

Landstingsstyrelsens förslag till beslut

Motion 2010:11 av Ilija Batljan m.fl. (S) om krav på kollektivavtal vid upphandlingar och leverantörsavtal

Föredragande landstingsråd: Torbjörn Rosdahl

Ärendet

Motionärerna föreslår krav på kollektivavtal vid upphandlingar och leverantörsavtal.

Förslag till beslut

Landstingsstyrelsen föreslår landstingsfullmäktige besluta

att anse motionen besvarad.

Det är viktigt att alla som går till jobbet blir bemötta med respekt och har goda arbetsförhållanden. Målet är att alla ska kunna leva på sin lön, vilket är en fråga både om vilken lön som utbetalas och hur denna lön beskattas. Samtidigt är det angeläget att låta arbetsmarknadens parter bära huvudansvaret för frågor som lönebildning och utvecklingen av arbetsgivares och arbetstagares rättigheter och skyldigheter. I sin roll som arbetsgivare kan Stockholms läns landsting spela en viktig roll på många av dessa områden.

Däremot är det inte lika självklart hur landstinget som upphandlare eller beställare av tjänster och varor kan och bör agera. Det är tveksamt om det ens är juridiskt möjligt att ställa krav på kollektivavtal eller kollektivavtalsliknande villkor vid upphandlingar. Rättsläget är på detta område oklart. Såväl svenska domstolar som Konkurrensverket, som utgör tillsynsmyndighet av upphandlingsfrågor, har uttryckt att det inte är tillåtet att i samband med offentlig upphandling begära att en leverantör är bunden av eller tecknar ett kollektivavtal.

Bilagor

- | | | |
|---|--|------------|
| 1 | Motion 2010:11 | |
| 2 | Tf landstingsdirektörens tjänsteutlåtande | 2011-04-29 |
| 3 | Hälso- och sjukvårdsnämndens förvaltnings tjänsteutlåtande | 2011-03-14 |
| 4 | SL:s verkställande direktörs yttrande | 2011-04-05 |

LS 1011-0894

Däremot har Konkurrensverket också fört ett resonemang om krav på minimilöner, under förutsättning att minimilönen är klart definierad i ett rikstäckande kollektivavtal. Då nationella bestämmelser rörande minimilöner saknas är det dock enligt gällande rätt inte möjligt att i en upphandling hänvisa till minimilöner i ett kollektivavtal som bara gäller för en viss bransch.

Det saknas i dagsläget legalt stöd för att göra ändringar i landstingets upphandlingspolicy. Upphandlingspolicyn kan dock komma att justeras beroende på utfallet av de utredningar och förändringar av lagstiftningar som i framtiden kan bli aktuella. För det fall utredningarna leder fram till ändrad lagstiftning kommer nödvändiga ändringar att göras i upphandlingspolicyn. Visar utredningarna i övrigt att det är möjligt att på annat sätt stärka förutsättningarna för att upprätthålla arbetsmiljökrav kopplade till kollektivavtal kan även denna fråga komma att tas upp i upphandlingsarbete och avtalsförvaltning.

Kontroll och uppföljning för att förhindra upphandling av underentreprenörer som anlitar svart arbetskraft görs bäst av en tillsynsmyndighet som Skatteverket. Skatteverket har tillgång till uppgifter om leverantörerna och övriga resurser som krävs för att hantera denna typ av frågor. I landstingets upphandlingar görs regelmässigt kontroll av leverantören hos Skatteverket inför beslut om antagande av vinnande anbudsgivare. För samordnade upphandlingar och HSN-förvaltningens upphandlingar görs även under avtalstiden kontroll hos Skatteverket två gånger per år. Landstinget samverkar i all den utsträckning som behövs med tillsynsmyndigheter och brottsbekämpande organ.

Behandling i landstingsstyrelsen

Landstingsrådsberedningen behandlade ärendet den 17 augusti 2011.

Landstingsstyrelsen behandlade ärendet den 30 augusti 2011.

Vid behandlingen i landstingsstyrelsen yrkades bifall dels till landstingsrådsberedningens förslag, dels till S-, MP- och V-ledamöternas förslag.

S-, MP- och V-ledamöterna reserverade sig:

”Socialdemokraterna, Miljöpartiet och Vänsterpartiet föreslår landstingsstyrelsen föreslå landstingsfullmäktige besluta *att* bifalla motionen.

Landstingsstyrelsen hänvisar i sitt svar på motionen till att det i dagsläget skulle vara förknippat med vissa juridiska oklarheter att ställa krav på kollektivavtalsliknande villkor eller kollektivavtal. Motionen tar bland annat upp just den aspekten och trycker på vikten av att driva fram en tydlig praxis.

