

Kommunstyrelsen

Inriktningen för krav ur miljömässiga, sociala och arbetsrättsliga aspekter vid upphandling

Förslag till beslut

Kommunstyrelsen fastställer föreslaget ramverk för miljömässiga, sociala och arbetsrättsliga villkor som ska ställas på leverantören vid upphandlingar.

Sammanfattning

I inköspolicyn anges dels att Nacka kommuns inköp ska bidra till social utveckling, en miljö- och klimatdriven affärsutveckling och en etiskt hållbar produktion av varor, tjänster och entreprenader, dels att de miljökrav som ställs ska syfta till att uppnå målen i kommunens miljöprogram. Då kommunen genomför inköp inom många vitt skilda områden är det inte möjligt att bestämma standardkrav som ska gälla vid samtliga upphandlingar. Utgångspunkten är att Nacka kommun inte ska ställa fler krav än motiverat och som krävs med hänsyn till upphandlingens art. Kraven måste anpassas efter vad det är som ska upphandlas och inte tillämpas på generella grunder. Kommunstyrelsen föreslås fastställa ett ramverk för att pröva i vilken utsträckning och vilka krav som ska ställas ur sociala, miljömässiga och arbetsrättsliga aspekter på leverantören, varan, tjänsten eller entreprenaden. Vid delegationsbeslut om upphandling ska det vara en förutsättning för rätten att besluta på delegation, att beslutsfattaren utgår från det föreslagna ramverket (se ärendet med förslag om justeringar i delegationsordningen, dnr KFKS 2017/975).

Ärendet

Miljömässiga, sociala och arbetsrättsliga villkor syftar till att säkerställa att kommunen som upphandlande myndighet ska bidra till en långsiktigt hållbar utveckling avseende såväl miljömässiga som sociala aspekter. Att ställa sådan krav leder till att målen om 1) bästa utveckling för alla och 2) attraktiva livsmiljöer i hela Nacka. I inköspolicyn anges dels att inköpen ska bidra till social utveckling, en miljö- och klimatdriven affärsutveckling och en



etiskt hållbar produktion av varor, tjänster och entreprenader, dels att de miljökrav som ställs ska syfta till att uppnå målen i kommunens miljöprogram.

Kommunen **får** enligt lagen om offentlig upphandling¹ ställa särskilda miljömässiga, sociala, arbetsrättsliga och andra villkor för hur ett kontrakt ska fullgöras. Villkoren ska vara relevanta för det som upphandlingen avser². Motsvarande bestämmelser finns i lagen om upphandling inom försörjningssektorerna (LUF) och lagen om upphandling av koncessioner (LUK).

Kommunen **ska, om det är behövt**, ange preciserade krav om lön, semester och arbetstid för de arbetstagare som ska utföra arbetet som upphandlingen avser³. *Stadsledningskontoret återkommer senare i denna tjänsteskrivelse, vad det lagkravet kan innebära.*

Utgångspunkten för att ställa arbetsrättsliga krav är att säkerställa en sund konkurrens. Grunden för att ställa sociala och miljömässiga krav är kopplade till kommunens vilja att driva samhällsutveckling/ta ansvar i hållbarhetsfrågor. Det är dock viktigt att Nacka kommun inte ställer standardiserade krav utan att kommunen i varje upphandling prövar vilket behov som föreligger i den enskilda upphandlingen. Krav ska inte heller ställas så att de inskränker eller motverkar att leverantörerna själva, utifrån sin bransch- och yrkeskunskap, erbjuder bästa metoder och tillvägagångssätt för att leveransen ska ske på bästa möjliga sätt ur sociala och hållbarhetsperspektiv.

För att driva en enhetlig och för leverantörerna förutsägbar linje och för att handläggarna ska veta vilka villkor de bör föreslå i underlag för beslut att göra en upphandling, behöver kommunstyrelsen således lägga fast utrymmet för 1) miljömässiga villkor, 2) sociala villkor och 3) arbetsrättsliga villkor, i ett ramverk. Tillämpningen av ramverket ska följa kommunens styrmodell.

Ett sådant ramverk säkerställer också att kommunstyrelsen vet vilka miljömässiga, sociala och arbetsrättsliga villkor som kan komma att ställas i de upphandlingar där beslut fattas på delegation. Stadsledningskontoret föreslår därför att det vid delegationsbeslut om upphandling ska vara en förutsättning för rätten att besluta på delegation, att beslutsfattaren utgår från det föreslagna ramverket. Detta hanteras i ärendet om förslag på justeringar i delegationsordningen, som stadsledningskontoret har lagt fram (dnr KFKS 2017/975). Där föreslås att delegaten måste redovisa hur den bedömt behovet av den här typen av krav. Om de som ansvarar för upphandlingen bedömer att det utifrån upphandlingens art finns ett behov av att ställa omfattande krav avseende miljö, socialt ansvarstagande eller arbetsrättsliga villkor, ska upphandlingen dock alltid beslutas av kommunstyrelsen/utskott. Inköpsenheten bedömer om kraven är omfattande och ska skickas till kommunstyrelsen/utskott.

