

Hälso- och sjukvårdsförvaltningen

TJÄNSTEUTLÅTANDE
2014-09-23

HSN 1401-0132

Handläggare:
Peter Ölund

Hälso- och sjukvårdsnämnden
2014-10-16, P 10

Yttrande över motion 2013:27 av Helene Hellmark Knutsson m.fl. (S) om anställningstrygghet samt motion 2013:28 av Helene Hellmark Knutsson m.fl. (S) om krav på kollektivavtal i samband med landstingets upphandlingar

Ärendebeskrivning

Landstingsstyrelsen har begärt att Hälso- och sjukvårdsnämnden ska yttra sig över motioner om anställningstrygghet respektive krav på kollektivavtal i landstingets upphandlingar. I motion om anställningstrygghet föreslår Helene Hellmark Knutsson m.fl. (S) att landstingsfullmäktige uppdrar åt landstingsstyrelsen att utarbeta gemensamma krav vid upphandlingar om personalövertagande som norm för Stockholms läns landsting. I motion om kollektivavtal föreslår Helene Hellmark Knutsson m.fl. (s) dels att det ska ställas krav på svenska kollektivavtal vid landstingsupphandlingar och leverantörsavtal, dels att det genomförs en översyn av policy och reglemente för att förhindra upphandling av underentreprenörer som anlitar svart arbetskraft.

Beslutsunderlag

Hälso- och sjukvårdsdirektörens tjänsteutlåtande, 2014-09-23

Motion 2013:27 av Helene Hellmark Knutsson m.fl. (S) om anställningstrygghet

Motion 2013:28 av Helene Hellmark Knutsson m.fl. (S) om kollektivavtal

Förslag till beslut

Hälso- och sjukvårdsnämnden beslutar

att till Landstingsstyrelsen överlämna förvaltningens förslag

att omedelbart justera beslutet.

Förvaltningens motivering till förslaget

Anställningstrygghet

Motionärerna har föreslagit att landstingsfullmäktige uppdrar åt landstingsstyrelsen att utarbeta gemensamma krav vid upphandlingar om personalövertagande som norm för Stockholms läns landsting.

Motionen berör en av de allra viktigaste utmaningarna för framtidens hälso- och sjukvård, nämligen kompetensförsörjningen. Det faktum att vi har en växande och åldrande befolkning i Stockholm läns ställer höga krav på den fortsatta utvecklingen av hälso- och sjukvården i länet. En förutsättning för detta är att de unga fortsätter att söka sig till branschen och även väljer att under många år fortsätta att arbeta där. När det gäller vilka branscher som i framtiden kommer att vara attraktiva är det många faktorer som spelar in. En viktig sådan faktor är tryggheten beträffande den egna försörjningen; betyder en anställning idag även att försörjningen är tryggad i morgon?

Alla aktörer som är verksamma inom hälso- och sjukvården i länet har ett gemensamt ansvar för att branschen även framdeles fortsätter att vara attraktiv för arbetstagarna. Detta ansvar kanaliseras fortlöpande i olika fora för samverkan, såsom det branschråd som leds av hälso- och sjukvårdsdirektören vid hälso- och sjukvårdsförvaltningen och i olika arbeten som bedrivs inom ramen för projektet Framtidens hälso- och sjukvård.

Ett system där huvudmannen väljer att lägga ut delar av sjukvårdsproduktionen på entreprenörer har flera olika effekter på hur branschen upplevs av dem som arbetar där. En effekt är att det finns fler arbetsgivare att välja mellan. En annan effekt är en potentiell osäkerhet beträffande den egna anställningen vid upphandlingar. Man kan här urskilja flera olika situationer. I en del fall har det handlat om att verksamhet som i utgångsläget drivs av landstinget läggs ut på entreprenad genom en upphandling enligt lagen om offentlig upphandling (LOU). Då har landstinget såsom både upphandlande myndighet och överlämnande part möjlighet att stipulera att övertagandet ska betraktas som en verksamhetsövergång enligt lagen om anställningsskydd (LAS). Då

tillämpas reglerna om verksamhetsövergång i 6b §. Detta har varit vanligt i upphandlingar som genomförts av landstingsdriven vårdverksamhet.