Stockholms läns landsting är en mycket stor upphandlande myndighet. Landstinget borde därför ta sitt sociala ansvar och arbeta för en ny praxis som tydligt garanterar löntagare grundläggande rättigheter. Det finns flera kommuner runt om i landet som kräver att entreprenörer har kollektivavtal eller motsvarande arbetsrättsliga avtal för att få delta i upphandlingsprocesser. Vi ser ingen anledning till att landstinget inte borde göra samma sak.

Det är orimligt att landstinget låter företag konkurrera om uppdrag med låga löner snarare än med hög kvalitet. Läger man dessutom till det faktum att revisionsrapporten om 'Skyddet mot svart arbetskraft' pekar på ett svagt skydd mot svart arbetskraft inom såväl Locum som AB SL, hade man kunnat förvänta sig ett något större intresse även hos landstingsstyrelsens politiska majoritet för att agera än vad som är fallet i det nu föreliggande motionssvaret.”

Ärendet och dess beredning

Ilja Batljan m.fl. (S) har i en motion (bilaga), väckt den 9 november 2010, föreslagit landstingsstyrelsen föreslå landstingsfullmäktige besluta *att* uppdraga till landstingsstyrelsen att genomföra en översyn av policy och reglemente för internkontroll och uppföljningsrutiner för att förhindra upphandling av underentreprenörer som anlitar svart arbetskraft, *att* uppdraga till landstingsstyrelsen att utarbeta en ny upphandlingspolicy för Stockholms läns

LS 1011-0894

landsting för arbete som utförs i Sverige och som tydligt ställer krav på svenska kollektivavtalsenliga villkor för entreprenörer och hela underentreprenörskedjan vid landstingsupphandlingar och leverantörsavtal.

Yttranden har inhämtats från hälso- och sjukvårdsnämnden och trafiknämnden.

Arbetsutskottet har den 24 maj 2011, enligt tf landstingsdirektörens förslag, föreslagit landstingsstyrelsen föreslå landstingsfullmäktige besluta att anse motionen besvarad med hänvisning till de utredningar som pågår om möjligheter att ställa krav på kollektivavtal eller motsvarande villkor noggsamt ska bevakas.

S-ledamöterna reserverade sig till förmån för sitt förslag att bifalla motionen.

Tf landstingsdirektörens tjänsteutlåtande den 29 april 2011 bifogas (bilaga).

Produktionsutskottet har den 10 maj 2011, enligt tf landstingsdirektörens förslag, föreslagit landstingsstyrelsen föreslå landstingsfullmäktige besluta att anse motionen besvarad med hänvisning till de utredningar som pågår om möjligheter att ställa krav på kollektivavtal eller motsvarande villkor noggsamt ska bevakas.

S-ledamöterna reserverade sig till förmån för sitt förslag att bifalla motionen.

”Tjänsteutlåtandet hänvisar i sitt svar på motionen, till att det i dagsläget är svårt att ställa krav på kollektivavtalsliknande villkor eller kollektivavtal. Motionen tar bland annat upp just den aspekten och trycker på vikten av att driva fram en ny praxis. Landstinget är en upphandlande myndighet av stora mått. SLL borde därför se sitt sociala ansvar och arbeta för en ny praxis.

Idag finns flera kommuner runt om i landet som kräver att entreprenörerna har kollektivavtal eller motsvarande arbetsrättsliga avtal för att få delta i upphandlingsprocesser. Vi ser ingen anledning till att SLL inte bör göra samma sak.

Det är orimligt att SLL låter företag konkurrera om uppdrag med låga löner snarare än med hög kvalitet. Läger man dessutom till det faktum att revisionsrapporten om ’Skyddet mot svart arbetskraft’ pekar på ett svagt skydd mot svart arbetskraft inom såväl Locum som SL, borde intresset för att ställa

LS 1011-0894

högre krav vid upphandlingsprocesser vara högre än vad som anges i motionssvaret.”

V-ersättaren lät anteckna följande särskilda uttalande.

”Riksdagen röstade i mars ja till att det vid offentliga upphandlingar bör vara möjligt att ställa högre krav på arbetsmiljöhänsyn och villkor i enlighet med svenska kollektivavtal. Det gör att förvaltningens svar i del behöver omprövas.

Vi vill också påpeka att det även inom vården förekommer upphandlingar av t.ex. städföretag som är kända för sina många oseriösa arbetsgivare.”

