

PM 2014:73 RI (Dnr 125-393/2013)

Skärpta krav i upphandling för bättre arbetsvillkor

Skrivelse av Ann- Margarethe Livh (V)

Borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.
Skrivelse av Ann- Margarethe Livh (V) om ”Skärpta krav i upphandling för bättre arbetsvillkor” anses besvarad med hänvisning till vad som sägs i promemorian.

Föredragande borgarrådet Sten Nordin anför följande.

Ärendet

Ann-Margarethe Livh (V) föreslår i en skrivelse den 6 mars 2013 om Skärpta krav i upphandling för bättre arbetsvillkor att kommunstyrelsen ska besluta att företag utan kollektivavtal förbinder sig att tillämpa medbestämmandelagen (MBL), förtroendemannalagen och lag om styrelserepresentation, som om kollektivavtal föreligger. Vidare föreslås även att Vita jobb-modellen återupptas i Stockholms stad.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret.

Stadsledningskontoret anser att krav på sociala hänsyn bl.a. kan utformas som särskilda kontraktsvillkor och att det är möjligt att föreskriva särskilda arbetsvillkor som ska gälla när kontraktet fullgörs.

Mina synpunkter

Stockholm är en stor och viktig aktör. Inte minst som arbetsgivare och som upphandlare av ett stort antal tjänster till den offentliga sektorn. I detta perspektiv gör stadens handlingar skillnad. Att säkerställa att leverantörer till offentlig sektor följer lagstiftning är angeläget för att förhindra ekonomisk brottslighet, osunda arbetsförhållanden och att konkurrens snedvrids.

Ett ökat ansvarstagande är också anledningen till att Alliansen i Stockholm lade fram förslag till, och sedermera antog, en reviderad upphandlingspolicy där möjligheten att ställa krav på samhällsansvar av upphandlade företag ingår. I den nyligen reviderade upphandlingspolicyn framgår att staden förutsätter att leverantören, såväl lokalt som globalt, anammar ett ansvarsfullt företagande i en global värld med värnande av mänskliga rättigheter, antikorruption och frihet på nätet. I de fall leverantörer bryter mot något av detta ska staden undersöka möjliga åtgärder för att markera en tydlig nolltolerans.

Jag föreslår att borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

Skrivelse av Ann- Margarethe Livh (V) om ”Skärpta krav i upphandling för bättre arbetsvillkor” anses besvarad med hänvisning till vad som sägs i promemorian.

Stockholm den 30 april 2014

STEN NORDIN

Bilaga

Skrivelse av Ann- Margarethe Livh (V)

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Reservation anfördes av borgarrådet Roger Mogert (S) enligt följande.

1. Jag föreslår borgarrådsberedningen föreslår kommunstyrelsen besluta Att staden ska kräva kollektivavtal och införa en Vita jobb-modell i stadens upphandlingspolicy
2. Att därutöver anföras följande

I skrivelsen lyfts ett mycket angeläget problem upp. Sverige är ett av de länder inom EU som är sämst när det gäller att skydda arbetstagarnas sociala villkor vid offentlig upphandling. Vid flera tillfällen under den senaste tiden har det uppdragats att personal hos entreprenörer eller underentreprenörer till staden varit illa, antingen genom utebliven lön eller usla villkor. Vi har tidigare föreslagit att den upphandlingsmodell som kallas ”Vita jobb” ska inkluderas i upphandlingspolicy och att vi där ställer krav på kollektivavtal i all upphandlad verksamhet. Tyvärr röstade den moderatledda alliansen ner vårt förslag.

”Vita jobb” kräver som särskilt villkor i upphandlingsavtalet en viss standard på de sociala villkor som det upphandlande företaget ska tillämpa för de anställda och detta gäller även underleverantörer. EU fattade i januari beslut om nya upphandlingsdirektiv vilka öppnar upp för utökade krav på samhällsansvar och skapar möjlighet att införa en ”Vita jobb-modell” i Stockholms stads upphandlingar. Detta skulle ge anställda i upphandlad verksamhet bra villkor och därtill medföra att otillbörlig underbudskonkurrens från oseriösa företag inte undergräver seriösa företags möjligheter att verka i stadens verksamheter.

Särskilt uttalande gjordes av borgarrådet Daniel Helldén (MP) enligt följande.

