

GÅR DET ATT TA SOCIAL HÄNSYN VID OFFENTLIG UPPHANDLING?

Europeisk utblick och svenska föregångskommuner

OLAV FUMAROLA UNSGAARD

Inledning

I Sverige spenderas varje år 5-600 miljarder av våra skattepengar i offentliga upphandlingar. Det innebär ungefär 15-20 procent av Sveriges BNP. Samtidigt hårdnar arbetsmarknaden: sämre arbetsmiljö, färre kollektivavtal och krav på ökad flexibilitet hos den enskilde arbetstagaren, samtidigt som arbetslösheten ökar. Sveriges höga ungdomsarbetslöshet är välkänd och verkar bli permanent. Fas 3 är, menar många, en dålig reform. Andelen skapade ”riktiga jobb” med sjysta villkor efter denna arbetsmarknadsåtgärd är mycket få.

Runt om i Europa och Sverige har politiker och tjänstemän vågat tänka om och pröva nytt. Ett centralt område för detta nytänkande är den offentliga upphandlingen. I den här rapporten har vi samlat ett antal exempel från Europa och Sverige som visar hur man kan arbeta med denna fråga. Vidare diskuteras vilket utrymme europeisk och nationell lagstiftning ger. Rapporten visar att det finns ett stort politiskt handlingsutrymme för både den regering, region och kommun som vill använda upphandlingen för att påverka. Formulerat i punktform är rapportens slutsatser:

- Underlätta för samarbete och erfarenhetsutbyte kommuner och regioner emellan genom att årligen ha ett forum för utbyte av lokala erfarenheter.
- Det svenska Konkurrensverket bör komma med ett tydliggörande.¹ Då ett flertal kommuner, regioner och nationer runt om Europa tillämpar en vidare tolkning av EU-lagstiftningen måste det vara tillåtet även i Sverige. Om så inte är fallet bör Sverige, i logikens namn, dra dessa kommuner, regioner och nationer inför Europadomstolen.
- Ratificera ILO:s konvention 94 för att tydliggöra och stärka den svenska lagstiftningen på området. Att Danmark, Finland och Frankrike är undertecknare visar att det är förenligt med europeisk rätt.
- Lagstifta i Sveriges riksdag att sociala hänsyn ska tas vid upphandling enligt principen ”Kollektivavtalsenliga eller motsvarande villkor”.
- Lagstifta om huvudentreprenörsansvar vid varje upphandling (huvudentreprenören ytterst ansvarig även för de sociala förhållandena hos underleverantörerna). När ansvaret är tydligt fördelat och det är förenat med rättsliga sanktioner skulle de värsta avarterna på sikt försvinna. Om inte denna väg är framkomlig bör parterna lösa detta avtalsvägen.
- Bilda en myndighet för upphandlingsstöd med ansvar att hålla ihop det offentliga åtagandet hos alla aktörer.
- På EU-nivå ska Sverige vara en stark förkämpe för de sociala hänsynen. Här bör den europeiska lagstiftningen utvidgas och stärkas. Sverige bör gå i täten för detta arbete.

Disposition

Efter inledningen kommer en internationell utblick. Det handlar om att visa vad nationell lagstiftning kan göra. Det nationella exemplet berör Storbritanniens nyligen införda Social Value Act. På stads- och regionnivå lyfts Rotterdam i Nederländerna. Staden var väldigt tidigt ute med att ställa sociala hänsyn vid offentliga upphandlingar. Hur Rotterdam gjort blir således nästa exempel. Runt om i Sverige görs ett flertal försök att ställa sociala krav. Örebro kommun var tidigt med att utforma en egen modell. Det arbetet har skett i bred politisk samsyn. Bland Sveriges storleksmässigt större kommuner var Stockholm först med Vita jobb-modellen. Men eftersom frågan var politiskt infekterad lades projektet ner. Dock har Vita jobb-modellen fått en renässans och sedan något år tillämpas den i stor skala i Malmö kommun. Malmö blir således nästa utblick. En central frågeställning i rapporten är om det är förenligt med svensk och europeisk lagstiftning att ställa sociala hänsyn vid offentliga upphandlingar. Följande del av rapporten diskuterar detta. Innan rapportens slutdiskussion följer en längre genomgång av Vita jobb-modellen.

¹ Att SOU 2013:12 uttalar sig så här starkt visar på allvaret i frågan: ”Hur långtgående miljökrav och sociala krav som får ställas, inte minst i förhållande till EU-lagstiftningen, omgärdas också av frågetecknen.”, SOU 2013:12, s. 18.

Definition

”Att upphandla med sociala hänsyn innebär att man vid framtagande av förfrågningsunderlag utformar utvärderingskriterier och särskilda avtalsvillkor/utförarvillkor så att utförandet av det upphandlade tjänsterna verkar i riktning mot vissa sociala mål (ökad sysselsättning, minskat utanförskap m.m.)”² I Sverige regleras detta av LOU, Lagen om offentlig upphandling, om den upphandlade summan överstiger vissa belopp, i dagsläget 284 000:-. Denna lagstiftning gäller kommun, region, stat eller myndighet. De vanligast förekommande kraven är:

- Meddelarfrihet. Samma villkor ska gälla för det privata företaget som för kommunens egna anställda.
- Kollektivavtalsliknande villkor. Att företaget följer de kollektivavtal som arbetsmarknadens parter kommit överens om. Varför man inte talar om att det är kollektivavtal som ska gälla rakt av beror i dag på gällande tolkningar av Europadomstolen. Senare i rapporten diskuteras detta utförligt.
- Tillgänglighet och underlättning vid anställning av funktionshindrade.
- Möjliggöra att företag inom den sociala ekonomin kan lämna anbud.
- Önskemål/ krav att det anbudsvinnande företaget erbjuder t.ex. ungdomar praktikplatser.
- Att det anbudsvinnande företaget anställer en viss mängd långtidsarbetslösa och andra som av något skäl står långt från arbetsmarknaden.

Dessa kan antingen ställas som villkor tillsammans eller kombineras på olika sätt. Ibland räknas även kravet på ett aktivt jämställdhetsarbete (t.ex. genom krav på att anbudsgivarna ska ha jämställdhetsplaner) in som social hänsyn. Det och krav på miljömässiga hänsyn, livscykelanalys och Fairtrade ligger utanför denna rapports uppdrag.

Vid ett antal tillfällen lyfts ILO:s konvention 94.³ Den handlar om offentlig upphandling. Undertecknande av den medför skyldighet för offentliga myndigheter att ställa krav på kollektivavtalsenliga förmåner i offentlig upphandling. Den är inte en del av svensk lag, men ett flertal europeiska länder har undertecknat den.

Bakgrund

Under ett flertal år har det pågått en offentlig utredning om den offentliga upphandlingen. Att utredningen tagit tid och blivit en gedigen lunta på 640 sidor antyder frågans komplexitet. När det gäller möjligheten att ta sociala hänsyn är det främst delbetänkandet *På jakt efter den goda affären – analys och erfarenheter av den offentliga upphandlingen* (SOU 2011:73) samt slutbetänkandet *Goda affärer – en strategi för hållbar offentlig upphandling* (SOU 2013:12) som är relevanta för denna rapport. Här sägs bland annat följande:

- *Både internationella och svenska erfarenheter talar för att ställandet av genomtänkta och väl utformade sociala krav kan göra skillnad när det gäller att bidra till samhällsliga mål som anti-diskriminering, ökad respekt för grundläggande rättigheter, bättre arbetsmiljö, ökad tillgänglighet samt ökad sysselsättning, samt*
- *ökat deltagande från den ideella sektorn har ett egenvärde i så måtto att det bidrar till ökad mångfald, innovativa lösningar, ger utrymme för engagerade medborgare att kanalisera sitt engagemang och bidra till sociala mål samt exponerar samhället i stort för viktiga principer om humanitet och rättvisa.*⁴

² Örebro kommun, Ks 225/2012: Riktlinjer för upphandling, s. 5.