Tf landstingsdirektörens tjänsteutlåtande den 29 april 2011 likalydande med utlåtandet i arbetsutskottet.

Hälso- och sjukvårdsnämnden har den 12 april 2011 avgett yttrande enligt förvaltningens förslag (bilaga).

S-, MP- och V-ledamöterna reserverade sig till förmån för sitt förslag att bifalla motionen.

V-ledamoten lät anteckna särskilt uttalande likalydande med V-ersättarens uttalande i produktionsutskottet.

Trafiknämnden har den 5 april 2011 beslutat *att* som yttrande överlämna SL:s vd:s förslag (bilaga).

S-ledamöterna reserverade sig till förmån för sitt förslag att föreslå landstingsstyrelsen föreslå landstingsfullmäktige besluta att bifalla motionen.

”SL hänvisar i sitt motionssvar till Lavaldomen, som gällande praxis när det gäller krav vid offentlig upphandling. Socialdemokraterna anser att frågan är för stor och viktig för att enbart hänvisas till praxis. Motionen tar bland annat upp just den aspekten och trycker på vikten av att driva fram en ny praxis. Landstinget är en upphandlande myndighet av stora mått. SLL borde därför se sitt sociala ansvar och arbeta för en ny praxis.

Idag finns flera kommuner runt om i landet som kräver att entreprenörerna har kollektivavtal eller motsvarande arbetsrättsliga avtal för att få delta i upphandlingsprocesser. Vi ser ingen anledning till att SLL inte bör göra samma sak.

LS 1011-0894

Det är orimligt att SLL låter företag konkurrera om uppdrag med låga löner snarare än med hög kvalitet. Läger man dessutom till det faktum att revisionsrapporten om 'Skyddet mot svart arbetskraft' pekar på ett svagt skydd mot svart arbetskraft inom såväl Locum som SL, borde intresset för att ställa högre krav vid upphandlingsprocesser vara högre än vad som anges i motionssvaret.”

V-ledamöterna reserverade sig till förmån för sitt förslag att bifalla motionen.

Bilagor

Motion 2010:11

Sverige är idag ett av de länder i EU som är sämst på att ställa sociala krav vid upphandlingar. Miljökrav i upphandlingen är en självklarhet, men samma inställning gäller inte människor. Detta trots att Sverige var ett av de länder som drev på, och fick igenom, en bättre EU-lagstiftning vad gäller arbetsvillkor i samband med offentliga upphandlingar.

Stat, kommun och landsting i Sverige köper varor och tjänster för stora summor. Den offentliga upphandlingen omgärdas av detaljerade regler. Syftet med dessa regler är att det allmänna ska få valuta för sina pengar. Både i kvantitet och kvalitet. Vi menar att inget enskilt företag ska kunna sko sig på det allmännas bekostnad genom att konkurrera med låga löner och dåliga arbetsvillkor. Vi anser att landstingets upphandlingar och leverantörsavtal ska bidra till en positiv utveckling för de egna medborgarna och för lokala företag. Upphandling ska inte försämra löne- och arbetsvillkor för arbetstare i Sverige.

En nyligen presenterad rapport från LO visar på stora brister och dåliga arbetsvillkor för gästande arbetstare vid upphandlad verksamhet i Sverige, framförallt vid infrastruktursatsningar. De upphandlingar som görs är oftast totalentreprenader, vilket att medför att liten hänsyn tas till beställarens önskemål när underentreprenörer anlitas. I en del av dessa fall utnyttjas det faktum att utländska tjänsteföretag inte behöver följa samma regler som företag som är etablerade i Sverige. Det har till exempel framkommit att arbetstare i sådana företag betalas löner som inte uppgår till mer än hälften av den lön som normalt utbetalas för samma arbete. Arbetsmiljön är i många fall dålig och olycksfallsfrekvensen är hög.

Det är oacceptabelt att stat, kommun och landsting bidrar till lönedumping och en försämring av arbetsvillkoren. I längden utgör detta inte bara en fara för arbetarna i de utländska tjänsteföretag och i svenska företag utan kollektivavtal, det bidrar i allra högsta grad även till att seriösa företag får svårt att överleva. Konkurrenskraften i form av kompetens, ny teknik och produktivitet minskar till förmån för billiga arbetskraftskostnader. Den offentliga upphandlingen får således inte reduceras till en process i syfte att enbart hitta det lägsta priset på varor och tjänster. Vi anser att upphandlingen bör vara ett redskap för att omvandla samhället. Inte minst för att ställa om till hållbar utveckling. Offentlig upphandling kan användas till att utveckla ny teknik, ett område där Sverige måste ligga i framkant. En offensiv upphandling skapar utrymme för innovationer och nya produkter. Detta bidrar dessutom till att stärka svenska företags internationella konkurrenskraft. Men då kan inte lägsta priset vara normen.