En annan situation uppkommer om en redan utkontrakterad verksamhet upphandlas i och med att ett tidigare upphandlat avtal löper ut. Här är landstinget inte överlämnande part. Frågan om verksamhetsövergång berör därmed i första hand överlämnande part och tillträdande avtalspart.

Det har hos de stora aktörerna i branschen etablerats vad som måste beskrivas som en samsyn om att det normala och det mest praktiska är att betrakta ett sådant övertagande som en verksamhetsövergång. I normalfallet är det så att den lämnande parten inte har sysselsättning för personalen om den inte följer med och tillträdande part får svårt att klara driften om det inte går att ta över personal. I enstaka fall har det dock hänt att tillträdande part inte har varit inriktad på att ta över personalen, vilket berörs i motionen. Detta har skapat oro hos personalen och inte bidragit till bilden av trygga anställningsvillkor för personalen i hälso- och sjukvårdsbranschen. Det kan därför argumenteras att ett villkor om övertagande borde ingå som en del i förfrågningsunderlag och avtalsvillkor, i linje med vad som föreslås i motionen. Det bör dock poängteras att det finns komplicerade juridiska frågeställningar kring att införa ett sådant villkor. Principen i svensk rätt är att två parter inte kan avtala om vad en tredje part ska göra. Och i det här sammanhanget skulle det röra sig om tre parter, nämligen lämnande part, SLL och tillträdande part, där upphandlingskontraktet endast omfattar de två senare. En möjlighet vore att skriva in i underlaget att tillträdande part är skyldig att ”erbjuda anställning” till personalen. Detta måste dock ställas i relation till EU-rätten och reglerna om verksamhetsövergång i LAS, som ser det som att anställningen per automatik övergår till den nya upphandlade parten, förutsatt att det är fråga om verksamhetsövergång och den anställda inte säger nej.

Mot den ovan skissade bakgrunden är det förvaltningens uppfattning dels att det är viktigt att fortsatt samverka i branschen kring trygga anställningsförhållanden, dels att frågan om en eventuell klausul om personalövertagande bör utredas juridiskt.

Kollektivavtal

Motionärerna har föreslagit dels att det ska ställas krav på svenska kollektivavtal vid landstingsupphandlingar och leverantörsavtal, dels att det genomförs en översyn av policy och reglemente för att förhindra upphandling av underentreprenörer som anlitar svart arbetskraft.

Vad gäller kollektivavtal skriver motionärerna: ” I det kommande EU-direktivet om upphandling har det tydliggjorts att krav på kollektivavtal i upphandlingar inte bara är tillåtet utan nödvändigt att ställa.” Utifrån denna premis vill motionärerna ställa krav på svenska kollektivavtal i landstingets upphandlingar.

Sedan motionen skrevs har direktivet ifråga beslutats och det pågår nu ett arbete med att implementera direktivet i svensk rätt. Konkurrensverket är tillsynsmyndighet för offentlig upphandling i Sverige. Som ett led i förberedelserna för Hälso- och sjukvårdsnämndens yttrande har Hälso- och sjukvårdsförvaltningen varit i kontakt med Konkurrensverket, som för sin del hänvisade till delbetänkande SOU 2014:51 från Genomförandeutredningen.

På sidan 41 i delbetänkandet konstaterar utredningen att utredningen inte kan se ”att tecknat eller tecknande av kollektivavtal är ett tillåtet krav i en upphandling.” Mot bakgrund av nuläget i arbetet med att implementera det nya direktivet i svensk rätt föreslår förvaltningen att det inte för närvarande införs krav på kollektivavtal i upphandlingar av hälso- och sjukvårdstjänster.

