

Landstingsstyrelsens förvaltning
SLL Personal och utbildning

TJÄNSTEUTLÅTANDE
2015-10-20

LS 2015-0586

Handläggare:
Ulf Åkesson

Landstingsstyrelsens
personalutskott

Ankom Stockholms läns landsting
2015 - 10 - 22
Dnr. LS 2015-0586
Rotel IV

Kollektivavtal vid upphandling

Ärendebeskrivning

Jens Sjöström (S) har den 14 april 2015 lämnat en skrivelse till personalutskottet om upparbetande av en ny upphandlingspolicy för Stockholms läns landsting som ställer tydligt krav på svenska kollektivavtal vid upphandling.

Beslutsunderlag

Landstingsdirektörens tjänsteutlåtande den 20 oktober 2015
Skrivelse från Jens Sjöström (S)
Landstingsdirektörens förslag till yttrande över delbetänkandet
upphandling och villkor enligt kollektivavtal, SOU 2015:78, LS 2015-1088

Förslag till beslut

Personalutskottet föreslås besluta

att anse skrivelsen besvarad.

Förvaltningens förslag och motivering

Sammanfattning

Jens Sjöström (S) har den 14 april 2015 lämnat en skrivelse till personalutskottet i vilken han föreslår att en ny upphandlingspolicy för Stockholms läns landsting som ställer tydligt krav på svenska kollektivavtal vid upphandling ska tas fram.

I flera tidigare ärenden har det belysts vilka möjligheter det finns att ställa krav på att leverantörer ska vara bundna av kollektivavtal som ett krav i en upphandling, LS 1309-1153, LS 1312-1540, LS 1312-1541, motioner av Helene Hellemark Knutsson m. fl. (S) och 1011-0894, motion av Ilija Batljan m.fl. (S) Slutsatsen har då varit att det inte varit möjligt att ställa generella krav på kollektivavtal, men att det varit och är möjligt att ställa krav på vissa sociala hänsynstaganden.

Bakgrund

Jens Sjöström (S) har lämnat en skrivelse i vilken han framför önskemål att personalutskottet ska uppdra åt landstingsdirektören att utarbeta en ny upphandlingspolicy för Stockholms läns landsting, som tydligt ställer krav på svenska kollektivavtal för entreprenörer och hela underentreprenörskedjan vid landstingsupphandlingar och leverantörsavtal.

Överväganden

Inom landstinget har tidigare belysts vilka möjligheter det finns att ställa krav på kollektivavtalsbundenhet som krav i en upphandling. Den frågan har besvarats nekande. Däremot är det möjligt att inom ramen för ett upphandlingsförfarande ställa krav på vissa sociala villkor. Detta har beskrivits närmare i de utredningar som har gjorts i landstinget i samband med hantering av tidigare ärenden i frågan. Härutöver har dessa frågor ytterligare belysts inom ramen för den statliga utredningen Upphandling och villkor enligt kollektivavtal, som avgett ett delbetänkande Upphandling och villkor enligt kollektivavtal (SOU 2015:78). I betänkandet föreslås vissa lagändringar för att tydliggöra i vilken utsträckning det är möjligt att ställa krav på villkor enligt kollektivavtal. Det är dock inte fråga om att ställa krav på en formell bundenhet av ett svenskt kollektivavtal. Förvaltningen gör bedömningen att ett sådant krav inte är förenligt med EU-rätten. Däremot kan det vara möjligt att ställa vissa definierade sociala krav på det sätt som anges i nämnda betänkande.


I övrigt hänvisas till landstingsdirektörens förslag till yttrande över delbetänkandet Upphandling och villkor enligt kollektivavtal (SOU 2015:78) som ska hanteras i landstingsstyrelsen den 3 november. Yttrandet bifogas.

Ekonomiska konsekvenser av beslutet


Beslutet har inga ekonomiska konsekvenser

Miljökonsekvenser av beslutet

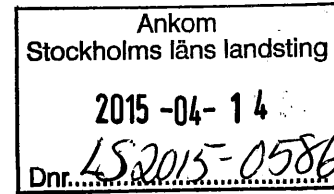
I enlighet med landstingets Miljöpolitiska program 2012-2016 har hänsyn till miljön beaktats och slutsatsen är att det inte är relevant med en miljökonsekvensbedömning i detta ärende.



Toivo Heinsoo
Landstingsdirektör



Maria Englund
Personaldirektör



Kollektivavtal – ett självklart skallkrav vid upphandlingar och avtalstecknande

Socialdemokraterna i Stockholms läns landsting har upprepade gånger motionerat om krav på kollektivavtal i samband med landstingets upphandlingar (se exempelvis motion 2013:28 av Helene Hellmark Knutsson m fl (S)). Det är en fråga som vi kommer fortsätta driva inom ramen för Personalutskottet.