LS 1011-0894

Den svenska lagstiftaren måste förmås att ta lärdom av de europeiska länder som är bättre på att använda upphandlingen i offensiva syften.

Stockholms läns landsting är en av Sveriges största upphandlande myndigheter. Under 2009 upphandlades varor, tjänster, byggnationer, renoveringar och annat för över 45 miljarder kronor. Stockholms läns landsting måste ställa lika höga sociala krav som vi gör när det gäller ekologisk och ekonomisk hållbarhet.

Lagen om offentlig upphandling är idag oklar. Tydliga riktlinjer för de som hanterar upphandlingen är nödvändig. Det behövs ett förtydligande av lagen om offentlig upphandling som möjliggör en offentlig upphandling som präglas av social och ekologisk hållbarhet. Ett sätt att få till stånd ett sådant förtydligande är att våga pröva var gränserna för möjligheterna att sätta sociala krav vid offentliga upphandlingar går.

Stockholms läns landsting ska enligt vår mening vid upphandling och avtal ställa krav på att för arbete som utförs i Sverige ska svenska kollektivavtalsenliga villkor gälla för entreprenörer och hela underentreprenörskedjan vid lanstingsupphandlingar och avtal. Kravet ska gälla kollektivavtalsliknande villkor för alla arbetare, oavsett om de bor i Sverige eller arbetar här tillfälligt. Det är orimligt att använda människors behov av inkomst för att pressa priser och generera lägre kostnader för den offentligt finansierade sektorn. Det är en ohållbar strategi som i längden kommer att straffa både arbetstagarer i Sverige och i slutändan medborgarna som skattebetalare.

Vi föreslår att landstinget anlitar extern expertis om så krävs för att utforma ett förslag till nya upphandlingsregler som inbegriper krav på arbetsvillkor minst i nivå med svenska kollektivavtal i alla upphandlingar och leverantörsavtal och även deras underentreprenörer. I den händelse att någon överklagar en upphandling och begär ett förhandsbesked från EU-domstolen bör landstinget välkomna en sådan prövning.

Med anledning av ovanstående föreslår vi landstingsfullmäktige besluta

att uppdra till landstingsstyrelsen att genomföra en översyn av policy och reglemente för internkontroll och uppföljningsrutiner för att förhindra upphandling av underentreprenörer som anlitar svart arbetskraft

att uppdra till landstingsstyrelsen att utarbeta en ny upphandlingspolicy för Stockholms läns landsting för arbete som utförs i Sverige och som tydligt ställer krav på svenska kollektivavtalsenliga villkor för entreprenörer och

LS 1011-0894

hela underentreprenörskedjan vid lanstingsupphandlingar och leverantörsavtal.

Stockholm den 4 november 2010

Ilija Batljan (S)

Dag Larsson (S)

Helene Hellmark Knutsson (S)

Anita Johansson (S)

Johnny Nadérus (S)

Tf landstingsdirektörens tjänsteutlåtande

Förvaltningens förslag och motivering

Sammanfattning

Motionärerna föreslår att översyn ska göras av landstingets policy och reglemente för internkontroll för att förhindra upphandling av leverantörer som anlitar svart arbetskraft samt att en ny upphandlingspolicy utarbetas så att krav på kollektivavtalsenliga villkor kan ställas i alla upphandlingar och i alla leverantörsavtal.

Förvaltningen anser att den föreliggande upphandlingspolicyn är väl anpassad till gällande rätt avseende möjligheterna att uppställa sociala krav i upphandlingar. I avvaktan på resultaten av pågående utredningar på nationell och EU-nivå samt kommande lagförslag om införande av möjlighet att ställa kollektivavtalsliknande krav, finns anledning att avvakta med ytterligare initiativ.

Bakgrund

Motionärerna anger att i en presenterad rapport från LO framkommer att det råder stora brister och dåliga arbetsvillkor för gästande arbetstagare vid upphandlad verksamhet i Sverige. Detta gäller särskilt när underentreprenörer anlitas. Det är enligt motionärerna oacceptabelt att stat, kommun och landsting bidrar till lönedumping och försämring av arbetsvillkor. Med anledning av detta har motionärerna lagt fram ovan angivna förslag.