³ ILO är ett FN organ som på svenska heter Internationella arbetsorganisationen. De utfärdar konventioner som är de internationella överenskommelser som gäller på arbetslivets område.

⁴ 2013:12, s. 419

Man har här upptäckt att stat, myndigheter och kommuner faktiskt kan ställa krav. Man kan, via sin roll som upphandlare av varor och tjänster, påverka. Att detta är en prioriterad fråga på EU-nivå framgår tydligt när man läser *Socialt ansvarsfull upphandling – En handledning till sociala hänsyn i offentlig upphandling*. Rapporten ingår i serien Progress som är utgiven av Europeiska kommissionen. Den är också citerad i de centrala delarna av den svenska upphandlingsutredningens slutbetänkande.

Socialt ansvarsfull upphandling kan användas för att främja följande idéer och principer:

- att verka för sysselsättning bland ungdomar,
- att verka för en jämn könsfördelning (t.ex. balans mellan arbete/privatliv och bekämpning av sektoriell och yrkesmässig segregering),
- att verka för möjligheter till anställning för långtidsarbetslösa och äldre arbetstagare,
- mångfaldsstrategier och möjligheter till arbetstillfällen för personer från missgynnade grupper (t.ex. migrerande arbetstagare, etniska minoriteter, religiösa minoriteter, lågutbildade arbetstagare o.s.v.),
- att verka för möjligheter till anställning för personer med funktionshinder, till exempel via arbetsmiljöer som är tillgängliga och främjar integration.⁵

Men inte under vilka omständigheter som helst utan det måste ske i:

- överensstämmelse med nationella lagar och kollektivavtal som följer EU:s lagstiftning,
- överensstämmelse med principen om likabehandling av kvinnor och män, inbegripet principen om lika lön för likvärdigt arbete och främjande av jämställdhet,
- överensstämmelse med lagar om hälsa och säkerhet på arbetsplatsen,
- bekämpning av diskriminering på andra grunder (ålder, funktionshinder, religion och trosuppfattning, sexuell läggning o.s.v.) och bildande av lika möjligheter.⁶

Rapporten tar vidare upp frågan om rättvis handel och Fairtrade:

Ta hänsyn till frågor som har med "etisk handel" att göra, till exempel:

- möjligheten att under vissa omständigheter beakta frågor som rör etisk handel i anbudsspecifikationer och kontraktsvillkor.⁷

Detta visar att det finns ett stort manöverutrymme för det land, den region, stad eller myndighet som vill använda upphandling för att ställa krav. Men, att det inte är helt enkelt. EU:s agenda för ett socialt Europa (vilken texten ovan är hämtad ifrån) är underställd EU:s grundläggande rättigheter, bland annat den fria rörligheten.

⁵ Socialt ansvarsfull upphandling. En handledning till sociala hänsyn i offentlig upphandling, s. 7. Utgiven av Europeiska kommissionen. Generaldirektoratet för sysselsättning, socialpolitik och lika möjligheter.

⁶ ibid s. 8

⁷ ibid s. 9

EUROPEISKA EXEMPEL

STORBRITANNIENS SOCIAL VALUE ACT

Den konservativa Tory-politikern Chris White presenterade 2010 ett lagförslag som senare fick namnet Social Value Act.⁸ Budskapet är radikalt. Det är inte längre självklart att den anbudsgivare som lägger det billigaste anbudet får kontraktet. Om en anbudsgivare, t.ex. en välgörenhetsorganisation eller ett ”mindre” lokalt företag, visar att de kan skapa miljömässiga och/eller sociala effekter vinner de hela budgivningen. Anbudet behöver vara konkurrenskraftigt, men inte nödvändigtvis det lägsta. Social Value Act talar ofta i termer om social ekonomi och att stödja mindre, lokala aktörer. I Storbritannien, såväl som i övriga Europa, tenderar upphandlingar som enbart fokuserar på det lägsta priset att vinnas av stora internationella företag. De mindre aktörerna slås ut, kanske till och med innan anbudsprocessen har börjat. Det beror på att många av de stora upphandlingarna kräver stora kostnader som inte kan ”räknas hem” utan att företaget har en rimlig chans att faktiskt vinna anbudet. En viktig bakgrund till det brittiska lagförslaget är den ekonomiska krisen. Många, framförallt små och medelstora företag, har slagits ut. Vissa områden är numera fulla av igenbommade affärer och tomma företagshotell. Kvar finns de stora jättarna som till sin natur är lätttrörliga och inte förankrade i den lokala kontexten eller i det lilla samhället. Lagstiftningens uttalade mål är att ändra dessa styrkeförhållanden och ”jämna ut” möjligheterna på ett sätt som gynnar den lokala ekonomin. För att uttrycka det med Chris Whites ord:

”Jag tror på en framtid där den offentliga servicen sköts av aktörer och organisationer med en fast förankring i lokalsamhället. Det skapar en utvidgad ansvarskänsla och sätter människors behov framför marknadens.”⁹

Den brittiska lagstiftningen, som enbart gäller England och Wales, är ett komplement till den övriga upphandlingslagstiftningen. Den har som grundläggande princip att det är ”Value for Money” som är målet i varje upphandling. Social Value Act kompletterar detta och kan därmed skapa ett annat förhållningssätt.¹⁰ Då prioriteras resonemang kring den sociala ekonomin, men också ett tänkande som påminner om miljörelsens begrepp livscykelanalys. Organisationen Social Enterprises tolkning är att denna lagstiftning syftar till att stärka de ”best practice examples” som redan har funnits under längre tid. På vissa ställen i England och Wales har ett framgångsrikt arbete redan etablerats. Nu får de möjlighet att fortsätta det, samtidigt som politikerna markerar sitt stöd till dessa verksamheter.

Helt klart är att många frivilligorganisationer, välgörenhetsorganisationer och mindre företag kommer att gynnas av denna lagstiftning. Social Value Act har en föregångare som på många sätt inte fungerat; det kallades *Work Programme*. I tider med försämrad ekonomi och nedskärningar missgynnades de mindre aktörerna, medan de stora internationella företagen tog allt större andelar. Social Value Act infördes delvis för att komma till rätta med de problemen, säger den konservativa ministern för det civila samhället Nick Hurd.¹¹ Uttrycket ”smart business” återkommer flera gånger i argumentationen. Det vill säga, att genom regleringar få marknaden att bli ”smartare” så att den förda politiken får önskad effekt.

Bland exemplen från England och Wales finns lösningar som liknar de i Rotterdam: I stadsdelen Waltham Forest i London ställdes krav vid en upphandling av transporttjänster. Stadsdelen önskade att de företag som var med och bjöd kunde visa ett ”mervärde” (added value) som hade med de sociala frågorna att göra. Detta skulle utgöra ungefär 10 procent av hela upphandlingens storlek. I stadsdelen vann ett företag som särskilt utmärkt sig för att vara bra på att sköta transporten av funktionshindrade trafikanter. De

⁸ En introduktion till denna lagstiftning kan man läsa på: The Public Services (Social Value) Act 2012 - advice for commissioners and procurers Information Note 10/12 20 December 2012 s. 7. Kan hämtas via: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/79273/Public_Services_Social_Value_Act_2012_PPN.pdf

⁹ The Guardian, 5/2 2103: ”The Social Value Act has the power to transform spending on public services”. Finns på: <http://www.guardian.co.uk/society/2013/feb/05/social-value-act-public-services>

¹⁰ Social Enterprise UK: Public Services (Social Value) Act 2012: A brief guide, s. 6-7.