Enligt Miljöstyrningsrådet kan varje skattekrona som används i den offentliga upphandlingen med relevant ställda miljökrav och sociala krav bidra till en väl förräntad samhällsnytta. Sociala krav kan exempelvis innebära att staden ska använda sig av upphandling för att skapa en inkluderande och jämställd arbetsmarknad, fri från alla typer av diskriminering. Sociala krav kan tillsammans med till exempel kontraktspaketering också bidra till att öka möjligheten för mindre aktörer och utförare inom den idébarn sektorn att vinna kontrakt.

Att dela upp en upphandling i flera kontrakt har varit framgångsrikt i bland annat Norrbottens landsting som 2011 delade upp sin livsmedelsupphandling i 27 varukorgar och antog en leverantör per varukorg. Det gjorde det möjligt för mindre leverantörer att delta, och vinna, upphandlingen. Samtidigt har detta, enligt uppgift, lett till en kostnadsminskning för landstinget med motsvarande 20 procent.

Vi anser att kollektivavtalsliknande villkor bör ställas i Stockholms stads upphandling. Det är en viktig och nödvändig förändring för att vi ska få god kvalitet i det vi upphandlar och säkerställa goda arbetsvillkor. Krav på samhällsansvar ska alltså innehålla krav på att arbetstagaren ska arbeta under kollektivavtalsliknade villkor, men även krav på att inte diskriminera vid anställning och krav på föreningsfrihet, båda i enlighet med exempelvis Global Compact, samt att leverantören ska iaktta respekt för barns rättigheter i enlighet med Barnkonventionen.

Det bör övervägas om sociala krav och vissa miljökrav ska skrivas in under särskilda kontraktsvillkor för att möjliggöra avtalsmässiga sanktioner. En leverantör som inte accepterar de särskilda kontraktsvillkoren kan inte godkännas i en upphandling.

Ett annat sätt att hantera krav på samhällsansvar är att använda sig av konventioner för att ställa krav på hur leverantörerna ska respektera grundläggande sociala krav i sin verksamhet. Exempel är ILO:s åtta kärnkonventioner nr 29, 87, 98, 100, 105, 111, 138 och 182 samt FN:s barnkonvention artikel 32. Arbetsmiljölagstiftning, arbetarskydd, socialförsäkringsskydd och arbetsrätt, inklusive lagstiftning om minimilön, som gäller i tillverkningslandet är också viktigt att beakta.

Generellt finns ett stort behov inom offentlig sektor av uppföljning av uppställda krav, så även inom Stockholms stad. Egenkontroll kräver att underlaget är tydligt för den som ska genomföra uppföljningen. Staden måste tydligt specificera vad som är god kvalitet så att rätt saker följs upp. Det behövs även fortlöpande kontroll från stadens sida, egenkontrollen måste kontrolleras. Det måste finnas nog med resurser för att den upphandlande verksamheten ska kunna följa upp och genomföra revision av egenkontrollen.

Den antidiskrimineringsklausul som staden använder sig av behöver skärpas så att det ställs mer långtgående krav på underleverantörer och vite ska kunna finnas som sanktionsmöjlighet. Avtal kan inte heller hävas med leverantören förrän efter lagkraftvunnen dom. Det är otillräckligt. Skattebetalarnas pengar ska inte gå till verksamheter som diskriminerar.

Kommunstyrelsen

Reservation anfördes av Roger Mogert, Olle Burell och Maria Östberg Svanelind (alla S) med hänvisning till reservationen av (S) i borgarrådsberedningen.

Reservation anfördes av Ann-Margarethe Livh (V) enligt följande.

1. Jag föreslår kommunstyrelsen besluta Kommunstyrelsen beslutar att i huvudsak bifalla skrivelsen
2. Dessutom vill jag framföra följande

Det särskilda villkor som vänsterpartiet föreslår i skrivelsen bör mycket väl kunna ställas som ett särskilt kontraktsvillkor i specifika upphandlingar, även om det inte av juridiska skäl kan ställas som ett generellt villkor. Varje nämnd och bolagsstyrelse bör därför rekommenderas att pröva möjligheten att ställa ett sådant kontraktsvillkor i sina upphandlingar. Detta gäller så länge staden inte kräver kollektivavtal i alla upphandlingar.

Om det särskilda kontraktsvillkoret införs behandlas företag med och utan kollektivavtal på ett mer jämbördigt sätt. Det gynnar konkurrens på lika villkor. Stadsledningskontorets resonemang om att villkoret skulle vara oskäligt betungande för företag utan kollektivavtal haltar betänklighet. Varför skulle det vara mer betungande för dem än för företag som redan har kollektivavtal? Invändningen om vilka fackliga organisationer som företagen skulle förhandla med är också svag. Avtalet kan ange att förhandlingar ska föras med fackförbund i branschen.

