska gälla enligt de nya lagarna om offentlig upphandling och om upphandling inom försörjningssektorerna.

En förklaring till att ett anbud förefaller vara onormalt lågt ska kunna gälla hur leverantören avser att fullgöra kontraktet med avseende på tillämpliga miljö-, social- och arbetsrättsliga skyldigheter. En upphandlande myndighet eller enhet ska förkasta ett anbud om den finner att priset är onormalt lågt och detta beror på att anbudet inte stämmer överens med tillämpliga miljö-, social- och arbetsrättsliga skyldigheter. Bestämmelserna ska gälla enligt de nya lagarna om offentlig upphandling och om upphandling inom försörjningssektorerna.

Upphandlande myndigheter och enheter ska i upphandlingar ställa särskilda villkor för fullgörande av kontrakt eller koncessioner i form av särskilda arbetsrättsliga villkor, om det är behövligt. I övrigt får upphandlande myndigheter och enheter ställa särskilda arbetsrättsliga villkor för fullgörande av kontrakt eller koncessioner. Villkoren ska vara kopplade till kontraktets föremål.

Särskilda arbetsrättsliga villkor som under vissa förutsättningar ska vara obligatoriska för en upphandlande myndighet eller enhet att ställa är lön, semester, arbetstid, försäkringar och tjänstepension.

Bedömningen av om det är behövligt eller inte att ställa obligatoriska villkor om lön, semester, arbetstid, försäkringar och tjänstepension ska göras mot bakgrund av risken för oskäliga arbetsvillkor den aktuella upphandlingen. Myndigheterna och enheterna ska göra en helhetsbedömning av omständigheterna i upphandlingen och då bl.a. ta hänsyn till vilken bransch upphandlingen rör. Bedömningen ska även göras mot bakgrund av sannolikheten för att kontraktet eller koncessionen kommer att utföras så att svensk rätt inte är tillämplig och av risken för att arbetet utförs enligt villkor som inte är förenliga med ILO:s kärnkonventioner. Innan obligatoriska villkor anges, ska de centrala arbetstagar- och arbetsgivarorganisationer som slutit kollektivavtalet i fråga ha tillfälle att lämna uppgifter om villkoren. Går nivån på ett villkor inte att ange, behöver myndigheten eller enheten inte ställa villkoret.

Den upphandlande myndigheten eller enheten ska, när det är behövligt, som ett särskilt villkor för hur ett kontrakt ska fullgöras ange att leverantören ska säkerställa att dennes underleverantörer i alla led av leverantörskedjan, som direkt medverkat till att fullgöra kontraktet eller koncessionen, följer de särskilda arbetsrättsliga kontraktsvillkor som följer av upphandlingskontraktet. De villkoren ska vara desamma som de som är obligatoriska för huvudleverantören, Om arbetet utförs där

svensk rätt inte är tillämpliga ska villkor enligt ILO:s kärnkonventioner anges. Myndigheten eller enheten får i övrigt ställa sådana villkor om underleverantörer. Som alternativ till att en leverantör uppfyller villkoren genom att följa dem, ska en leverantör även anses uppfylla villkoren om kontraktet eller koncessionen fullgörs enligt motsvarande villkor i ett centralt kollektivavtal som tillämpas i hela Sverige eller i ett lokalt kollektivavtal som är slutet med stöd av ett sådant centralt avtal. En leverantör ska också anses uppfylla villkoren, om denne är en arbetsgivare som kan åberopa en utstationeringssituation och kontraktet eller koncessionen fullgörs enligt motsvarande villkor om arbets- och anställningsvillkor enligt lagen om utstationering av arbetstagare. Om det saknas förutsättningar för en leverantör att uppfylla ett villkor i ett centralt kollektivavtal som tillämpas i hela Sverige, ska villkoret ändå anses uppfyllt om leverantören tillämpar motsvarande villkor för sina anställda.

Förslagen om miljö-, social- och arbetsrättsliga skyldigheter ska även gälla det icke direktivstyrda området.

Förslagen ska träda i kraft samtidigt som de föreslagna nya lagarna om offentlig upphandling, upphandling inom försörjningssektorerna och upphandling av koncessioner.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 29 februari 2016 har i huvudsak följande lydelse.

Stadsledningskontoret lämnar synpunkter på utredningens olika förslag.

Enligt staden är det positivt att regeringen tydliggör att det är möjligt att ställa särskilda arbetsrättsliga villkor för fullgörande av ett kontrakt. Staden anser även att det är bra att regeringen slår fast att centrala kollektivavtal är likvärdiga och att en leverantör anses uppfylla de aktuella villkoren antingen genom att tillämpa dem explicit eller att denne är ansluten till ett annat centralt kollektivavtal som omfattar samma arbete. Staden tycker också att det är viktigt att regeringen slår fast att permitteringslön inte är att anse som lägsta lön eftersom arbetaren i en sådan situation de facto inte utför något konkret arbete.

När det gäller tjänstepension och försäkringar instämmer stadsledningskontoret i regeringens bedömning att dessa två faktorer är viktiga utifrån ett arbetstagarperspektiv. Staden ser emellertid väsentliga svårigheter i att ställa sådana villkor i praktiken. Enligt stadsledningskontoret saknar regeringens förslag tillräcklig analys i denna del.

Staden befävar vidare att den föreslagna ordningen i att var och en av de upphandlande myndigheterna i varje enskilt fall dels ska bedöma om det är behövligt att ställa ut de aktuella villkoren dels, förutsatt att de centrala avtalen tillhandahålls av parterna, ska fastställa nivåerna i varje enskilt fall kommer att innebära stora praktiska utmaningar som svårigen kan överblickas.

Staden har tidigare fört fram de praktiska utmaningar som staden har stött på i samband med tillämpningen av den s.k. Vita jobb-modellen. Dels att de centrala kollektivavtalen inte finns tillgängliga och dels de praktiska svårigheterna i att tolka och fastställa villkoren. Enligt stadens erfarenheter är det förhållandet att vissa av de centrala avtalen innehåller konkreta angivna lönenivåer ”i kronor och ören” inte en garant för att uttolkningen är enkel, detta särskilt mot bakgrund av att parterna inte sällan står långt ifrån varandra.

Upphandlingsmyndigheten bör enligt stadsledningskontoret få ett tydligt uppdrag att ta fram kriterier avseende särskilda arbetsvillkor i likhet med det arbete som tidigare utförs inom miljöområdet. Genom en bred samrådsprocess, där arbetsmarknadens parter deltar tillsammans med andra intressenter, skapas legitimitet för villkoren och en gemensam tolkning av nivåerna i de särskilda kontraktsvillkoren möjliggörs. En sådan ordning underlättar och effektiviserar upphandlingsarbetet och skapar förutsättningar för att särskilda arbetsrättsliga villkor kommer att användas i större utsträckning än idag.

När det gäller särskilda arbetsrättsliga villkor i enlighet med ILO:s kärnkonventioner där svensk rätt inte är tillämplig delar stadsledningskontoret regeringens bedömning att det är av vikt att offentliga medel inte bidrar till att arbetstagare som utför arbete i andra länder än Sverige gör detta under undermåliga arbetsförhållanden. Stadsledningskontoret anser emellertid att kraven inte bör vara obligatoriska utan att det bör vara upp till den upphandlande myndigheten att bedöma utrymmet självständigt och utifrån upphandlingsföremålets art.