¹¹ The Guardian, 5/2 2103: ”The Social Value Act has the power to transform spending on public services”, s. 5 i utskriften pdf.

hade också sedan länge ett program för att få in personer som stod långt ifrån arbetsmarknaden. Efter att ha vunnit kontraktet valde företaget HCT Group att förlägga ett utbildningscenter till just Waltham Forest.¹²

Den brittiska lagstiftningen är vid och spänner över en mängd olika områden. Lagen har föregåtts av mycket forskning och praktiskt arbete. För att tydliggöra vad Social Value Act är har man tagit fram åtta stycken fallstudier.¹³ Bakom undersökningen står National Council for Voluntary Organisations (NCVO) som är frivilligsektorns samarbets- och paraplyorganisation. Sedan flera år bedriver de forskning och skriver underlagsrapporter. Bland de olika fallstudierna på Social Value Act uppmärksammas ”traditionella” välgörenhetsorganisationer som Frälsningsarmén och deras arbete för hemlösa. Vidare ges exemplet Blue Sky Development and Regeneration – ett städ- och återvinningsföretag som enbart anställer före detta interner. Pembrokeshire Frame har vunnit anbudet för att återvinna och frakta möbler. De skapar ett extra värde genom att återvinna olika produkter och driva ett lågkostnadsvaruhus för begagnade möbler. De flesta av de anställda är funktionshindrade, och får ett riktigt arbete till en i stort sett marknadsmässig lön.

Politiskt är den här lagstiftningen högintressant. Den brittiska politiken har ofta präglats av starka konflikter mellan vänster och höger, mycket hårdare än i Sverige. Därför är det intressant att frågan kunde bryta dödläget. Lagstiftningen lyckades kombinera högerens traditionella stöd till välgörenhetssektorn med tanken om social ekonomi, vilket snarare hör hemma i en liberal eller till och med grön idétradition. Labour fick med några av sina kärnfrågor som handlar om jobbskapande åtgärder i en tid av kris samt en implicit kritik mot att det inte är enbart positivt med en upphandlingspolicy som bara önskar att lägsta priset vinner.

ROTTERDAM

Staden Rotterdam liknar många andra europeiska städer. Staden genomlever ett skifte från en industri- och hamnstad till någonting annat. Detta skifte har gjort att stadens arbetslöshet har permanentats på en mycket hög nivå, runt 8–9%.¹⁴ Än mer problematiskt är att många av de arbetslösa riskerar att hamna långt från arbetsmarknaden och fastna där. I den europeiska debatten talar man om social exkludering, vilket är någonting annat än den svenska politikens modeuttryck utanförskap. Det handlar om att människor kan hamna i ett liv i permanent arbetslöshet, fattigdom och bostadslöshet. I Rotterdams fall riskerar mellan 50 och 90 % av de arbetslösa att fastna i denna situation.

Problemet med social exkludering är stort, mångfacetterat och komplext. Men frågan om arbete och arbetslöshet är central. Som i många andra europeiska städer krävs det en politisk vilja att förändra, samt ett samarbete mellan arbetsmarknadens parter. Det unika med Rotterdam är att staden har prioriterat sin roll som arbetsgivare. Än mer intressant för denna rapport är hur staden har använt sig av den offentliga upphandlingen som ett verktyg för att skapa förändring. Mitt i Europa, och inom de ramar som den europeiska lagstiftningen sätter för Nederländerna såväl som Sverige.

Redan 1996 började staden Rotterdam titta på olika alternativ för hur man skulle kunna arbeta aktivt med upphandlingar. Där, som i de flesta städer, utförs mer och mer av deras uppgifter av företag som utför tjänsten på entreprenad efter att ha vunnit en upphandling. Hur skulle man kunna ställa sociala krav på företagen som utför arbeten, säljer tjänster och förser staden med varor? Man måste ta hänsyn till både nationell lagstiftning och EU-rätt. Det förslag som till slut genomfördes är den så kallade femprocentsregeln. Grunden för idén är följande: I alla upphandlingar på minst 225 000 euro (cirka två miljoner svenska kronor) ska minst fem procent av kontraktets totala värde gå till att skapa arbeten för människor som lever på bidrag. Sedan 2009 ingår detta i stadens alla offentliga anbud. Resultaten blev långt över förväntan. Sedan 2003 har det skapats mellan 400 och 450 arbetstillfällen per år för de tidigare bidrags-

¹² Social Enterprise UK: Public Services (Social Value) Act 2012: A brief guide, s. 10-11.

¹³ <http://www.ncvo-vol.org.uk/policy-research/public-services/what-we-believe#commissioning>

¹⁴ Eurocities Network of Local Authority Observatories on Active Inclusion: *Social Economy in Cities: Rotterdam*, s. 2.

tagarna. Än mer intressant är att initiativet har spritt sig till flera privata företag. Främst bland dessa räknas Rotterdams hamn och lokaltrafik. Även andra aktörer som det privata tjänste-, städ-, måltids- och fatstighetsföretaget Sodexo har anammat samma principer. Initiativet har nyligen spritts nationellt till Amsterdam, Haag, Utrecht och Maastricht.

För att lösa praktiska problem har man valt att samarbeta med organisationen DAAD. Det är en fristående organisation som leder samarbetet mellan socialtjänsten, arbetsförmedlingen och den lokala arbetsgivarorganisationen. Där får det enskilda företaget hjälp att hitta rätt typ av arbetskraft och, vid behov, lämplig vidareutbildning samt handledning för den tilltänkta tjänsten. Organisationen hjälper också till med rådgivning, uppföljning och utvärdering. Om några kontraktsvillkor inte följts och/eller det anbudsinnande företaget inte når upp till de uppsatta målen dras en summa av från kontraktet. Rotterdamsmodellen har visat sig vara en utmärkt blandning av översyn och frihet från stadens sida.

Inget kontrakt mellan arbetstagare och arbetsgivare skrivs på mindre än sex månader. De olika grupper som kan komma i fråga för en sådan anställning är: Personer som varit arbetslösa mer än sex månader, studenter på väg ut i arbetslivet, praktikanter, lärlingar eller personer med olika typer av funktionsnedsättningar.

SVENSKA EXEMPEL

ÖREBRO ¹⁵

Det finns ett antal svenska kommuner som aktivt har arbetat med dessa frågor över flera år. Mest utvecklat är det i Örebro kommun. Historien om Örebros arbete med de sociala hänsynen började med miljöfrågorna i slutet av 1990-talet, egentligen redan 1996. Då började man ställa miljömässiga krav. Först kom varuinköpen och sedan följde upphandlingen av tjänster. Kommunens upphandlingsenhet inrättade en miljösamordnatjänst. Detta arbete blev framgångsrikt. Efter miljöfrågorna valde kommunen att satsa på att bli en "Fairtrade City". Det uppnåddes 2007, som en av de första städerna i Sverige. Nästa del av kommunens arbete blev att börja ställa krav även på det sociala området. I motsats till rikspolitiken och i Malmö, råder det i Örebro enighet om att aktivt arbeta för att ställa krav vid upphandlingar. Det har i stort sett varit total enighet bland fullmäktiges samtliga partier. Örebro har i mångt och mycket utarbetat sin egen modell utan inspiration från Stockholm eller internationella exempel.