Vad gäller användande av arbetskraft där arbetsgivaren inte fullgör skyldigheter avseende skatt och sociala avgifter (”svart arbetskraft”) synes detta vara ett mindre problem vad gäller de vårdgivare som landstinget har avtal med avseende hälso- och sjukvårdstjänster. Dock har Beställaren av hälso- och sjukvård inte direkt insyn i förhållandena hos de underentreprenörer som vårdgivarna anlitar avseende till exempel kost- och städtjänster. Det är givetvis av vikt att hela kedjan av leverantörer består av seriösa företag och organisationer. Som ett led i detta arbete beslutade Hälso- och sjukvårdsnämnden den 22 maj 2014 om nya godkännandevillkor vid vårdval enligt lagen om Valfrihetssystem. Som ett skäl att avslå ansökan om att komma med i ett vårdval nämns där bristande seriositet, vilket bland annat kan innefatta användandet av svart arbetskraft. Ytterligare ansatser för att stävja dessa företeelser är den

regelbundna kontroll av inbetalade arbetsgivaravgifter som görs halvårsvis genom samarbete med skatteverket. Hälso- och sjukvårdsförvaltningen arbetar löpande med att utveckla metoderna för att säkerställa att de vårdgivare som anlitas är seriösa och levererar vård av god kvalitet till befolkningen.

Catarina Andersson Forsman
Hälso- och sjukvårdsdirektör

Henrik Gaunitz
Avdelningschef



2013:27
Rote I

Motion av Helene Hellmark Knutsson (S), Dag Larsson (S) och Erika Ullberg (S) m.fl. om anställningstrygghet

Det senaste året har flera fall av bristande anställningstrygghet för anställda inom SLL uppmärksammats. Det rör sig om verksamheter inom Stockholms läns landsting som upphandlats och där personalen inte garanteras fortsatt anställning genom sedvanligt personalövertagande. Exempel finns både inom trafik- och sjukvårdsverksamheterna.

Utvecklingen är oroväckande. För det första riskerar viktig kompetens att gå förlorad och för det andra riskerar en anställning inom någon av landstingets verksamhet att framstå som ett alltmer oattraktivt alternativ. Erfarenhet och kvalitet riskeras när lägsta pris gång på gång värderas högre.

Kompetensförsörjningen inom såväl hälso- och sjukvården som kollektivtrafiken är en av de stora framtidsfrågorna. Behovet av personal är, och kommer fortsätta att vara, stort. Att rekrytera till en bransch där anställningstrygghet och arbetsmiljö är under all kritik är svårt redan idag. Ett strategiskt politiskt ställningstagande där arbetsförhållanden ses över är därför nödvändigt för att klara framtidens behov. Redan nu finns tecken på att det blir allt svårare att rekrytera personal. I en sådan situation är det än mer angeläget att landstingets verksamheter har ett gott rykte och ses om en attraktiv arbetsmarknad. Anställningstrygghet är där en helt avgörande fråga.

Den allvarligaste konsekvensen av bristande anställningstrygghet bär arbetstagaren. Om en fast anställning hos någon av landstingets entreprenörer börjar betraktas som en lika osäker anställning som på projekt riskerar arbetstagarna mycket. Det kan bli svårt att få ta lån till bostad eller t.o.m. att teckna ett mobilabonnemang. Det är omodernt att behandla värdefull, kompetent arbetskraft med flera års erfarenhet och anställning på det viset.

Socialdemokraterna ser det som självklart att utgångspunkten vid upphandlingar är att ett personalövertagande ska ske. Det kan finnas upphandlingar där verksamheten ges ett radikalt annat innehåll och då personalövertagande inte kan ske fullt ut men det bör utgöra enstaka undantag från normen.

Inför den senaste upphandlingen av biljettkontrollen inom AB SL föreslog Socialdemokraterna att krav på personalövertagande skulle ställas. Detta röstade Moderaterna emot. Vid upphandlingen av Barn och Ungdomspsykiatri i bland annat Järva, motsatte sig Socialdemokraterna upphandlingen just med hänsyn till



vikten av kontinuitet och trygghet för barnen med dessa behov. Detta hörsammades inte av Moderaterna utan verksamheten upphandlades och inget personalövertagande genomfördes.