Överväganden

Frågan om möjligheterna att kunna ställa krav på kollektivavtal eller kollektivavtalsliknande villkor vid upphandlingar är en omstridd fråga. Rättsläget är till vissa delar förhållandevis oklart. De svenska domstolarna intog tidigt en restriktiv hållning och underkände krav på kollektivavtal i upphandlingar. Konkurrensverket, som utgör tillsynsmyndighet av upphandlingsfrågor, har under år 2010 uttalat att det inte är tillåtet att i samband med offentlig upphandling begära att en leverantör är bunden av eller tecknar ett kollektivavtal. Däremot kan det, enligt Konkurrensverket, vara möjligt att kräva att en tjänsteleverantör betalar minimilön under förutsättning att minimilönen är klart definierad i ett rikstäckande kollektivavtal.

Då det i Sverige inte har införts någon nationell bestämmelse avseende minimilöner är det enligt gällande rätt inte möjligt att i en upphandling hänvisa till minimilöner i ett kollektivavtal som bara gäller för en viss bransch.

I 1 kap 9a § lagen (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU) anges att upphandlande myndigheter bör beakta miljöhänsyn och sociala hänsyn vid offentlig upphandling om upphandlingens art motiverar detta. Bestämmelsen

LS 1011-0894

trädde ikraft den 15 juli 2010 och ger uttryck för den ökade betydelse som socialt hänsynstagande har vid offentlig upphandling. Den upphandlande myndigheten måste bedöma om upphandlingen är av sådan art att det är lämpligt att uppställa miljö- och sociala krav. Dessutom måste kontroll göras så att kraven inte står i strid med grundläggande EU-rättsliga principer, direktiven om offentlig upphandling eller LOU.

Med anledning av det ovan anförda är det förvaltningens uppfattning att det skulle strida mot gällande rätt att i upphandlingar ställa krav på svenska kollektivavtalsenliga villkor för entreprenörer och hela underentreprenörskedjan. Vidare är det förvaltningens uppfattning att den nuvarande upphandlingspolicyn är anpassad till gällande rätt då den stadgar att det vid varje enskild upphandling ska tas ställning till om det ska ställas krav på att leverantörer antar den av landstinget antagna Uppförandekoden för leverantörer.

Det pågår för närvarande utredningar på både nationell och EU-rättslig nivå gällande huruvida ytterligare reglering på området för sociala hänsyn inom offentlig upphandling bör göras.

Under hösten 2010 tillsatte regeringen en utredning som enligt kommittédirektiv 2010:86 ska utvärdera upphandlingsregelverket och företa en översyn av upphandlingsstatistiken. Som utredare har utsetts Anders Wijkman som bland annat fått i uppdrag att ta ställning till om upphandlingsreglerna i tillräcklig utsträckning gör det möjligt för upphandlande myndigheter att ta sociala och etiska hänsyn.

Inom EU företas för närvarande en liknande utredning där den europeiska kommissionen i sin grönbok om en modernisering av EU:s politik för offentlig upphandling med sikte på en effektivare europeisk upphandlingsmarknad bland annat diskuterar åtgärder som skulle kunna medföra att större vikt läggs vid företagens sociala ansvar. Kommissionen önskar att remittenter yttrar sig om möjligheterna och sättet för att ställa sociala krav. Bland annat har SKL i sitt remissyttrande efterlyst förtydligande om möjligheten att uppställa krav på kollektivavtal eller motsvarande.

I mars i år röstade riksdagen ja till det förslag som Arbetsmarknads-utskottet lade fram i betänkande 2010/11:AU3 om möjligheten att ställa högre krav på arbetsmiljöhänsyn och villkor i enlighet med svenska kollektivavtal vid all offentlig upphandling. Regeringen har att ta fram ett lagförslag i enlighet med beslutet.

I avvaktan på resultatet av utredningar och det kommande lagförslaget anser förvaltningen att det inte finns legalt stöd för att göra ändringar i upphandlingspolicyn. Beroende av utfallet av utredningarna kan frågan om ändringar i upphandlingspolicyn prövas på nytt. För det fall utredningarna leder fram

LS 1011-0894

till ändrad lagstiftning kommer nödvändiga ändringar att göras i upphandlingspolicyn. Visar utredningarna i övrigt att det är möjligt att på annat sätt stärka förutsättningarna för att upprätthålla arbetsmiljökrav kopplade till kollektivavtal kommer det att övervägas i upphandlingsarbete och avtalsförvaltning.