¹ 17 kap 1 § första stycket LOU

² 17 kap 1 § andra stycket LOU

³ 17 kap 2-5 §§ LOU. I lagen om upphandling inom försörjningssektorerna (LUF) finns bestämmelserna i 16 kap 2- 5 §§ och i lagen om upphandling av koncessioner (LUK) finns de 14 kap 2- 5 §§.

Ramverk för miljömässiga, sociala och arbetsrättsliga villkor

Då kommunen genomför inköp inom många vitt skilda områden, allt från varor till tjänster och entreprenader, är det inte möjligt att bestämma standardkrav som ska gälla vid samtliga upphandlingar. Kraven behöver anpassas efter arten på upphandlingen.

Av samma skäl går det inte att i ramverket låsa fast i vilken typ av upphandling vilka villkor som ska ställas. Det måste göras en bedömning i varje upphandling, vilka villkor som är relevanta i den. Stöd för de bedömningarna får hämtas i rättspraxis och i vägledning som till exempel Upphandlingsmyndigheten ger. Rättspraxis ger stöd på så sätt att om någon leverantör begär överprövning av en upphandling och hävdar att villkor som en upphandlande myndighet ställer inte är relevanta, så blir omfattningen på villkoren juridiskt prövade. Upphandlingsmyndigheten ger stöd för att bedöma inom vilka branscher de olika typerna av villkor behövs för att säkerställa en sund konkurrens på lika villkor och vilka typer av villkor som är förenliga med upphandlingslagstiftningen. Upphandlingsmyndighetens vägledning fungerar bra om man förhåller sig till dem som just vägledning; något man tillämpar med sunt förnuft i den upphandling man ska göra. Som handläggare/beslutsfattare måste man alltid förhålla sig till vägledning och inte okritiskt ta dem för något fastslaget som alltid gäller och som man därför inte prövar relevansen av i sitt ärende. Kommunen kan inte ta fram egna vägledning för allt och då är det också effektivt att titta på vad någon redan har gjort.

Närmare om lagkravet att en upphandlande myndighet ibland måste ställa krav om arbetsrättsliga villkor för arbetstagarna

Vägledning och stöd kommer särskilt att behövas för att tillämpa de indikatorer som föreslår i punkten 3 under rubriken ”arbetsrättsliga villkor” nedan. Indikatorerna ska, enligt förslaget, användas för att avgöra om det i enlighet med 17 kap 2 - 5 §§ LOU⁴ är behövligt att ställa krav om arbetsrättsliga villkor. Är det behövligt, ska kommunen ställa krav på arbetsrättsliga villkor, förutsatt det går att fastställa arbetsrättsliga villkor. Lagtexten återges i [bilaga 1](#).

Kravet gäller upphandlingar över de olika tröskelvärden som gäller för varor, tjänster och entreprenader. Sociala tjänster/hälso- och sjukvård och vissa andra särskilda tjänster, som hotell och restaurang, är dock undantagna bestämmelsen, oavsett värde på upphandlingen. En fullständig förteckning över vilka tjänster som är undantagna finns i länk under rubriken bilagor nedan.

Bestämmelserna om att en upphandlande myndighet, om det är behövligt, måste ställa vissa typer av krav på arbetstagarnas villkor trädde i kraft den 1 juni 2017. Syftena bakom den är

⁴ 16 kap 2 - 5 §§ LUF och 14 kap 2 -5 §§ LUK

att motverka att offentliga kontrakt fullgörs av arbetstagare som inte har skäligen arbetsvillkor, minska risken för snedvridning av konkurrensen genom social dumpning och att offentliga medel inte ska bidra till att arbetstagare som utför arbete i andra länder än Sverige, gör detta under förhållanden som inte är förenliga med ILO:s kärnkonventioner.

De villkor det handlar om är lön, semester och arbetstid. Den upphandlade myndigheten ska ställa krav på att de är i nivå med centralt kollektivavtal som tillämpas i hela Sverige men inte att det ska finnas kollektivavtal. Om svensk rätt inte är tillämplig mellan arbetstagare och arbetsgivare ska villkor i vissa fall ställas enligt ILO:s kärnkonventioner.

Som Upphandlingsmyndigheten påpekar är det är med andra ord inte alltid obligatoriskt att ställa arbetsrättsliga villkor utan det beror bland annat på kontraktsvärde och typ av tjänst. Bestämmelserna skiljer sig också åt om kontraktet kommer utföras i Sverige eller där svensk rätt inte är tillämplig.

Föreslaget ramverk

Stadsledningskontoret föreslår att kommunstyrelsen antar nedan föreslaget ramverk för miljömässiga, sociala och arbetsrättsliga villkor.

Utgångspunkten för all användning av den här typen av villkor, är att de ska vara relevanta för det som upphandlingen avser. En prövning av det ska ske i varje upphandling. Kraven ska alltid omfatta eventuella underleverantörer.