Svaret på skrivelsen visar tydligt att idag står upphandlingsjuridiken och arbetsgiversidan högt över arbetstagarperspektivet när det gäller att främja bättre arbetsvillkor i upphandlingar.

Förslaget om ett särskilt kontraktsvillkor syftar till att stärka de anställdas möjligheter till inflytande i verksamheten, vilket seriösa företag förstår och kan ha stor nytta av.

Så länge staden fortsätter att upphandla utförare utan kollektivavtal eller utan det villkor som vi föreslår, accepteras att de starkare bestämmelserna i medbestämmandelagen, förtroendemannalagen och lagen om styrelserepresentation förnekas anställda i dessa företag. Personal som i kommunal tjänst har starkt inflytande får försämringar när verksamheten går över till entreprenad eller avknoppas. Det blir svårare att förhandla lokalt vid nedskärningar och omorganisation. Det blir svårare att ha en fackklubb och utse skyddsombud. Dessutom försvinner rätten till styrelserepresentation för privatanställda när kollektivavtal inte finns.

Kontentan av svaret på skrivelsen är att det idag bara är kommunal drift som genom att alltid ha kollektivavtal garanterar de anställda en maximalt stark ställning på arbetsplatsen. Det hastar därför att Sverige och Stockholms stad lyfter fram kollektivavtal som krav vid offentlig upphandling, nu då EU-regelverket äntligen fått en bättre inriktning som stärker arbetstagarna. Den svenska implementeringen av EU-beslutet måste slå fast kollektivavtalets betydelse.

Särskilt uttalande gjordes av Åsa Lindhagen och Stefan Nilsson (MP) med hänvisning till det särskilda uttalandet av (MP) i borgarrådsberedningen.

Remissammanställning

Ärendet

Ann-Margarethe Livh (V) föreslår i en skrivelse den 13 mars 2013 om Skärpta krav i upphandling för bättre arbetsvillkor att kommunstyrelsen ska besluta att företag utan kollektivavtal förbinder sig att tillämpa medbestämmandelagen (MBL), förtroendemannalagen och lag om styrelserepresentation, som om kollektivavtal föreligger. Vidare föreslås även att Vita jobb-modellen återupptas i Stockholms stad.

I skrivelsen framgår att Vita jobb-modellen som togs fram år 2004 är ett verktyg för att motverka svartarbete och social dumpning vid offentlig upphandling. Enligt Ann-Margarethe Livh (V) är kollektivavtal en grundbult på svensk arbetsmarknad och eftersom krav inte kan ställas på att leverantörer har kollektivavtal så är Vita jobb-modellen en metod för att ställa kollektivavtalsliknande villkor. I skrivelsen framgår även att flera lagar urholkas om kollektivavtal inte finns, bland annat medbestämmandelagen, förtroendemannalagen och lag om styrelserepresentation. Staden bör därför ställa krav genom upphandling på att våra leverantörer ska tillämpa dessa lagar.

Beredning

Ärendet har beretts av stadsledningskontoret.

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 25 april 2013 har i huvudsak följande lydelse.

Att säkerställa att leverantörer till offentlig sektor efterföljer lagstiftningen är enligt stadsledningskontoret angeläget för att förhindra ekonomisk brottslighet, osunda arbetsförhållande och att konkurrens snedvrids. Om osund konkurrens tillåts förekomma så löper offentlig sektor risk att på sikt urholka marknaden för seriösa aktörer.

Lagstiftningen på upphandlingsområdet medger att det ställs olika former av sociala krav i en upphandling så länge dessa är förenliga med de grundläggande upphandlingsrättsliga principerna om likabehandling, icke-diskriminering, transparens, proportionalitet och ömsesidigt erkännande.

Någon entydig definition på vad som ska innefattas i sociala krav finns inte i EU-rätten. I kommissionens meddelande ”Socialt ansvarsfull upphandling – en handledning till sociala hänsyn i offentlig upphandling” definieras socialt ansvarstagande i offentlig upphandling som upphandlingsaktiviteter som tar hänsyn till en eller flera av följande sociala aspekter: sysselsättningsmöjligheter, anständigt arbete, överensstämmelse med sociala rättigheter och arbetstagares rättigheter, social integration (inbegripet personer med funktionsnedsättning), lika möjligheter, utformning som ger tillgänglighet åt alla, beaktande av hållbarhetskriterier, frågor om etisk handel och ett bredare iakttagande av företagens sociala ansvar (CSR).