När det gäller översyn av policy och reglemente för internkontroll och uppföljningsrutiner för att förhindra upphandling av underentreprenörer som anlitar svart arbetskraft anser förvaltningen att kontroll och uppföljning bäst görs av en tillsynsmyndighet som Skatteverket. Skatteverket har tillgång till uppgifter om leverantörerna och övriga resurser som krävs för att hantera denna typ av frågor. I landstingets upphandlingar görs regelmässigt kontroll av leverantören hos Skatteverket inför beslut om antagande av vinnande anbudsgivare. För samordnade upphandlingar och HSN-förvaltningens upphandlingar görs även under avtalstiden kontroll hos Skatteverket två gånger per år. Landstinget samverkar i all den utsträckning som behövs med tillsynsmyndigheter och brottsbekämpande organ.

Ekonomiska konsekvenser av beslutet

Beslutet medför inte någon förändring av kostnader för landstinget.

Miljökonsekvenser av beslutet

I enlighet med landstingets miljöpolitiska program Miljösteg 5 har hänsyn till miljön beaktats och bedömningen är att det inte är relevant med en miljökonsekvensbeskrivning i detta ärende.

Hälso- och sjukvårdsnämndens förvaltnings tjänsteutlåtande

Förvaltningens motivering till förslaget

Den första delen av motionärernas förslag handlar om att utveckla verktyg för att undvika att använda entreprenörer som inte fullgör sina skyldigheter avseende skatter, arbetsgivaravgifter m.m. Hälso- och sjukvårdsnämndens förvaltning ser det som angeläget att sådana verktyg utvecklas kontinuerligt. Både vid upphandlingar enligt LOU och vid vårdvalsavtal enligt LOV ställs krav såväl före tecknande av avtal som under avtalets löptid. Målsättning är givetvis att endast teckna avtal med seriösa leverantörer. Om det ändå inträffar att en leverantör som fått avtal med landstinget inte sköter sig måste förhållandet kunna uppdragas och åtgärdas. All utveckling som stödjer detta mål är därför välkommen.

Den andra delen av förslaget gäller införandet av krav på kollektivavtalsliknande villkor. Av de ca 44 miljarder kronor som hälso- och sjukvårdsnämnden ansvarade för under 2010 gick 32 % till externa utförare. Det är därmed av stor vikt inte bara att dessa pengar används för att förse medborgarna med bästa möjliga hälso- och sjukvård, utan även att utförarna och deras verksamheter är seriösa i andra avseenden, t.ex. vad gäller att beakta jämställdhet och miljö samt att sköta sina ålägganden i övrigt gentemot samhället. I samband med upphandlingar har personalorganisationerna vid samverkansmöten och MBL-förhandlingar vid ett flertal tillfällen ställt krav på att det i upphandlingsdokumenten skulle inarbetas krav på att vårdgivarna har kollektivavtal eller tillämpar kollektivavtalsliknande villkor. Med anledning av detta beställde HSN-förvaltningen 2008 en utredning av frågan från LSF-juridik. Utredningen utmynnade i slutsatsen att det inte förordades att generellt ställa krav på kollektivavtalsliknande villkor mot bakgrund av att det inte vara klartlagat huruvida ett sådant krav stod i samklang med EU-rätten. Vidare har Region Skåne i samband med införandet av "Hälsoval Skåne" 2009 provat att införa ett krav på kollektivavtal i sin motsvarighet till regelböckerna. Länsrätten i Skåne fann att villkoret stod i strid med EU-rätten varför kravet drogs tillbaka.

Det är välbekant att förekomsten av oseriösa arbetsgivare varierar mellan olika branscher. Mot bakgrund av att hälso- och sjukvårdsbranschen i Stockholms län präglas av seriösa utförare som väl fullgör sina åligganden har HSN-förvaltningen inte sett det som motiverat att riskera överprövningar i upphandlingsärenden genom att införa tvingande krav om kollektivavtalsliknande villkor. För att ändå åtminstone delvis gå personalorganisationerna tillmötes har det genom beslut i hälso- och sjukvårdsnämnden införts en ny skrivning i Allmänna villkor som ställer kravet att "Vårdgivaren skall som arbetsgivare iakttä god sed på arbetsmarknaden och ha sådana rutiner och processer som krävs för att följa den arbetsrättsliga lagstiftningen".



AB
Storstockholms
Lokaltrafik

Ankom
Stockholms läns landsting

2011-04-29

1(4)

Dnr...LS 1011-0894

Datum
2011-03-21

Identitet
SL-2010-33126

Dokumenttyp

Handläggare
Sara Catoni

Version
Styrelsen

Informationssäkerhetsklass

K1-(Öppen)	
STYRELSESAMMANTRÄDE	ÄRENDE NR
2011-04-05	14

Yttrande över motion 2010:11 om krav på kollektivavtal vid upphandlingar och leverantörsavtal m.m.

