

Trafikverket
781 89 Borlänge

Stockholm

2015-10-22

Vår referens

Ulrica Dyrke

Dnr

TRV 2015/57193

Remissvar – Regeringsuppdrag ökad sysselsättning genom upphandlingar på Trafikverket

Trafikverket har önskat Företagarnas synpunkter på rubricerade rapport. Företagarna vill lämna följande kommentarer.

Principiella synpunkter på sysselsättningskrav i offentliga upphandlingar

Företagarna vill framhålla att det är vår grundläggande uppfattning att upphandlingskrav på företag att sysselsätta personer som står långt från arbetsmarknaden innebär stora utmaningar och måste ställas med stor försiktighet. Det finns vissa möjligheter att ställa sådana krav, men detta får inte ses som någon form av huvudlinje i jobbpolitiken. Om denna typ av krav skulle börja ställas på bred front i offentliga upphandlingar skulle allvarliga, negativa effekter kunna uppstå. Stora risker finns inte minst för undanträngningseffekter och snedvriden konkurrens.

De små företagen utgör en helt avgörande del av marknaden. Drygt 99 procent av alla företag i Sverige är små företag, med färre än 50 anställda. Omkring 96 procent av företagen har färre än tio anställda. Av detta följer att små företag är viktiga för att skapa konkurrens i de offentliga inköpen. Det är alltså angeläget att skapa förutsättningar för små företag att vara med och lägga anbud i offentliga upphandlingar. Utan konkurrens och mångfald finns risk att de goda affärerna för skattepengarna uteblir.

Att sysselsätta okända personer som står långt från arbetsmarknaden är ett stort åtagande, som är förenat med ansvar. En rad praktiska frågeställningar uppkommer för berörda företag, såsom vem som ska bära kostnaderna för handledning, försäkringar och sjukfrånvaro. Och givetvis den viktiga frågan hur kvaliteten i tjänsterna ska kunna upprätthållas under kontraktstiden. Dessa frågor kan vara av helt avgörande betydelse för små företag som deltar i offentlig upphandling.

Många små företag väljer bort offentlig upphandling om de möts av krav som de uppfattar som irrelevanta. I maj 2015 ställde Företagarna frågor till små företag

angående synen på att i offentlig upphandling ställa krav på att företag vid utförandet av kontrakten ska sysselsätta personer långt från arbetsmarknaden. Hela 57 procent av de 1094 svarande småföretagarna sade sig anse att sådana krav är orimliga.

Undersökningen visade även att denna typ av kravställande kan påverka de små företagens deltagande i offentlig upphandling. Hela 63 procent av de företag som idag deltar i offentlig upphandling svarade att de kommer att delta i mindre utsträckning om denna typ av krav ställs. Detta visar att det finns en stor skepsis till detta från de små företagens håll. Risken för undanträngningseffekter för små företag i offentlig upphandling är därmed uppenbar.

Därmed givetvis inte sagt att små företag är dåliga på att integrera personer som står långt från arbetsmarknaden i sin verksamhet. Tvärtom är små företag generellt sett bra på att göra detta - på eget initiativ. Att ställa detta som ett krav i offentlig upphandling uppfattas dock, som framgår, som ett irrelevant och långtgående krav av många företag.

Utöver ovan nämnda risker måste beaktas att det även finns en uppenbar risk för undanträngningseffekter för befintlig personal i företagens verksamheter. Det tillkommer ju inte mer/ fler jobb för företagen bara för att det ställs krav på att de ska sysselsätta fler personer i sin verksamhet. Om kravställandet leder till att företagen tar sig an nya personer, men friställer redan befintlig personal, finns en uppenbar risk för att de arbetsmarknadspolitiska vinsterna urholkas.

Det finns därför all anledning att tänka efter före. Om denna typ av krav ska ställas, så bör det ske med omdöme och eftertanke. Krav bör endast ställas i sådana sammanhang där det är lämpligt och kan leda till ett ändamålsenligt utfall. Såväl storleken på kontrakten som arbetets karaktär har rimligen stor betydelse i detta sammanhang. Vidare har kravens specifika utformning och det sätt som offentlig sektor kan erbjuda stöd under resans gång rimligen avsevärd inverkan på små företags möjligheter att delta. Incitamentskrav som öppnar upp för att fånga upp företagens egen drivkraft är generellt bättre och lättare att hantera för företagen än krav som innebär ett direkt åtagande.

Om Trafikverkets utkast

Allmänna kommentarer

Trafikverket (TRV) har fått ett uppdrag av regeringen att arbeta för att i offentlig upphandling arbeta för ökad sysselsättning bland personer som står långt från arbetsmarknaden.

Företagarna uppfattar att TRV har gjort ett ambitiöst arbete för att hantera detta uppdrag. Företagarna har ingen möjlighet att lämna kommentarer i alla enskilda detaljer, men vill ändå ge några kommentarer.

Övergripande noterar vi att TRV även identifierar andra sätt som verket kan bidra till ökad sysselsättning än genom kravställande i offentlig upphandling. Detta synsätt välkomnas av Företagarna.