Den uppkomna situationen känns därför inte slumpmässig utan som en del av ett aktivt ställningstagande från Moderaterna. Vi är däremot övertygade om att den linjen inte har stöd hos en majoritet av de politiska partierna.

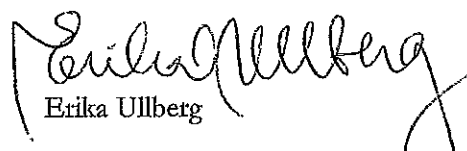
Personalen hos landstingets entreprenörer har en enorm kunskap. Den kunskapen skulle kunna tas till vara på ett bättre sätt. När medarbetare ges möjlighet till ökat inflytande över sin arbetssituation ökar också kvaliteten i verksamheten. Ska Stockholms läns landstings verksamheter kunna fortsätta att rekrytera den mest kompetenta personalen krävs goda anställningsvillkor. Krav på personalövertagande som norm vid upphandlingar är ett första steg.

Med anledning av ovanstående föreslår vi landstingsfullmäktige besluta


att uppdra åt landstingsstyrelsen att utarbeta gemensamma krav vid upphandlingar om personalövertagande som norm för Stockholms läns landsting.


Stockholm den 3 december 2013



Helene Hellmark Knutsson



Erika Ullberg

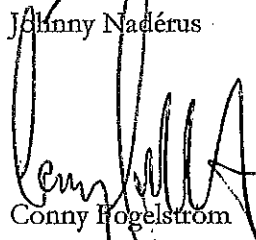

Staffan Holmberg


Rolf Lindell



Dag Larsson


Lars Dahlberg


Johnny Nadérus


Conny Fogelström




Petra Larsson


Catarina Carbell


Hasan Dölek



Socialdemokraterna

FRAMTIDSPARTIET

MOTION
2013-12-03

Ankom Stockholms läns landsting
2013 -12- 03
Dnr. LS 1312-1541

2013-28
Rötel I

Motion av Helene Hellmark Knutsson (S), Dag Larsson (S), Erika Ullberg (S) och Lars Dahlberg (S) om krav på kollektivavtal i samband med landstingets upphandlingar

Stockholms läns landsting ska vid upphandling och avtal ställa krav på kollektivavtal när arbete utförs i landstinget. Krav på kollektivavtal ska gälla för entreprenörer och hela underentreprenörskedjan vid landstingets upphandlingar och avtal. Kravet på kollektivavtal ska gälla 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.

I det kommande EU-direktivet om upphandling har det tydliggjorts att krav på kollektivavtal i upphandlingar inte bara är tillåtet utan nödvändigt att ställa. Krav på kollektivavtal kan även ställas på underleverantörer. Socialdemokraterna anser därmed att de frågetecken och hinder som majoriteten gav uttryck för, gällande möjligheten att ställa krav på kollektivavtal i upphandlingar, i sitt motionssvar till vår tidigare motion nu är undanröjda, se bilaga 1.

Med anledning av ovanstående föreslår vi landstingsfullmäktige besluta


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 kollektivavtal för entreprenörer och hela underentreprenörskedjan vid landstingsupphandlingar och leverantörsavtal.


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




Stockholm den 3 december 2013


Helene Hellmark Knutsson


Dag Larsson


Staffan Holmberg

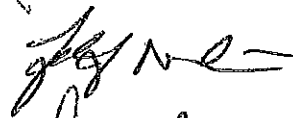

Rolf Lindell

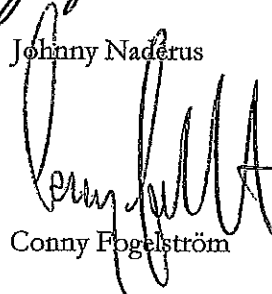

Petra Larsson


Hasan Dölek

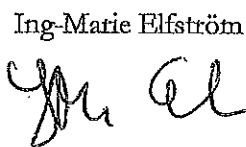

Lars Dahlberg


Erika Ullberg


Johnny Naderus


Conny Fogelström


Catarina Carbell


Ing-Marie Elfström



Bilaga 1. 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 lönet 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 arbetstagar 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)