Lagen om offentlig upphandling, LOU, innehåller en så kallad bör-regel avseende miljöhänsyn och sociala hänsyn. I denna bestämmelse anges att upphandlande myndigheter bör beakta miljöhänsyn och sociala hänsyn om upphandlingens art motiverar detta. Bör-regeln syftar till att skapa ett incitament för upphandlande myndigheter att integrera miljöhänsyn och sociala hänsyn i sina upphandlingar. Frågan om när sådana hänsyn är motiverade ska inte bara bedömas utifrån miljömässiga eller sociala faktorer, utan också om när det är rimligt med tanke på vilka resurser och kostnader som behövs för att kontrollera

och följa upp kraven i upphandlingen.

Enligt lag (1999:678) om utstationering av arbetstagare ska alltid svenska lagar gälla vad avser arbetsmiljö, semester och arbetstid med mera för alla arbetstagare som är utstationerade till Sverige.

Vid upphandling kan krav på sociala hänsyn bl.a. utformas som särskilda kontraktsvillkor.¹ Utifrån gällande rättsläge är det enligt stadsledningskontoret inte möjligt att ställa generella krav på kollektivavtalsbundenhet vid offentlig upphandling. Däremot är det möjligt att såsom särskilt kontraktsvillkor föreskriva särskilda arbets- och anställningsvillkor som ska gälla när kontraktet fullgörs.

Särskilda kontraktsvillkor ska begränsas till kontraktets utförande och inte gälla leverantörens verksamhet i allmänhet. Om ett kontrakt avser en vara är dock möjligheterna att ställa denna typ av krav mer begränsade. En upphandlande myndighet kan dock använda särskilda kontraktsvillkor vid varuupphandling där varan ännu inte tillverkats, det vill säga om den tillverkas på uppdrag eller efter beställning av den upphandlande myndigheten.

De krav som föreslås i denna skrivelse om att leverantörer som inte är kollektivavtalsanslutna ska tillämpa MBL, förtroendemannalagen och lag om styrelserepresentation som om kollektivavtal föreligger är, ur ett upphandlingsjuridiskt perspektiv, tveksamma. Det är enligt stadsledningskontoret sannolikt att dessa krav vid en rättslig prövning inte skulle anses avse ett kontrakts utförande, utan ett företags verksamhet i allmänhet, vilket innebär att det inte är möjligt att använda kraven på det sätt som föreslås i skrivelsen.

Eftersom förutsättningarna för att ta sociala hänsyn i form av ett särskilt kontraktsvillkor skiljer sig åt beroende på om kontraktet avser varor eller tjänster så är det inte möjligt att generellt ställa denna typ av krav.

Den närmare utformningen av kollektivavtalsliknande villkor som särskilt kontraktsvillkor måste göras för varje enskild upphandling. Det är således upp till varje nämnd och bolag att själva i förekommande fall formulera sådana krav när dessa genomför upphandling.

Kollektivavtal bygger på att två parter frivilligt har ingått ett avtal. Ett incitament för fackförbunden att ingå avtal är bland annat att de får en starkare ställning genom särskilda bestämmelser i exempelvis MBL, förtroendemannalagen och lag om styrelserepresentation. Ett incitament för arbetsgivaren är de kollektivavtalsdispositiva regler som finns i exempelvis 22 § LAS.

För en arbetsgivare som inte är kollektivavtalsbunden, av någon anledning, skulle de förslag på krav som framförs i denna skrivelse innebära att de ändå ska behandla sina fackliga motparter som om de hade kollektivavtal. Detta påverkar de styrkerelationer som är avsedda att finnas mellan parterna. Kraven kan vidare anses oskäligt betungande för arbetsgivaren eftersom det de facto inte finns ett kollektivavtal.

Fråga uppkommer vidare vilka fackliga organisationer som leverantören då bland annat ska förhandla med. Eftersom inget kollektivavtal finns torde detta krav enligt stadsledningskontoret innebära att leverantören skulle behöva förhandla med samtliga fackliga organisationer.

Ur ett rent arbetsrättsligt perspektiv är det enligt stadsledningskontoret ytterst tveksamt om nämnda lagar kan utvidgas till att omfatta även icke kollektivavtalsslutande organisationer.

Stadsledningskontoret föreslår att skrivelse om ”Skärpta krav i upphandling för bättre arbetsvillkor” av Ann-Margarethe Livh (V) anses besvarad med hänvisning till vad som sägs i stadsledningskontorets tjänsteutlåtande.

¹ En upphandlande myndighet får enligt 6 kap 13 § ställa särskilda sociala, miljömässiga och andra villkor för hur ett kontrakt ska fullgöras.