Bakgrund

Landstingsstyrelsens förvaltning har i remiss daterad den 19 november 2010 begärt att SL skall yttra sig över motion 2010:11 från Ilija Batljan m.fl. (S).

I motionen föreslås ett förbättrat och stärkt hänsynstagande och skydd för sociala aspekter vid offentlig upphandling genom krav på kollektivavtalsenliga villkor för entreprenörer och hela entreprenörskedjan vid landstingsupphandlingar och avtal.

Motionen innehåller tre förslag varav två är förslag till beslut.

Förslag ett

"Vi föreslår att landstinget anlitar en extern expertis om så krävs för att utforma ett förslag till nya upphandlingsregler som inbegriper krav på arbetsvillkor minst i nivå med svenska kollektivavtal i alla upphandlingar och leverantörsavtal och även deras underentreprenörer. I den händelse att någon överklagar en upphandling och begär ett förhandsbesked från EU-domstolen bör landstinget välkomna en sådan prövning"

Förslag två (förslag till beslut)

"att uppdra till landstingsstyrelsen att genomföra en översyn av policy och reglemente för internkontroll och uppföljningsrutiner för att förhindra upphandling av underentreprenörer som anlitar svart arbetskraft"

Förslag tre (förslag till beslut)

"att uppdra till landstingsstyrelsen att utarbeta en ny upphandlingspolicy för Stockholms läns landsting för arbete som utförs i Sverige och som tydligt ställer krav på svenska kollektivavtalsenliga villkor för entreprenörer och hela underentreprenörskedjan vid landstingsupphandlingar"

Förslag till yttrande

SL instämmer i att det är av stor vikt att social hållbarhet upprätthålls vid offentlig upphandling men anser att hinder föreligger för de i motionen angivna förslagen, vilket redogörs för i det följande.



Datum

2011-03-21

Identitet

Nuvarande reglering

I den ovan angivna motionen lämnas ett övergripande förslag på bättre reglering av sociala hänsyn vid offentlig upphandling, främst i form av krav på kollektivavtalsenliga villkor, med syfte att motverka så kallad social dumpning och lönedumpning och på så sätt stärka konkurrenskraften för seriösa företag. Praxis på området har emellertid fastslagit att det inte är tillåtet att i samband med offentlig upphandling begära att en leverantör är bunden av eller tecknar ett kollektivavtal. Kammarrätten i Stockholm har i ett avgörande (dom 1995-03-28, mål nr 1713-1995) ansett att villkor som avser bundenhet till kollektivavtal missgynnar vissa leverantörer och strider mot 1 kap. 9 § LOU, vari fastslås de grundläggande principerna som härrör ur EU-fördraget avseende bland annat likabehandlingsprincipen. I ett beslut från konkurrensverket den 15 april 2010 (Dnr 259/2009) anfördes ett liknande resonemang då Botkyrka kommun, i det enskilda fallet, ansågs ha brutit mot gällande rätt då det i en offentlig upphandling gällande markskötselentreprenad förelåg ett krav på kollektivavtal.

Ett vägledande avgörande från EU-domstolen är det så kallade Laval-målet (C-341/05). Målet gällde huruvida det svenska fackförbundet Byggnads, med stöd av Elektrikerförbundet, hade rätt att kräva att de lettiska arbetarna som arbetade på platsen var skyldiga att följa bestämmelserna i det svenska kollektivavtalet och således ansågs bundna av detta. EU-domstolen fastslog att ett sådant krav är ogiltigt då det bland annat utgör en inskränkning i friheten att tillhandahålla tjänster enligt EU-fördraget. EU-domstolen har i ytterligare en dom, mål C-346/06 Rüffert-domen, fastslagit att krav på utländska företag att tillämpa minimilöner i enlighet med värdlandets krav förutsätter att minimilönerna är nationellt fastställda i enlighet med vad som gäller enligt Utstationeringsdirektivet¹, det vill säga, genom antingen lag, förordning eller rikstäckande kollektivavtal. Då det i Sverige inte införts någon nationell bestämmelse avseende minimilöner skulle det således inte vara möjligt att i en upphandling hänvisa till minimilönerna i ett kollektivavtal som bara gäller för t.ex. en specifik bransch.

Med anledning av det nu anförda är det SL:s uppfattning att det skulle strida mot gällande rätt att i upphandlingar ställa krav på svenska kollektivavtalsenliga villkor för entreprenörer och hela underentreprenörskedjan.

