

Landstingsstyrelsens förvaltning  
SLL Juridik och upphandling

TJÄNSTEUTLÅTANDE  
2011-04-29

LS 1011-0894

Handläggare:  
Christin Serlow

Landstingsstyrelsens  
produktionsutskott och  
arbetsutskott

## **Yttrande över motion 2010:11 av Ilija Batljan m fl (S) om krav på kollektivavtal vid upphandlingar och leverantörsavtal m m**

### **Ärendebeskrivning**

I motionen föreslås 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 hela underentreprenörskedjan vid landstingsupphandlingar och leverantörsavtal.

Vidare föreslås 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.

Vid framtagande av detta tjänsteutlåtande har även AB Storstockholms Lokaltrafik och Hälso- och sjukvårdsnämndens förvaltnings yttrande beaktats.

### **Beslutsunderlag**

*UP* Förvaltningens tjänsteutlåtande 2011-04-14 29  
Motion 2010:11 av Ilija Batljan m fl (S) om krav på kollektivavtal vid upphandlingar och leverantörsavtal m m

### **Förslag till beslut**

Landstingsstyrelsen föreslår 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.

### **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 avvakt 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 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 Arbetsmarknadsutskottet 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 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



Toivo Heinsoo  
Tf landstingsdirektör

Anne Rundquist  
Chefsjurist



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

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 arbetstagare i Sverige.

En nyligen presenterad rapport från LO visar på stora brister och dåliga arbetsvillkor för gästande arbetstagare 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 arbetstagare 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.

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 arbetstagare 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 hela underentreprenörskedjan vid lanstingsupphandlingar och leverantörsavtal.*

Stockholm den 4 november

Ilija Batljan (S)

Dag Larsson (S)

Helene Hellmark Knutsson (S)

Anita Johansson (S)

Johnny Nadérus (S)