Örebro upphandlar för ungefär 1/3 av kommunens omsättning. Det utgör drygt två miljarder av den totala budgeten på sju miljarder. Av detta går ungefär en miljard till ramavtal. Det är en omfattande samverkan i länet mellan 12 kommuner. Samverkan sker även med de närliggande kommunerna Kungsör, Köping och Arboga (som ligger utanför länet). Arbetet leds från Örebro eftersom kommunerna runt om är relativt små. Denna samverkan sker främst på varusidan, medan tjänsteupphandlingarna vanligtvis sker på kommunnivå. Det är främst i fråga om tjänsteupphandling man ställer sociala krav.

När det gäller sociala hänsyn har Örebro kommun definierat dessa enligt följande: Meddelarfrihet, kollektivavtalsliknande villkor, tillgänglighet för funktionshindrade, stöd till företag inom den sociala ekonomin som vill lämna anbud samt stöd till praktikplatser och arbetsmarknadsåtgärder bland leverantörerna.

Man har inte utgått från någon redan befintlig modell (t.ex. Vita jobb) utan valt att skapa egna mekanismer för anbuds-förfarande och kontroll. Det börjar med ett nära samarbete med Skattemyndigheten. När en upphandling sker, kontrolleras om det berörda företaget gjort rätt för sig. Sedan görs rimlighetskalkyler vid t.ex. städupphandlingar. Det vill säga, kan den här tjänsten utföras till det här priset utan att det förekommer svarta pengar eller andra spår av oegentligheter? Man har också hämtat inspiration från Almedags arbete med gemensamma förfrågningsunderlag och under åren ingått i en arbetsgrupp där.

¹⁵ Intervju den 22/2 2013 med Leif Ekström (Chef för upphandlingsenheten), Lisa Pettersson (miljösamordnare) och Katarina Johansson (blivande vikarie till Lisa).

Om man minns rätt var det faktiskt Örebro kommuns förfrågningsunderlag som låg till grund för det arbete Almega gjorde. Det rör sig främst om förhandskontroller, man har inte jobbat med kontroller ute på arbetsplatserna under pågående projekt.

När det gäller de sociala hänsynen finns det ett antal exempel på hur kommunen har jobbat. ÖBO, det kommunala bostadsbolaget, har jobbat med ett framgångsrikt projekt. Det tog plats på Visgatan i området Vivalla. Projektet kallades ”Mitt gröna kvarter”. Det har sedan följts av det långt mycket större projektet ”Det nya Vivalla”. Åtgärderna blev där ett utvärderingskriterium och dessutom skulle det vara en arbetsmarknadssatsning på 15 procent. Man jobbade med personer som hade viss kompetens inom området, men också med människor som saknade utbildning för sina arbetsuppgifter. Det fanns också en önskan om att i så stor utsträckning det gick använda lokala företag. Arbetslösheten var hög och husen som tillkom under det så kallade miljonprogrammet behövde rustas upp. Kommunens mål var att 50–80 Vivallabor skulle få arbete hos huvudentreprenören Skanska eller någon av projektets underleverantörer. Ett annat exempel är Miljövärdscentrum, en ren arbetsmarknadssatsning som kommunen upphandlat. Andra exempel på hur man arbetat med den sociala ekonomins aktörer är Kvinnohuset som drivs av en ideell förening och Hårbärgen som drivs av Frälsningsarmén. Kommunen vill gärna ha aktörer från den sfären som lämnar anbud, men de står inte direkt i kö. Det har till och med blivit så att kommunen aktivt har fått ta kontakt med dessa för att få dem att lämna anbud.

Arbetet kring sociala hänsyn och arbetsmarknadsåtgärder började i liten skala, men kommer förhoppningsvis bli ett kriterium i de flesta tjänstephhandlingar. Örebro kommun lämnar det öppna för leverantörerna att själva formulera exakt hur de vill jobba med detta. Men tanken är att få in personer genom utbildning, praktik eller lärlingsplatser. Målet är att de sen blir anställda. Mottagandet bland de anbudsgivande företagen har varit positivt. Ingen kan dra sig till minnes några negativa reaktioner alls. Flera företag jobbar redan med detta. Vidare har det inte kommit några invändningar från kommunjuristerna. Slutligen kom frågorna in på Vita jobb-modellen. Svaret är att den kände man inte till. När de förstod vad Vita jobb-modellen innebar, blev responsen positiv, men i dagsläget finns inget behov att byta ut Örebromodellen som fungerar bra för just deras kommun och storlek.

MALMÖ

Citat hämtat ur Sydnytt den 16 januari 2013:¹⁶

”Städföretagaren Peter Rehnström är VD på Support Syd. Han rynkar på pannan och säger:

– Det är för att anbuderna på många ställen går efter lägsta pris. De prisnivåer som idag finns möjliggör inte bra kvalitet ute. Jag tror att man måste fråga sig vad det kostar att ha en dålig städning. Det har varit mycket i media om sjukhus kontra sjukhussjukan. Någonstans är det värt en prislapp att få en städning som inte tar energi. Och det offentliga måste börja fundera över var man lägger nivån.”

Fler och fler företagare från olika branscher vittnar om ett hårdnande klimat. De företag som väljer att satsa på sina anställda med bra lön, sjysta avtal och tjänstepension förlorar upphandlingarna. Beställare är kommuner, myndigheter och statliga verk.

Andreas Schönström, som är socialdemokratiskt kommunalråd med ansvar för arbetsmarknad och vuxenutbildning, berättar hur Malmös politiker arbetar med frågan:¹⁷

– Diskussionen började 2011 utifrån frågan om sysselsättning. Det handlade om man via den kommunala upphandlingen av tjänster kunde ställa krav på sysselsättning: Lärlingsplatser, anställning av arbetslösa och så vidare. Vi såg att detta var en möjlighet, men såg också ett hinder i att det är svårt att ha koll så att det är sjysta villkor som erbjuds de anställda.

Samtidigt publicerar vår lokaltidning Sydsvenska Dagbladet en artikelserie om att en del underentreprenörer till Malmö stad är inblandade i verksamheter med svarta pengar, kanske till och med har fungerat som den svarta ekonomins motor. Det har handlat om fusk, svart arbetskraft och i något fall pengatvätt.

¹⁶ Sydnytt den 16/1 2013. *Hårdare krav för offentliga upphandlingar.*

Finns på: <http://www.svt.se/nyheter/regionalt/sydnytt/hardare-krav-for-offentliga-upphandlingar>

Via Stockholmspolitikern Roger Mogert kom vi i kontakt med Vita jobb-modellen. Tillsammans med Kurt Junesjö och några fackliga representanter kom de ner till Malmö och presenterade hur de arbetat där. När vi förstod hur den modellen hade fungerat så såg vi ganska snabbt att detta var lösningen på våra problem. Utifrån den modellen började vi färdas på exakt hur vi skulle göra här i Malmö. Svaret blev att modellen i stort sett är helt och hållet tillämplig. Det nya, om vi har tillfört något nytt, är att vi tillämpar allt på samma gång. Efter det har vi åkt på studiebesök runt om i Europa, bland annat till Rotterdam. Efter det satte vi i gång. Det handlar om att hitta fungerande sysselsättningskriterier (liknande de i Rotterdam), definiera kollektivavtalsliknande villkor och inleda ett samarbete med fackförbunden (som i Vita jobb-modellen fungerar som konsulter). Detta kommer att bli ett pilotprojekt under ett år för att kontrollera att vi ställer rätt krav. Efter utvärderingen är vår önskan att tillämpa detta fullt ut, även i de kommunala bolagen.