Det har tidigare hävdats att EU:s upphandlingsdirektiv omöjliggör krav på kollektivavtal. I och med den modernisering av upphandlingsdirektivet som antogs 2014 är en sådan argumentation nu obsolet. Ett bevis är det utredningsarbete som pågår i regeringskansliet som har för avsikt att tydliggöra hur uttryckliga krav på villkor enligt kollektivavtal kan föras in i de nya kommande upphandlingslagarna.

Att göra gällande att man enbart kan begära att samtliga tjänster som upphandlade verksamheter ska leverera till Sveriges regioner och landsting ska vara framställda ”under förhållanden som är förenliga med den arbetsrätt och det socialförsäkringsskydd som gäller i tillverkningslandet” är alltså både otillräckligt och förlegat.

Vi anser att Stockholms läns landsting har ett ansvar för samtliga personer som är sysselsatta inom ramen för landstingets verksamhet, oberoende av om man arbetar i exempelvis ett upphandlat företag eller i landstingets egen regi.

Därför borde kollektivavtal vara ett självklart kriterium vid upphandlingar och avtalstecknande. Det är centralt att det finns tydliga spelregler för leverantörer när de konkurrerar om offentliga kontrakt. Det skapar också konkurrens på likvärdiga villkor och säkrar kontinuitet för brukarna av de offentliga tjänsterna.

Överenskommelser mellan arbetsmarknadens parter ger stabila och trygga förutsättningar för de anställdas löner, pensioner och försäkringar, men också tydliga förhållningsregler mellan beställare och leverantör. För beställaren är det särskilt viktigt med de kontrollmöjligheter som kollektivavtal innebär för det offentliga att säkerställa rätt leverans, att få valuta för skattepengarna.

Mot bakgrund av ovanstående vill vi Socialdemokrater

2015-04-14

Att Personalutskottet uppdrar åt landstingsdirektören att utarbeta en ny upphandlingspolicy för Stockholms läns landsting, som tydligt ställer krav på svenska kollektivavtal för entreprenörer och hela underentreprenörskedjan vid lanstingsupphandlingar och leverantörsavtal.

Jens Sjöström
Socialdemokraterna

Finansdepartementet

Yttrande över delbetänkandet Upphandling och villkor enligt kollektivavtal (SOU 2015:78)

Sammanfattning

- Stockholms läns landsting (nedan landstinget) välkomnar att en utredning genomförts i syfte att stärka det arbetsrättsliga skyddet för arbetstagare.
- Landstinget delar inte utredningens bedömning att det är rättsligt möjligt att ställa särskilda arbetsrättsliga villkor för leverantörer i Sverige som går utöver vad som följer av utstationeringslagen
- Landstinget bedömer att ytterligare utredning krävs i fråga om det är rättsligt möjligt att ge den nya Upphandlingsmyndigheten uppdrag att meddela föreskrifter.

Möjligheten att införa bestämmelser om villkor enligt kollektivavtal

Landstinget ställer sig bakom utredningens motiv för förslaget som syftar till att uppfylla de skyldigheter och möjligheter som 2014 års upphandlingsdirektiv ger i fråga om att ställa vissa arbetsrättsliga villkor som skydd för arbetstagare. De nya upphandlingsdirektiven innebär en skyldighet för medlemstaterna att se till att miljö-, sociala och arbetsrättsliga skyldigheter beaktas vid offentlig upphandling. EU:s primärrätt har genomgått viktiga förändringar sedan direktiven om offentlig upphandling från år 2004 antogs. Lissabonfördraget som trädde i kraft i december 2009 innehåller vissa bestämmelser som talar för en ökad betoning av sociala hänsyn som legitim begränsare av den interna marknadens grundläggande friheter. Tveksamhet har rätt om det är rättsligt möjligt att ställa särskilda arbetsrättsliga villkor för leverantörer i Sverige som går utöver vad som följer av utstationeringslagen. Utredningens förslag innebär att det ska vara möjligt för upphandlande myndigheter att uppställa olika särskilda arbetsrättsliga villkor på olika leverantörer beroende på var de är etablerade. Det kan till exempel vara när

en tjänst ska utföras i Sverige och den tjänsten kan utföras av utstationerad arbetskraft. Upphandlande myndigheter har i ovan nämnda fall enligt förslaget möjligheter att ställa mer långtgående krav än utstationeringsdirektivets så kallade hårda kärna på leverantörer etablerade i Sverige. En konsekvens av utredningens förslag är att det ska vara möjligt för upphandlande myndigheter att ställa olika arbetsrättsliga krav på olika leverantörer beroende på var dessa är etablerade. En typsituation är när en tjänst ska utföras i Sverige och denna tjänst kan utföras med utstationerad arbetskraft. Om den nybildade Upphandlingsmyndigheten i enlighet med förslaget har fastställt krav enligt utstationeringsdirektivets "hårda kärna" för utförande av en sådan tjänst, så har en upphandlande myndighet enligt förslaget ändå möjlighet att ställa längre gående krav än den "hårda kärnan" på leverantörer etablerade i Sverige.