Målsättningsstadgandet i LOU och SLL:s upphandlingspolicy

Ett generellt målsättningsstadgande avseende sociala hänsynstaganden vid offentlig upphandling återfinns i 1 kap. 9a § lagen (2007:1091) om offentlig upphandling ("LOU"). Bestämmelsen stadgar att upphandlande myndigheter bland annat bör beakta sociala hänsyn vid offentlig upphandling om upphandlingens art motiverar detta, vilket således ger uttryck för den ökade betydelsen av socialt hänsynstagande vid offentlig upphandling.

¹ Direktiv 96/71/EG, implementerat i svensk lag genom lag (1999:678) om utstationering av arbetstagare.



Datum
2011-03-21

Identitet

Mer specifika sociala hänsynstaganden anges i SLL:s upphandlingspolicy som redan idag ställer krav på beaktande av sociala aspekter. Denna policy anför bland annat att;

"Vid varje enskild upphandling ska ett ställningstagande göras om det vid upphandlingen ska ställas krav på att leverantören (sociala hänsynstaganden) antar den av landstinget antagna 'Uppförandekoden för leverantörer'."

Som medlem i FN:s Global Compact tar SL även hänsyn till de krav som uppställs i FN:s Global Compact-program samt ILO-konventionens krav. Dessa krav är också i linje med den av landstinget antagna "Uppförandekoden för leverantörer".

Mot bakgrund av det ovanstående är det SL:s uppfattning att SLL:s upphandlingspolicy är väl anpassat till nu gällande rätt.

Därutöver är det SL:s uppfattning att en eventuell förändring av upphandlingspolicyn bör avvakta resultatet av pågående utredningar som f.n. bedrivs inom EU och i Sverige. I den mån utredningarna leder till ökade möjligheter att ställa krav i nu aktuella avseenden kan frågan om en förändring av upphandlingspolicyn tas upp till ny prövning.

Pågående utredningar

Det pågår för närvarande utredningar på både nationell och EU-rättslig nivå gällande huruvida ytterligare reglering på området för sociala hänsyn inom offentlig upphandling bör företas.

Arbetsmarknadsutskottet föreslog i betänkande 2010/11:AU3 att bifalla ett motionsyrkande angående frågan om möjligheten att ställa högre krav på arbetsmiljöhänsyn och villkor i enlighet med svenska kollektivavtal vid all offentlig upphandling, ett förslag som riksdagen sedermera röstade ja till. Under hösten 2010 tillsatte regeringen en utredning som enligt kommittédirektiv 2010:86 ska utvärdera upphandlingsregelverket och företa en översyn av upphandlingsstatistiken. Som utredare har utsetts Anders Wijkman (kd) som bland annat fått i uppdrag att ta ställning till om upphandlingsreglerna i tillräcklig utsträckning gör det möjligt för upphandlande myndigheter att ta sociala och etiska hänsyn.

Inom EU företas för närvarande en liknande utredning där den europeiska kommissionen i sin grönbok om en modernisering av EU:s politik för offentlig upphandling med sikte på en effektivare europeisk upphandlingsmarknad bland annat diskuterar åtgärder som skulle kunna medföra att större vikt läggs vid företagens sociala ansvar.

Datum
2011-03-21

Identitet

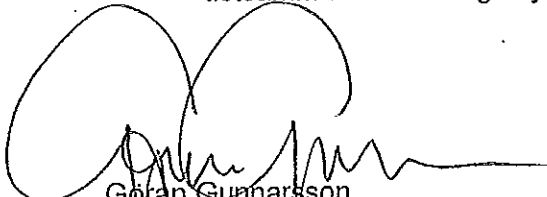
Svart arbetskraft

När det gäller översyn av policy och reglemente för internkontroll och uppföljningsrutiner för att förhindra upphandling av underentreprenörer som anlitar svart arbetskraft anser SL att kontroll och uppföljning bäst görs av en tillsynsmyndighet som Skatteverket. Skatteverket har tillgång till uppgifter om leverantörerna och övriga resurser som krävs för att hantera denna typ av frågor. SL har för övrigt i sina mallar för upphandling skapat möjlighet för sådan extern kontroll.

Förslag till beslut

Styrelsen föreslås besluta

att godkänna föreliggande förslag till yttrande samt att översända detsamma till landstingsstyrelsens förvaltning.



Göran Gunnarsson
Verkställande direktör



Sara Catohi
Chefsjurist

Bilaga

Motion 2010:11 av Ilja Batljan m fl (S) om krav på kollektivavtal vid upphandlingar och leverantörsavtal m m