Vi har också varit runt en del i Sverige och tittat på hur andra kommuner gjort. Bland annat har vi talat med Göteborg. Resultatet där blev att de blev mer intresserade av oss och Vita jobb-modellen än vi blev av deras lösningar. Sedan har vi också kikat på hur de har gjort i Nacka. Den modell de har visade sig inte fungera särskilt väl i en så stor kommun som Malmö. Där går de manuellt igenom varje företag på Skatteverket, vilket är en omöjlighet för oss. För oss är stickprovskontroller den enda möjligheten. När det gäller sysselsättning har vi kikat på hur de gjort i Botkyrka. Det vi såg där var att de enbart begränsat sig till entreprenader inom den tekniska förvaltningen. Vi är mycket mer intresserade av att ställa krav fullt ut och inom alla sektorer.

På frågan om hur det är ställt med det juridiska regelverket är Andreas Schönström mycket tydlig:

– Vi menar på att EU ger oss många fler möjligheter än det svenska Konkurrensverket hävdar att vi har. Det är mycket märkligt då Sverige är en av unionens stora påskyndare av idén att ställa sociala villkor vid upphandlingar. Det finns en (onödig) rädsla kring detta. Min tolkning är att det beror på Vaxholmskonflikten och efterspelet kring den. Här vill jag faktiskt rikta en del kritik mot LO och (S) för att man resignerade för snabbt. EU:s lagstiftning ger oss fler möjligheter än vi tror. Nu överläts debatten åt räddhågsna jurister.

Vi har också tittat rakt över sundet. Nu är det danska utbildningssystemet organiserat på ett annat sätt än det svenska, men ändå. Köpenhamns kommun ställer hela tiden krav på lärlingsplatser. Vita jobb-modellen är också tillämplig på regionalnivå samt bland olika myndigheter. Nästa steg är att tillämpa modellen i all offentlig upphandling. Vi har redan fått förfrågningar om att berätta om vad vi har gjort och vad som händer här. Härnösand, Borås och Eskilstuna är några av de städer som visat intresse. Här vill vi i Malmö gärna dela med oss av våra erfarenheter. Vi är väldigt gärna behjälpliga med våra erfarenheter. Detta så att andra kommuner slipper göra ”våra” misstag, men framför allt för att vi önskar en politisk förändring. Vad det gäller samarbetet med fackföreningsrörelsen har detta enbart inneburit positiva effekter. Här finns det ett bra exempel på hur man verkligen kan arbeta tillsammans på en helt annan nivå än vad som brukar beskrivas med begreppet facklig-politisk samverkan.

Bland de styrande i Malmö stad har förslaget mottagits positivt och stöds av både Vänsterpartiet och Miljöpartiet. Tyvärr har förslaget inte välkomnats av den borgerliga minoriteten och SD. Det har varit trögt och en, egentligen, onödig konflikt har uppstått. Onödig då detta inte borde vara en fråga som skiljer höger och vänster åt. Men så har det blivit i Malmö.

¹⁷ Intervju med Andreas Schönström i Malmö den 15/2 2013.

DEN SVENSKA & EUROPEISKA LAGSTIFTNINGEN

Arbetsrättsexperten Kurt Junesjö skriver i boken Vita jobb:

*”Offentlig upphandling är ett sätt för stat och kommun att hushålla med offentliga medel genom att tjänster och varor upphandlas i fri konkurrens. Men fri konkurrens utan sociala hänsyn kan ge negativa konsekvenser eftersom om arbetstagarnas villkor utgör ett konkurrensmedel, ger det automatiskt social dumpning. I all synnerhet gäller det vid personalintensiv verksamhet.”*¹⁸

Den svenska lagstiftningen kring offentlig upphandling bygger i sin helhet på EG-rätten. Där bestäms och tolkas vad fri rörlighet för varor, tjänster och företag innebär. För att förstå den svenska lagstiftningen kring offentlig upphandling måste man ta omvägen via EU och de tolkningar som görs där.

Om man inte ska välja det företag som lämnar den billigaste offerten utan vill ställa andra krav måste man förstå hur begreppet ”sociala” tolkas. Den bästa genomgången som finns är den statliga offentliga utredningen På jakt efter den goda affären – analys och erfarenheter av den offentliga upphandlingen (SOU 2011:73). På sidan 192 citeras Europeiska kommissionens handledning Socialt ansvarsfull upphandling – en handledning till sociala hänsyn i offentlig upphandling som har angett följande fördelar med att ställa sociala krav på offentliga upphandlingar:

- bidra till att social- och arbetslagstiftning efterlevs, bland annat relaterade nationella och internationella politiska åtaganden/agendor,
- stimulera socialt medvetna marknader,
- visa på en socialt ansvarsfull samhällsstyrning,
- stimulera integration, samt
- säkra effektivare användning av de offentliga utgifterna.

SOU 2011:73 säger vidare att: ”Det finns som ovan nämnts tydliga politiska ambitioner inom EU att använda den offentliga upphandlingen som instrument för att främja hållbar utveckling utifrån miljömässiga och sociala utgångspunkter” (s. 194). Vidare säger man att: ”Gällande lagar, förordningar och kollektivavtal om anställningsvillkor och arbetarskydd, på såväl nationell nivå som unionsnivå, är tillämpliga vid fullgörandet av ett offentlig kontrakt om dessa bestämmelser och tillämpningen av dem överensstämmer med unionsrätten (s. 238).

Den centrala frågan blir därför vad unionsrätten säger. Här brukar man tala om den så kallade hårda kärnan i utstationeringsdirektivet som är den lagstiftning som ställer frågorna på sin spets. Där finns följande krav formulerade:

- längsta arbetstid och kortaste vilotid,
- minsta antal betalda semesterdagar per år,
- minimilön,
- villkor för att ställa arbetstagare till förfogande, särskilt genom företag för uthyrning av arbetskraft,
- säkerhet, hälsa och hygien på arbetsplatsen,
- skyddsåtgärder med hänsyn till arbets- och anställningsvillkor för gravida kvinnor och kvinnor som nyligen fött barn samt för barn och unga,
- lika behandling av kvinnor och män samt andra bestämmelser om icke-diskriminerande behandling.

¹⁸ Kurt Junesjö: Vita jobb. Verktyg mot svartarbete och social dumpning vid offentlig upphandling. Andra omarbetade upplagan, s. 4-5.

Frågan som myndigheter (främst Konkurrensverket) brottas med handlar om hur man ska tolka EU:s lagstiftning: Vad sociala hänsyn är och hur man ska översätta det till den svenska kontexten? För att bli än mer konkret är frågan om man kan sätta likhetstecken mellan ”sociala hänsyn” och det svenska systemet med kollektivavtal, slutet mellan arbetsmarknadens parter.

Rapportens tolkning är att man egentligen inte vet detta. Det beror på att det inte finns en vägledande dom som är exakt tillämplig. De så kallade Laval- och Rüffertdomarna pekar på att EG-domstolens tolkning med stor sannolikhet skulle vara negativ. Det vill säga att de svenska kollektivavtalen skulle uppfattas som ett brott mot den fria rörligheten. Därför, menar till exempel Junesjö,¹⁹ måste man hitta en anpassad modell. Den svenska tolkningen blir således att man talar om ”kollektivavtalsliknande” villkor.