Miljömässiga villkor

1. Miljömässiga villkor ska utgå från kommunens miljöprogram och att leverantören långsiktigt ska bidra till en miljö- och klimatdriven affärsutveckling.
2. Vid upphandling av livsmedel ska ekologiska livsmedel vara realistiskt, valbara alternativ.
 - a. Upphandlingarna ska göras så att den som ska använda varorna kan uppnå miljöprogrammets mål om att andelen ekologisk mat i kommunens verksamheter ska vara 50 procent år 2020 och 75 procent år 2030.
 - b. Med realistiskt valbara avses att upphandlingen ska säkerställa att de ekologiska livsmedlen har konkurrenskraftiga priser i förhållande till icke ekologiska livsmedel.
3. Villkoren ska, i relation till vald utvärderingsmodell⁵ leda till att leverantören väljer en modern, effektiv och miljövänlig teknik.

⁵ Någondera av de enligt 16 kap 1 § LOU valbara modellerna; 1) bästa förhållandet mellan pris och kvalitet, 2) kostnad, eller 3) pris.

Sociala villkor

1. Praktikplatser
 - a. En bedömningspunkt för om kravet ska ställas är hur personalintensiv verksamheten är. Ju mer personalintensiv, desto mer relevant med praktikplatser.
2. Metoden ”ID06”, som stödjer arbete mot svart arbetskraft.
3. Leverantören ska redovisa rutiner som säkerställer att produktionen av de varor, tjänster och entreprenader som levereras enligt avtalet sker under förhållanden som är förenliga med gällande regelverk avseende barnarbete.

Arbetsrättsliga villkor

1. Arbetsrättsliga villkor ska utformas på sådant sätt att en sund konkurrens gynnas.
2. Följande indikatorer ska tillämpas för att bedöma om det utifrån 17 kap 2 § LOU är behövligt att ställa arbetsrättsliga villkor. Det ska göras en helhetsbedömning i varje enskilt fall. Det finns ingen inbördes rangordning mellan indikatorerna.
 - a. Upphandlingsföremålet produceras inom yrkesgrupper utan eller med låga formella utbildnings- eller kvalifikationskrav.
 - b. Det är en bransch eller yrkeskategorier där det ofta förekommer utländsk arbetskraft i form av migrantarbetare eller utstationerad arbetskraft.
 - c. Det är en bransch där det brister i systematiskt arbetsmiljöarbete.
 - d. Det är en låg kollektivavtalsäckning, det vill säga låg andel av anställda i branschen arbetar i företag med kollektivavtal.
 - e. Det är komplexa eller långa leverantörskedjor där arbetet utförs av många underleverantörer.
 - f. Konkurrensutsättning av tidigare reglerad bransch eller konkurrensutsättning av yrkesgrupp som tidigare ingått i den egna verksamheten.
 - g. Det är en bransch där det förekommer systematiska brott mot lagar och regler såsom brott mot arbetstidslagen.
 - h. Det är en bransch där det förekommer särskilda regleringar på grund av svartarbete eller ekonomisk brottslighet.

När det gäller punkten 3 a-h ovan upprepar stadsledningskontoret att bedömningarna måste göras bransch för bransch och för vad det är som ska upphandlas. Kontoret bedömer att det inte går att vara mer precis utan att få ett överskådligt ramverk. De som ansvarar för en upphandling ska med sin kunskap om branschen och det som upphandlingen avser, bedöma om kommunen behöver ställa krav om arbetstagarnas arbetsrättsliga villkor. Punkterna ovan ska då utgöra ramarna för vad som ska bedömas. Underlag för själva bedömningarna hämtas ur deras kunskap, rättspraxis och vägledning från till exempel Upphandlingsmyndigheten och Skatteverket samt andra upphandlingsmyndigheter, som verkar inom mer specifika branscher och som därför kan ta fram mer detaljerade ramverk inom sina



områden. Inköpsenheten kommer att utveckla egna vägledningar/guider allteftersom kommunen har börjat ställa krav om arbetsrättsliga villkor.

Ekonomiska konsekvenser

Förslaget i sig har inte ekonomiska konsekvenser men en tillämpning av de föreslagna ramarna för sociala och miljömässiga villkor ska stödja ekonomisk effektivitet i upphandlade verksamheter. Det är dock viktigt att krav av den här typen inte ställs utan vara prövade om de behövs för det som ska upphandlas. Krav som inte är relevanta för det som ska upphandlas riskerar att driva upp kostnaderna för det som ska levereras, alla krav kommer att läggas på slutsumman som verksamheterna ska betala.

Konsekvenser för barn

Förslaget i sig har inte några direkta konsekvenser för barn. Bättre, upphandlade verksamheter får dock antas ha positiva konsekvenser för barn då konkurrens på lika villkor ska ge medborgarna mer och bättre verksamhet för pengarna.

Bilagor

1. 17 kap 1 - 5 §§ lagen om offentlig upphandling
2. <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/globalassets/upphandla/en-overblick-nya-lagen-om-offentlig-upphandling-nya-lou-tidigare-b-tjanster/bilaga-2---forteckning-over-sociala-tjanster-och-andra-sarskilda-tjanster.pdf>

Lena Dahlstedt
Stadsdirektör
Stadsledningskontoret

Eva Olin
Ekonomidirektör
Stadsledningskontoret

Sebastian Nordgren
Inköpschef
Inköpsenheten