Det är enligt landstingets bedömning inte förenligt med likabehandlingsprincipen att ställa olika särskilda kontraktsvillkor för olika anbudsgivare. EU-domstolen har i de förenada domarna C-21/03, EU:C:2005:127 och C-34/03, EU:C:2004:709 *Fabricom* uttalat att enligt fast rättspraxis innebär likabehandlingsprincipen att lika situationer inte får behandlas olika och att olika situationer inte får behandlas lika, såvida det inte finns sakliga skäl för en sådan behandling. Att ställa längre gående arbetsrättsliga krav på svenska företag än utländska i en och samma upphandling är mycket osäkert. EU-domstolen är den enda legala uttolkaren av unionsrätten och den enda som kan avgöra den frågan. Det finns dock inget hinder att begränsa kraven till de minimumnivåer som följer enligt utstationeringslagen. Slutsatsen av detta är att landstingets bedömning är att utredaren inte på ett tillräckligt övertygande sätt motiverat att lagförslaget vad gäller de obligatoriska delarna är i överensstämmelse med likabehandlingsprincipen.

Upphandlingsmyndigheten

Utredningens förslag att uppdra till den nybildade Upphandlingsmyndigheten att göra bedömningen av när det ska vara obligatoriskt för upphandlande myndigheter att ställa särskilda arbetsrättsliga kontraktsvillkor samt bestämma villkoren för lön, arbetstid och semester är vällovlig. Som lagstiftningen är utformad med ett obligatorium i vissa fall för upphandlande myndigheter att ställa krav är det nödvändigt att Upphandlingsmyndigheten ansvarar för det. På den grunden kan lagförslaget vad gäller uppdraget för Upphandlingsmyndigheten tillstyrkas. Analysen vad gäller de legala förutsättningarna för Upphandlingsmyndighetens rätt att meddela föreskrifter grundat på 8 kap. 2 § regeringsformen bör dock i den kommande departementsbehandlingen

av lagförslaget ytterligare analyseras. Den föreskriftsrätt som Upphandlingsmyndigheten föreslås få är av sådan stor betydelse för det praktiska upphandlingsarbetet att det inte får råda något tvivel om att de legala förutsättningarna vad gäller rätten att utfärda föreskrifter är säkerställd. Frågan bör inte på rådande analys läggas till grund för lagstiftning och därefter överlämnas för avgörande i domstolarna.

Konsekvensanalys

Det är inte utrett i vilken omfattning det kan komma att ställas särskilda arbetsrättsliga kontraktsvillkor i offentlig upphandling samt hur mycket det kommer att öka upphandlande myndigheters kostnader.

Precis som utredningen konstaterar är det ofrånkomligt att användandet av särskilda arbetsrättsliga kontraktsvillkor medför ytterligare moment i upphandlingsprocessen vid upprättande av förfrågningsunderlag, vid utvärderingsfasen och under upphandlingskontraktets löptid i form av uppföljning. Landstinget instämmer också i utredningens konstaterande att det inte kan uteslutas att regleringen kan leda till att upphandlingar i högre utsträckning överprövas till exempel genom ifrågasättande av om särskilda arbetsrättsliga kontraktsvillkor borde ha ställts i en viss upphandling eller vilka villkor och vilka nivåer. Det är positivt att utredningen synes eftersträva att inte komplicera processen hos upphandlande myndigheter mer än vad som anses nödvändigt. Även med beaktande av detta är det landstingets mening att det saknas en djupare analys över konsekvenserna av regleringen för de upphandlande myndigheterna kring ökade resursbehov och kostnader förknippade med uppföljning. Landstingets bedömning är att förslaget medför ökade kostnader för att genomföras.

Landstinget, som genom det nationella arbetet med Uppförandekoden har erfarenhet av uppföljning av tillverkning i tredje land, kan konstatera att denna typ av uppföljning är såväl svår som resurskrävande och tidsomfattande. Det är därför landstingets erfarenhet att det är oerhört viktigt att lyfta fram ett tydligt behov av faktiskt och konkret bistånd redan från första stund från Upphandlingsmyndigheten som ska fastställa vilka branscher och kollektivavtal som ska tillämpas och som därefter i varje specifikt avtal ska följas upp av den ansvariga upphandlande organisationen.

Sammantaget synes frågan om införandet av detta regelsystem åtminstone tangera finansieringsprincipen i beaktande av de risker som finns kring att en erforderlig stödverksamhet inte finns hos Upphandlingsmyndigheten vid införandet av obligatorierna i lagförslaget.