Men ”sociala hänsyn” vid offentliga upphandlingar kan innebära mer än bara kollektivavtal. Runt om i Sverige finns ett antal kommuner som har formulerat olika krav (utöver de tidigare nämnda exemplen Malmö och Örebro):

- Svenska bostäder och Botkyrka kommun har båda ställt krav på att arbetslösa ska erbjudas jobb.
- Upphandlingsbolaget i Göteborg har ett system där man inför varje köp kan kontrollera att leverantören har betalat skatt och liknande. Detta arbete har följts upp via inspektioner och arbetsplatsbesök. Göteborgs stad driver också projektet Rena byggen som jobbar med Sveriges byggindustrier, Byggnads, Skatteverket och Kunskapscentrum mot organiserad brottslighet. Det handlar om information- och kunskapsinhämtning, men är också ett försök att skapa en enkel modell för att gynna de seriösa företagen.
- Nacka kommun arbetar aktivt för att motverka svart arbetskraft.²⁰
- Sigtuna kommun arbetar aktivt för bättre avtalsvillkor samt för att hitta sätt att gynna små- och mindre företag. Är även en Ekokommun.
- Umeå kommun har numera krav på att meddelarfrihet ska gälla i privata företag som utför uppdrag åt kommunen.
- 54 kommuner i Sverige är Fairtrade cities.²¹

Runt om i Europa finns det ett flertal exempel:

- Danmark och Finland har båda långtgående skrivningar som på olika sätt gör att man kan ställa krav på kollektivavtal vid offentliga upphandlingar.²²
- Köpenhamn ställer krav på att det upphandlande bolaget ska avsätta pengar till lärlingsanställningar.²³

Sammanfattningsvis kan man formulera sig så här: Det är utan tvekan förenligt med svensk och europeisk lagstiftning att ställa långtgående krav på sociala hänsyn.²⁴ Om det däremot går att ställa krav på kollektivavtal enligt den svenska modellen är tveksamt. Det man redan i dag kan göra är att ta fram formuleringar på kollektivavtalsliknande villkor. Där är den befintliga svenska lagstiftningen och EG-rätten tydlig.

¹⁹ Ibid, s. 11-13.

²⁰ De tre första punkterna via mejlsamtal med Bo Nordlin på upphandling24.idg.se

²¹ Se: www.fairtrade.se

²² Kerstin Ahlberg och Niklas Bruun: *Upphandling och arbete i EU* s. 13

²³ Anders Karlsson: *Krav tillåtna vid upphandlingar*. <http://www.aip.nu/default.aspx?page=3&debattstock=135>

²⁴ "I Sverige är krav på social hänsyn vid offentlig upphandling något relativt nytt. Det har vid ett mindre antal upphandlingar i landet ställts sådana krav men ännu är ingen upphandling rättsligt prövad, vilket innebär att det inte finns någon rättspraxis inom området. Avsaknaden av rättspraxis medför att det saknas tydliga riktlinjer för hur social hänsyn kan tas samtidigt som det ger möjlighet att pröva nya arbetssätt för att ställa krav på social hänsyn utifrån befintlig lagstiftning." *Social hänsyn i offentlig upphandling inom Göteborg Stad*, s. 5.

VITA JOBB-MODELLEN

2004 träffades ett antal fackförbund för ett viktigt samtal. Det var Byggnads, Transport, Elektrikerna, Fastighets, Kommunal och Målarna. Den gemensamma nämnaren var att samtliga verkar inom branscher som är drabbade av svartarbete och social dumpning. Både i deras dagliga verksamhet, och under de missförhållanden som råder när kommuner och myndigheter är beställare via offentlig upphandling. Tillsammans med Stockholms stads jurister tittade man på hur man inom ramen för befintlig lagstiftning kunde hitta ett sätt att ställa krav. Svaret blev Vita jobb. Modellen prövades med framgång av Stockholms stad och landsting. Detta blev ett kortvarigt experiment eftersom en förändrad politisk majoritet upphävde beslutet 2006.

Vad är Vita jobb-modellen?

Vita jobb består av två delar:

1. Den ena delen består av regler för upphandling som innebär att man utnyttjar de möjligheter LOU ger för att förhindra social dumpning och svartarbete. Detta sker genom att sociala villkor och villkor som förhindrar eller försvårar svartarbete är en del av det undertecknade upphandlingsavtalet. Enligt LOU får upphandlaren ställa särskilda villkor för hur uppdraget skall genomföras. Sådana villkor ska anges i annonsen om upphandling.
2. Den andra delen innebär kontroll av de särskilda avtalsvillkoren så att de verkligen uppfylls.²⁵ Rent praktiskt anger anbudsgivaren ”särskilda villkor” som entreprenören måste följa för att få entreprenaden och genomföra arbetet. Själva modellen prövades fram i ett städanbud från Svenska bostäder under hösten 2004. Sedan dess har modellen modifierats och anpassats för att ligga i linje med den lagstiftning som nu gäller. De förändringar som har gjorts handlar om att anpassa modellen efter den svenska lagstiftningen och de förändringar som där genomförts efter Laval- och Ruffertdomarna. Modellen är tillämplig för både kommuner och statliga myndigheter.

De särskilda villkoren delas upp i fyra olika delar:

1. Särskilda villkor att leverantören inte får anlita ”svart arbetskraft” och inte falska uppdragstagare som egentligen enligt arbetsrättslagstiftningen ska klassas som arbetstagare etcetera.
2. En särskild hänvisning till de bestämmelser i tillämpligt branschavtal som leverantören förbinder sig att tillämpa för arbetet.
3. En skyldighet att underkasta sig kontroll av att de särskilda kontraktsvillkoren följs.
4. Hävnings- och skadeståndsbestämmelser som reglerar vad som sker om de särskilda kontraktsvillkoren inte iakttas av entreprenören.²⁶

En viktig del i denna modell är att kunna kontrollera att de särskilda villkoren uppfylls. I den lösning som har arbetats fram får de lokala facken, främst på avdelningsnivå, en särskild roll. För att garantera transparens och rättssäkerhet har man valt att särskilja detta uppdrag från det vanliga fackliga arbetet. Den lösning man valt är att den facklige representanten blir konsult åt den upphandlande kommunen eller myndigheten.²⁷ Det gör att kontrollören bland annat kan beläggas med tystnadsplikt. För att modellen ska fungera krävs det att man inrättar en fast organisation och skapar tydliga rutiner för vem som utför kontrollarbetet och hur det ska gå till. Detta innebär ett inrättande av nya rutiner och en ökad byråkratisering. Men då Skatteverket beräknar den totala omsättningen av svartarbete till 66 miljarder varje år kan detta mycket väl innebära en besparing, på både kort och lång sikt.²⁸

²⁵ Vita jobb, s. 27

²⁶ Ibid, s. 28

²⁷ Ibid, s. 31-33.

²⁸ Ibid, s. 20. Siffran är från 2009 och är den som oftast refereras i medier.

Vad är möjligt via avtal?

Rapporten har handlat om vad som är möjligt att göra för de kommuner som vill arbeta med sociala hänsyn. Vidare har det beskrivits vad som är möjligt att göra via den nationella lagstiftningen. Intressant nog har det även skett en del initiativ i de senaste årens avtalsrörelser. Det vill säga att fack och arbetsgivare själva tar tag i frågan och utformar branschspecifika lösningar. Ett exempel på detta arbete är vad som har skett i förhandlingarna mellan fackförbundet Byggnads och Byggarbetsgivarna.