TRV:s inriktning i uppdraget är att föreslå en strategi som utgår från kompetens- och sysselsättningsbehovet. Avsikten är att TRV på kort sikt ska ta ett större ansvar gällande kompetens- och sysselsättningsbehov genom att

- ställa sysselsättningskrav i kontrakt, och
- delta i initiativ tillsammans med branschen och Arbetsförmedlingen

Företagarna anser att denna inriktning framstår rimlig, givet de förutsättningar som givits i regeringsuppdraget. Den centrala frågan är dock vilka krav detta resulterar i.

Företagarna vill betona vikten av att ställa denna typ av krav endast ställs i sådana sammanhang där det är lämpligt och kan leda till ett ändamålsenligt utfall. Såväl storleken på kontrakten som arbetets karaktär spelar stor roll i detta sammanhang. Ur ett upphandlingsrättsligt perspektiv gäller, som alltid, principen om att kraven måste proportionerliga. Detta innebär att de måste vara både lämpliga och nödvändiga för att uppfylla syftet som ska uppnås. Företagarna värdesätter därför TRV:s skrivning om att en bedömning av rimligheten av föreslagna krav kommer ske inför varje specifik upphandling.

TRV anger att strategin är att kraven initialt är tydliga, uppmuntrande och kalkylerbara för leverantörerna. Företagarna anser att detta är en mycket välkommen ambition. Tydlighet och kalkylerbarhet framstår som helt centrala faktorer för att företagen som deltar i upphandlingarna ska veta vad de har att förhålla sig till. Det är även rent EU-rättsligt av stor vikt vid all offentlig upphandling – och givetvis även i dessa sammanhang.

Mer specifika kommentarer till TRV:s förslag till strategi

Kontakt med och annonsering via Arbetsförmedlingen

TRV ska fr.o.m. 1 jan 2016 ställa sysselsättningskrav i en majoritet av sina projekt. Som lågstanivå anser TRV att leverantören ska ha kontakt med Arbetsförmedlingen samt att leverantören annonserar nya tjänster via Arbetsförmedlingen.

Företagarna anser att detta är en välkommen och balanserad form av kravställande. Denna typ av krav kommer, som vi uppfattar det, att aktualiseras i majoriteten av TRV:s upphandlingar. Rent konkret innebär det ett åtagande om kontakt och dialog med Arbetsförmedlingen, vilket måste anses hanterbart för företagen. Företagarna ser positivt på ett sådant upplägg och bedömer att en sådan dialog kan ge öppningar för att matcha företagets behov med personer som i dagsläget står långt från arbetsmarknaden.

Minimikrav över vissa kontraktssummor

Vid upphandling av kontrakt över vissa kontraktssummor avser TRV ställa minimikrav på ett visst antal platser per kontrakt, samt kombinera detta med möjlighet att få bonus för de platser som leverantören skapar på egen hand. I några större kontrakt ska därutöver mervärden och dialog engagera leverantörerna att föreslå egna lösningar.

För *entreprenadupphandlingar* föreslås gränsen sättas vid en kontraktssumma på 50 miljoner kr. Därvid ska gälla en plats per 50 miljoner kr kontraktsvärde och för varje tillkommande 50 miljoner kr ska en plats tillkomma. Hälften av platserna ska gå till praktikanter respektive lärlingar alternativt subventionerade anställningar

Företagarna anser att det är rimligt att avgränsa denna typ av krav till upphandlingar av större kontrakt. Förslaget att lägga nivån vid kontrakt på 50 miljoner kr framstår inte orimlig, även om vi inte har någon definitiv uppfattning i frågan.

Företagarna vill dock uppmärksamma att det förefaller som att denna typ av krav – trots storskaliga kontrakt - rent konkret tenderar att läggas ut på mindre företag som verkar i form av underleverantörer. Vi har uppfattat att det är vanligt att stora byggföretag i stället för att själva ta sig an personer som står långt från arbetsmarknaden kräver detta av sina mer småskaliga underleverantörer under kontraktens genomförande. Detta är en aspekt som måste uppmärksammas i dessa sammanhang, särskilt om denna typ av kravställande börjar användas mer regelmässigt i offentliga upphandlingar.

I fråga om *konsultupphandlingar* konstaterar TRV att det handlar om mer personalintensiva kontrakt. Här föreslås gränsen sättas vid en kontraktssumma på 15 miljoner kr. Därvid ska gälla en plats per 15 miljoner kr kontraktsvärde och för varje tillkommande 15 miljoner kr ska en plats tillkomma. Hälften av platserna ska gå till praktikanter respektive subventionerade anställningar.

Företagarna känner stor tveksamhet inför denna avgränsning. Vi vill lyfta frågan om kontrakt på 15 miljoner kr kan anses vara tillräckligt storskaliga för att det ska vara rimligt att ställa denna typ av krav. Vidare vill vi framhålla att det inom olika delar av konsultbranschen kan finnas behov av viss specifik kompetens och erfarenhet som kan vara svår att tillgå bland de långtidsarbetsökande. Detta måste fångas upp i det fortsatta arbetet. Det är mycket viktigt att kraven blir hanterbara för företagen, som även måste kunna stå till svars för att leverera kvalitet i utförandet.