Varje bransch har sina specifika hinder och möjligheter. Byggbranschen har de senaste åren upplevt en rekordsnabb internationalisering. På många sätt en injektion. Men vid en del större infrastrukturprojekt kan det ibland bli en överskådlig komplexitet bland underentreprenörer som i sin tur anlitar underentreprenörer. En bra genomlysning av detta framkommer i rapporten *När arbetskraftskostnaderna pressar priset – en genomlysning av offentliga investeringar i infrastruktur* som är framtagen av LO:s arbetslivsenhet. Rapporten är en noggrann genomlysning av tre större infrastrukturprojekt de senaste åren. Dessa är Citytunneln i Malmö samt Norra Länken och Citybanan i Stockholm. Antalet underentreprenörer är i varje entreprenad närmare 40 stycken. Sedan ett antal år har man utarbetat ett system på arbetsmiljöområdet. Där är det företag som har huvudentreprenaden ansvarigt för arbetsmiljön hos alla inblandade. Denna modell har kallats huvudentreprenörsansvar. Detta är reglerat av arbetsmiljölagen. Formen har fungerat väl och är uppskattad av både fack och arbetsgivare. Som vi sett innan i rapporten har miljöfrågorna ofta kommit ”före” de sociala frågorna. Nu finns ett förslag att utvidga detta system även till frågorna som rör anställning, lön och semestervillkor. Hur angeläget detta är visar följande exempel från rapporten: 45% av arbetskraften är internationell, bland annat från polska och irländska bemanningsföretag. Men ansvaret för de anställdas (av bemanningsföretag) löner, anställningsvillkor och levnadsvillkor hamnar på den enskilde. Hen kan till exempel komma från Polen, vara anställd av ett bemanningsföretag från Irland (av skattetekniska skäl) och ha ett kontrakt på sex månader. Låga löner är mycket vanliga. Mängden arbetade timmar kan vara oreglerade och semesterersättning är i många fall obefintlig. Det finns exempel och uträkningar som visar att dessa anställda får ca 55% av bruttolönen (jfr 110:- i stället för 200:-/timme). Entreprenörerna tänjer medvetet på gränserna för den europeiska lagstiftningens gråa utmarker.

Men i den senaste avtalsrörelsen började frågan diskuteras. Två inspirationskällor finns: Dels arbetsmiljölagens idé om huvudentreprenörsansvar, dels Norges system som kallas *Solidaransvar*. För svensk del kanske det bästa sättet handlar om att utsträcka idén om huvudentreprenörsansvar även till det sociala området. Detta bör främst ske genom förhandlingar som regleras i kollektivavtalen. Detta på grund av att varje bransch har olika förutsättningar och villkor.

SLUTSATSER

Politik handlar om att navigera mellan det möjliga och det önskvärda. Den tolkning som görs i denna rapport handlar om vad som är möjligt inom befintlig lagstiftning. Men som progressiv politiker bör man inte nöja sig med detta utan även arbeta för en förändring av politik och rådande lagstiftning. Denna fråga rör sig mellan olika politiska nivåer. Det finns saker att göra på såväl kommunal, regional och nationell nivå, som på europeisk nivå.

Att ställa sociala hänsyn vid offentlig upphandling spelar roll, främst av två skäl. För det första handlar det om stora volymer. Många arbetstillfällen och mycket pengar. Om man väljer att satsa på detta fullt ut ger det effekter. Det skapas riktiga jobb, men man ger också arbetsmarknadens svagaste en möjlighet att få in en fot. För det andra handlar det om att vara ett föredöme och ”gå före”. Genom att ställa krav och agera som ett föredöme kan myndigheter, regioner och kommuner på sikt förändra hela arbetsmarknaden till det bättre.

Men rapportens viktigaste slutsats är att Sverige har hamnat på efterkälken. På grund av en överdriven försiktighet (främst från Konkurrensverket) har Sverige inte till fullo utnyttjat de möjligheter som finns att verka för en rättvisare arbetsmarknad med sjystare villkor. Runt om i Europa försiggår en mängd olika experiment (Rotterdam är nämnt i denna rapport). Via de sociala kraven påverkar man företagsklimatet och skapar jobb för de som står längst från arbetsmarknaden och praktikplatser för de som vill in. Detta är en viktig pusselbit i en aktiv arbetsmarknadspolitik och på sikt ett möjligt alternativ till Fas 3. Det arbete som sker runt om i Sverige (i denna rapport Örebro och Malmö) visar på två sinsemellan olika modeller. Av dessa modeller vill jag inte värdera vilken som är bäst. Men en preliminär slutsats är att kommunstorleken spelar roll. Den stora kommunen har andra förutsättningar än den något mindre kommunen. Det mervärde som Vita jobb-modellen tillför är det nära samarbetet med den dagliga verksamheten via den lokala fackklubben. Detta har på många sätt ett egenvärde som måste framhållas.

Exemplet med Social Value Act i Storbritannien visar tre saker. För det första att man kan angripa detta på statlig nivå. Genom förändrad lagstiftning kan man påverka stort och brett. För det andra att en förändrad politik kring de sociala hänsynen är förenlig med Europarätten. För det tredje att detta inte behöver vara en stridsfråga mellan höger och vänster. Det går att förena tankar om jobbskapande till sjysta villkor (klassisk vänsterpolitik), den sociala ekonomin (omhuldad av en grön idétradition) och stöd till frivillig- och välgörenhetsorganisationer (ett viktigt inslag i en klassisk högerpolitik). Om det har skett i ett så politiskt polariserat land som Storbritannien borde det också vara möjligt i samförståndets Sverige.

Denna rapport visar att ett politiskt nytänkande inom upphandlingsområdet kan bli en nyckelfaktor för en jobbskapande arbetsmarknadspolitik. Den har möjlighet att stödja arbetsmarknadens svagaste och bli vägen till ett riktigt jobb. Men framförallt handlar det om att hitta ett sätt för politiken att gynna det lokala företaget med de bästa villkoren för de anställda.

Kommun

På kommunal nivå kan mycket göras. Det visar arbetet som t.ex. Örebro och Malmö har gjort. Det går att ställa krav och agera för ökade sociala hänsyn. Vita jobb-modellen har förut visat sig framgångsrik i Stockholm. Nu ska Malmö göra en större satsning. Då modellen är utformad i nära samarbete med jurister håller den sig inom gällande lagstiftning.

Örebro-modellen skiljer sig från Vita jobb-modellen. Det beror på att dessa modeller har vuxit fram organiskt utifrån den egna kommunens förutsättningar. Den stora skillnaden mellan modellerna handlar om kontroll och uppföljning. Vad som är möjligt, rent organisatoriskt, i en mindre kommun skiljer sig markant från vad som är görbart i en större kommun. I en kommun av Malmös storlek behövs det ett annat system för kontroll och uppföljning. Att arbeta nära verksamheterna, till exempel genom att använda fackliga företrädare som konsulter, blir då en självklar lösning. Den mindre kommunen Örebro och dess modell kan där visa på en modell som kanske passar den mindre orten bättre.

Det blir intressant att följa Örebro och Malmö för att se hur arbetet fungerar i praktiken. Vilka rutiner gynnar effektivitet? Hur ska uppföljningsarbetet gå till? Vilken utbildning behöver de fackliga representanterna få för att kunna arbeta som konsulter? Inte bara erfarenheterna från Malmö bör vara vägledande. Här behöver man skapa ett forum för de olika kommuner som både vill tjäna pengar och stå upp för social rättvisa. Det bör skapas ett forum där politiska, juridiska och praktiska exempel kan utbytas.

Det är också tydligt att det som kan göras på kommunal nivå också kan göras på läns- eller regionnivå.

Riksdag

På nationell nivå bör man prioritera arbetet med att Sverige ska ratificera ILO:s konvention 94. Denna konvention handlar om att man förbjuder social dumpning vid offentliga upphandlingar. Dåtidens LO och Saf såg det som en sådan självklarhet att det var kollektivavtal som skulle gälla vid offentliga upphandlingar att det inte behövdes lagstiftning. Det påminner oss om en tid långt innan EU-rätt och dagens

betydligt mer konfrontativa läge mellan parterna. 59 länder har ratificerat denna konvention, däribland viktiga EU-medlemmar som Frankrike och Danmark.

Vidare bör man aktivt stödja upphandlingsutredningens förslag om: ”upphandlande myndigheter och enheter kan, under vissa förutsättningar, ta miljö- och sociala hänsyn som går längre än EU-lagstiftningen på det aktuella området”.²⁹ Detta är en första, något oklar, skrivning. Men den pekar i rätt riktning. Här bör man stödja utredningens krav och aktivt verka för att det blir en del av den förändrade svenska lagstiftningen på detta område.

Europeisk nivå

Sverige bör även agera på europeisk nivå. Den lagstiftning som finns i dag är inte gjuten i sten. Det handlar dels om att ILO:s konvention 94 bör få företräde framför EU-rätten (vilket Ruffertdomen anser tveksamt). Om det inte är en möjlig förhandlingsväg bör man se över hur man kan hitta skrivningar om kollektivavtal i EU-rätten.

Via avtal och förhandlingar

Den svenska modellen för förhandlingar mellan fack och arbetsgivare är en möjlig och, inom vissa branscher, framkomlig väg. Inom det område denna rapport speglar är det främst frågan om att utsträcka idén om huvudentreprenörsansvar även till det sociala området. Som rapporten visar är lösningar som fungerat inom miljö och arbetsmiljö även tillämpliga på detta område.

SAMMANFATTNINGSVIS

- Underlätta för samarbete och erfarenhetsutbyte mellan kommuner och regioner genom att årligen ha ett forum för utbyte av lokala erfarenheter.
- Det svenska Konkurrensverket bör komma med ett tydliggörande.³⁰ Eftersom ett flertal kommuner, regioner och nationer runt om Europa tillämpar en vidare tolkning av EU-lagstiftningen måste det vara tillåtet även i Sverige. Om så inte är fallet bör Sverige, i logikens namn, dra dessa kommuner, regioner och nationer inför Europadomstolen.
- Ratificera ILO:s konvention 94. Detta skulle tydliggöra och stärka den svenska lagstiftningen på området. Att Danmark, Finland och Frankrike är undertecknare visar att det är förenligt med europeisk rätt.
- Lagstifta i Sveriges riksdag om att sociala hänsyn ska tas vid upphandling enligt principen ”kollektivavtalsenliga eller motsvarande villkor”.
- Lagstifta om ett huvudentreprenörsansvar vid varje upphandling (huvudentreprenören ytterst ansvarig för förhållanden hos underleverantörer). Om ansvaret är tydligt fördelat och det är förenat med rättsliga sanktioner skulle de värsta avarterna på sikt försvinna. Om inte denna väg är framkomlig bör parterna lösa detta avtalsvägen.
- Bilda en myndighet för upphandlingsstöd med ansvar för att hålla ihop det offentliga åtagandet hos alla aktörer.
- På EU-nivå ska Sverige vara en stark förkämpe för de sociala hänsynen. Här bör den europeiska lagstiftningen utvidgas och stärkas. Sverige bör gå i täten för detta arbete.
- Via förhandlingar mellan fack och arbetsgivare bör frågan om huvudentreprenörsansvar även lyftas in på det sociala området.

²⁹ SOU 2013:13, s. 35.

³⁰ Att den SOU 2013:12 uttalar sig så här starkt visar på allvaret i frågan: ”Hur långtgående miljökrav och sociala krav som får ställas, inte minst i förhållande till EU-lagstiftningen, omgärdas också av frågetecknen.”, SOU 2013:12, s. 18.

KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING

Kerstin Ahlberg och Niklas Bruun: *Upphandling och arbete i EU*. Svenska institutet för europapolitiska studier (SIEPS) 2010. Finns på: http://www.sieps.se/sites/default/files/626-2010_3.pdf

Eurocities Network of Local Authority Observatories on Active Inclusion: *Social Economy in Cities: Rotterdam*. Finns på: http://nws.eurocities.eu/MediaShell/media/LAO%20Rotterdam_Social_Economy.pdf

Europeiska kommissionen. Generaldirektoratet för sysselsättning, socialpolitik och lika möjligheter. *Socialt ansvarsfull upphandling. En handledning till sociala hänsyn i offentlig upphandling*.

The Guardian 5/2 2013. *The Social Value Act has the power to transform spending on public services*. Finns på: <http://www.guardian.co.uk/society/2013/feb/05/social-value-act-public-services>

Göteborgs stad: *Social hänsyn i offentlig upphandling inom Göteborg Stad*. Finns på: http://uhb.goteborg.se/admin/bildbank/uploads/Dokument/Misc/PM_Social_hansyn.pdf

Claes-Mikael Jonsson, Thord Pettersson, Håkan Löfgren och Kristoffer Arvidsson: *När arbetskraftskostnaderna pressar priset - en genomlysning av offentliga investeringar i infrastruktur*. LOs arbetslivsenhet

Kurt Junesjö: *Vita jobb. Verktyg mot svartarbete och social dumpning vid offentlig upphandling*. Andra omarbetade upplagan. Finns på: http://avtalsinformation.nu/dokument/VitaJobb_2_bok.pdf

Anders Karlsson: *Krav tillåtna vid upphandlingar*. Finns på: <http://www.aip.nu/default.aspx?page=3&debattstock=135>

National Council for Voluntary Organisations (NCVO): *Policy and Research about Social value*. Finns på: <http://www.ncvo-vol.org.uk/policy-research/public-services/what-we-believe#commissioning>

Social Enterprise UK: *Public Services (Social Value) Act 2012: A brief guide*. Finns på: http://www.socialenterprise.org.uk/uploads/files/2012/03/public_services_act_2012_a_brief_guide_web_version_final.pdf

SOU 2011:73: *På jakt efter den goda affären - analys och erfarenheter av den offentliga upphandlingen*

SOU 2013:12: *Goda affärer - en strategi för hållbar offentlig upphandling*

UK Government Note: *The Public Services (Social Value) Act 2012 - advice for commissioners and procurers Information Note 10/12 20 December 2012*. Finns på: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/79273/Public_Services_Social_Value_Act_2012_PPN.pdf

Sydnytt den 16/1 2013. *Hårdare krav för offentliga upphandlingar*. Finns på: <http://www.svt.se/nyheter/regionalt/sydnytt/hardare-krav-for-offentliga-upphandlingar>

Sydsvenska Dagbladet: *Det svarta Malmö*. Finns på: <http://www.sydsvenskan.se/malmo/svarta-malmo>

Örebro kommun, Ks 225/2012: *Riktlinjer för upphandling*

Presentation

Olav Fumarola Unsgaard är frilansande kulturjournalist, projektledare och redaktör. Arbetar i dag mest med Arenagruppen och Nätverkstan. Utbildad statsvetare och ekonomhistoriker. Tidigare chefredaktör på *Arena*, har medverkat i böckerna *Skitliv*, *Globalisering hur då?*, *I rörelse* samt i ett flertal tidskrifter som *Ord&Bild*, *Fronesis* och *Effekt*. E-post: olav.f.unsgaard@arenagruppen.se Hemsida: <http://fumarunsgaard.wordpress.com/>