I fråga om den föreslagna fördelningen mellan praktikanter och lärlingar vid entreprenadupphandlingar och konsultupphandlingar har Företagarna ingen tydlig uppfattning. Ett viktigt – och generellt - medskick är dock att de personer som ställs till förfogande för företagen måste vara rustade för att kunna utföra de arbetsuppgifter de är tilltänkta att göra.

Incitamentsmodeller

Företagarna uppfattar att TRV föreslår en kombination av minimikrav för kontrakt över de ovan nämnda stipulerade beloppsgränserna och *incitamentsdrivande bonusar* som ska gälla därutöver. Vi ser positivt på användandet av incitamentsmodeller hellre än uttryckliga kravnivåer. Incitamentsmodeller ger leverantörerna handlingsutrymme, utifrån sina egna förutsättningar. Den föreslagna lösningen skulle kunna vara acceptabel.

TRV avser därutöver ge *mervärden i utvalda stora projekt* för att genom dialog skapa utrymme för kreativa lösningar för sysselsättning. Sådana modeller som bygger på incitament och dialog kan skapa nya sätt att ta sig an dessa frågor och är i sig något som Företagarna ser positivt på.

I fråga om användandet av incitamentsmodeller vill Företagarna dock allmänt framhålla att i den mån åtagandena i praktiken förs vidare till underentreprenörer i stället för att utföras av huvudentreprenören är det rimligt att även en proportionerlig andel av bonus tillkommer respektive underleverantör som bidrar.

Åtgärder på längre sikt

På längre sikt avser TRV utveckla kravställandet på olika sätt:

- branschen inklusive TRV formulerar kontinuerligt tydliga kompetenskrav
- överenskommelser tecknas mellan Arbetsförmedlingen och de större entreprenörerna
- en branschfond utreds med syfte att fördela bördan för kompetensförsörjning
- TRV övergår till att ställa krav mer övergripande nivå (branschfond, företagsnivå etc)

Företagarna anser att det framstår lämpligt att se om det går att utveckla och förändra kravställandet för att se om det finns mer ändamålsenliga lösningar. En dialog med berörda branscher framstår därvid som nödvändig och central. Vi vill dock understryka vikten av att även fånga upp företrädare för mer småskaliga företag i en sådan process. Anledningen är givetvis att hitta lösningar som på bästa sätt kan fungera för alla aktörer i berörda branscher, såväl stora som små.

Beträffande TRV:s idé att på sikt etablera någon typ av branschfond i bygg- och anläggningsbranschen kan konstateras att den föreslås utgå både från kompetens- och sysselsättningsbehovet. Tanken är att den både ska kunna finansiera utbildningar för att

täcka kompetensbehov samt praktik- och lärlingsplatser för att få fler personer i sysselsättning. Den slutliga utformningen av en eventuell branschfond blir givetvis av betydelse, men Företagarna är generellt skeptiska till inrättandet av en branschfond. En fondlösning som finansieras av de företag som sedan även ska förpliktas att åta sig dessa uppgifter blir problematisk, inte minst för små företag med begränsade ekonomiska resurser.

I övrigt konstaterar Företagarna att TRV ser möjligheter med samarbete mellan leverantörer och Arbetsförmedlingen. Företagarna vill framhålla att dialog och uppsökande verksamhet är framgångsrik, vilket visats i projektet "Jobbsökarna", som Företagarna har drivit i samarbete med Arbetsförmedlingen. Det projektet bygger dock på frivillighet från företagets sida.

Behov av utvärdering

TRV framhåller att det är mycket viktigt att systematiskt utvärdera insatserna både ur konkurrens-, kompetensförsörjnings- och sysselsättningsperspektiv. Det föreslås att en fortlöpande och systematisk utvärdering av insatserna ska ske i samarbete mellan TRV, Upphandlingsmyndigheten och Arbetsförmedlingen.

Företagarna vill understryka vikten av att utvärdering sker. Det är av central betydelse att sätta in denna typ av kravställande i ett större samhällspolitiskt perspektiv. Analyser måste göras av hur kravställandet påverkar konkurrensförutsättningarna i upphandlingarna. Påverkas de små företagens möjligheter att delta i offentlig upphandling? Ur ett EU-perspektiv måste även beaktas om utländska aktörer kan vara med och tävla om kontrakten. Det är även intressant att se hur olika aktörer i leverantörskedjan bidrar i uppfyllandet av sysselsättningskraven som uppställs i upphandlingarna. Vidare framstår det mycket angeläget med en uppföljning från arbetsmarknadspolitisk synvinkel. Detta för att fånga upp om - och i så fall hur - kravställandet medför undanträngning av annan befintlig personal och/eller andra kategorier av personer på arbetsmarknaden. Denna typ av analyser bör genomföras i samarbete mellan berörda sakmyndigheter på central nivå, såsom TRV, Upphandlingsmyndigheten, Arbetsförmedlingen och förslagsvis även Konkurrensverket.

Företagarna

Patrik Nilsson

Chef Politik Analys & Opinion

Ulrica Dyrke

Upphandlingsexpert